



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA RECTORIA ECONOMICA
DEL ESTADO

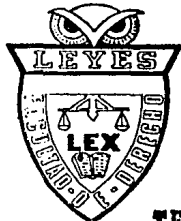
TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

VICENTE EUSTAQUIO DIAZ DE LEON ACOSTA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N T R O D U C C I O N

El objetivo de este trabajo académico tiene como propósito -- principal la aportación de un conjunto de consideraciones en torno al análisis de un tópico que con las actuales transformaciones acontecidas en las instituciones políticas, económicas y sociales de México y el mundo, se mantiene actuante: la intervención del Estado -- en la economía.

La investigación hace hincapié en el estudio del plano histórico para explicar las tendencias que se han sucedido en la estructura estatal, la economía y el marco jurídico. En primer lugar, se esquematiza el concepto de Estado en su surgimiento, desarrollo y -- configuración actual y justificación. En esta forma, la creciente complejidad en la satisfacción de necesidades y fines fueron impulsando al hombre dentro del Estado a crear y organizar las acciones -- a través de órganos legal y legítimamente constituidos y encaminados a lograr el alcance de objetivos de interés general; de ahí la razón de la función administrativa del Estado y la delimitación de su ámbito de atribuciones y competencias.

En otro apartado, se hace referencia al fenómeno de la economía, tan determinante más que nunca en nuestros días, cuyas diversas caracterizaciones históricas han siempre definido la postura -- del Estado, desde la asunción de un papel meramente pasivo en el -- desenvolvimiento de las actividades económicas, hasta erigirse en -- en un participante activo y protagónico en este ámbito, dando lugar a manifestaciones a favor y en contra respecto a su mínima, modera-

da o mayor intervención. Sin duda que en su afán por contribuir -- a la obtención de los satisfactores exigidos por el mundo contemporáneo, permitió que la participación del Estado en la economía originara, gracias a su poder, la apropiación del papel organizador y rector de los factores de producción, utilizando como instrumento - la planificación económica en sus variadas directrices según la tendencia política y social de los países.

Respecto al análisis hecho sobre el papel rector del Estado Méxicano en la economía nacional, se realizó por un lado, un cuadro - comparativo de las posturas históricas asumidas por éste en las - - Constituciones Políticas expedidas y algunos proyectos jurídicos importantes, desde la iniciación del movimiento de independencia hasta la Revolución Mexicana, cuyas aspiraciones se cristalizaron en - la Constitución de 1917.

Por otra parte, se destaca el estudio de la Rectoría Económica del Estado Mexicano en cuanto a sus orígenes, instrumentos jurídicos aplicados, las trascendentales reformas constitucionales de - 1983 y sus repercusiones, haciéndose además una referencia específica sobre la participación conjunta del Estado y los particulares en el proceso económico (economía mixta), la delimitación constitucional de las áreas económicas reservadas exclusivamente para el Estado, la figura de la empresa pública en su aparición y polémica generada, así como una reflexión sobre los alcances y limitaciones logrados por el Estado Mexicano en su papel rector de la economía, -- vertiendo una serie de conceptos sobre la actual postura estatal en

materia económica.

Finalmente, se señalan las consideraciones que se concluyeron en el presente estudio sobre la presencia y justificación del Estado en la esfera económica, mismas que podrían ser ampliadas en un trabajo posterior.

C A P I T U L O I

EL ESTADO

1.- CONCEPTO DE ESTADO.

1.1 Nombre, Significado y Origen del Estado. 1.2 El Estado Moderno. 1.3 Realidad Jurídica y Social. Estructura, Organización. Fines y Personalidad Jurídica. 1.4 El Estado de Derecho. Formas de Estado y Formas de Gobierno. 1.5 Concepto y Justificación -- del Estado.

1.1 NOMBRE, SIGNIFICADO Y ORIGEN DEL ESTADO.

En la medida en que se tiene un conocimiento del Estado, se podrá comprender el por qué se considera que en él tienen cabida los ideales sociales humanos. No hay otra agrupación política superior que el Estado donde se posibilite la cabal expansión de la vida social del hombre, con lo cual trasciende a instituciones como la familia, la escuela o el sindicato, entre otras. Vivimos dentro del Estado y no es posible la convivencia humana fuera del mismo.

Pero no es tan sólo su conservación, sino también el perfeccionamiento del hombre y su naturaleza social dentro del Estado. Por ello es deber de éste lograr que se incrementen las expectativas de bienestar familiar y personal de los órdenes económico, profesional, cultural, etc., para alcanzar el control y desarrollo de la vida. De ahí la necesidad de explicar los elementos que definan el ente estatal.

La ampliación del término "Estado", con el que se designa --

a la organización política suprema de los hombres, es adjudicado al humanismo renacentista de la Italia de los siglos XV y XVI.

Esto nos hace reflexionar en el sentido de que tanto su denominación como sus rasgos característicos han observado en el tiempo un desarrollo, prácticamente desde los comienzos de la evolución humana.

En esta forma, de las expresiones utilizadas para describir la realidad política en el tiempo, destacan la Polis, que en la Grecia clásica significaba villa o ciudad, la cual se encontraba estrechamente vinculada con la comunidad de ciudadanos y el territorio: "Es en esas ciudades -pequeñas por su tamaño, pero riquísimas por su actividad comercial, cultural y política- en donde se desarrollaron los episodios más importantes de la vida griega ...- Esas Polis constituyeron, pues, la forma política fundamental de Grecia en su época de mayor esplendor. Su nombre mismo indica que no fueron Estados de gran extensión territorial, como los que conocemos en los tiempos modernos, sino verdaderas ciudades con alguna extensión de terreno a su alrededor. En su seno se desarrollaron los más interesantes fenómenos de la vida política antigua: la formación de la sociedad aristocrática y su gobierno, el paso de la aristocracia a la democracia, las crisis sociales, la tiranía, la constitución democrática de Atenas y otras más." (1)

(1) GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 2a Edición. -- México. Editorial Porrúa Hermanos. 1977. Pág. 144.

En Roma fue la Civitas, concepto más objetivo que el griego-- porque se refería a la comunidad de ciudadanos o república, es decir, lo que era común al pueblo; además dicha comunidad ya se organizaba jurídicamente. A esta significación le sucedió la del Imperium, organización que privilegió en mayor importancia el poder -- frente al elemento popular, empleándose posteriormente Status Rei-Publicae o Status Rei Romanae, como una expresión más elaborada para definir a la comunidad política.

La Edad Media, con su notable influencia religiosa, concibió a la comunidad con el nombre de Eklesia o asamblea de fieles en el cuerpo de Cristo.

Fue hasta el siglo XVI cuando comienza a perfilarse el uso de la expresión "Estado", proveniente del léxico italiano, luego de -- que no lograron consolidarse términos como regno, imperio, terra,-citta, por su limitado alcance conceptual.

Se atribuye a Nicolás Maquiavelo (1469-1527), en su obra El - Príncipe, el haber acuñado en la literatura política la voz "Estado", en virtud de la idea: todos los Estados, todas las soberanías que tienen autoridad sobre los hombres han sido, o son, repúblicas o monarquías.

Aún cuando se han sucedido diversas variantes doctrinarias para definir el Estado, lo cierto es que representa la expresión más satisfactoria referente a la organización política fundamental de un pueblo: "En nuestros días es unánime el empleo del vocablo Estado, con la sola excepción del ámbito internacional. No se dice por -

ejemplo: Derecho, o relación interestatal, ni organismos, instituciones, tratados o Cartas interestatales, sino internacionales. -- Fue Bentham (1748-1832) quien inventó la denominación imperante de Derecho Internacional, en sustitución del jus gentium. Sin embargo, en el ámbito externo de los Estados en sus relaciones, instituciones y Derecho, la palabra correcta debería ser Interestatal, -- por ser el Derecho entre los Estados." (2)

Si bien es cierto que el hombre nace y muere en el Estado, independientemente de que lo acepte, rechace o ignore, resulta complicado concertar una idea homogénea sobre su origen y concepto. -- Pero definitivamente no se trata de un organismo étnico, ni biológico, porque estaríamos frente al término nación, sino que es jurídico y político. Esto se afirma en virtud de que dispone de poder político supremo, delegado por el pueblo soberano y además de un derecho coactivo.

Así como su variación terminológica, son diversas las tendencias que explican su origen o naturaleza, siendo las más significativas las siguientes:

A) Teorías Contractualistas, en las que sus principales exponentes, Juan Jacobo Rousseau y Thomas Hobbes, considerados como dos de los grandes fundadores del Estado Moderno, postularon que el origen del Estado y su mantenimiento se derivan de la voluntad libre de los hombres.

(2) ARNAIZ AMIGO, Aurora. La Estructura del Estado. México. -- Edit. Miguel Angel Porrúa, S.A., 1979. Pág. 23.

Rousseau fue quien fundamentó en forma más detallada esta tesis, al referir que los hombres tuvieron la necesidad de crear una asociación de la que, sin dejar de ser libres, como lo eran en un anterior Estado de naturaleza, se entregaron por completo a una -- comunidad que les impone una obediencia superior, pero les garantiza el goce de sus derechos.

Si bien el elemento voluntad es y ha sido factor esencial en el nacimiento, desarrollo y fin del Estado, no es válido aceptar -- que según el pensamiento rousseauiano, el hombre sólo conoció en el Estado de naturaleza la libertad individual y que con el uso -- de la razón se convierte en dueño de sí mismo. Lo cierto es que -- los hombres desde los primeros tiempos de su vida, necesitaron vivir en sociedad para poder subsistir; necesidad que fue desarro -- llándose conforme el ser humano crecía en sus exigencias. De -- igual manera, resulta inaceptable la idea de que en la creación de la sociedad política hubo la necesidad de que los hombres establecieran un pacto o contrato, pues en la conservación y perfeccionamiento humano: el hombre constituye grupos sociales como una manifestación necesaria de su impulso de sociabilidad, que lo es por -- naturaleza.

B) Teorías Organicistas, que conciben al Estado como un "Orga -- nismo" cuyas partes vivas son los hombres sometidos a leyes biológicas. El Estado, al ser un orden Jurídico creado por la sociedad para su servicio, no puede ser un elemento de la naturaleza vi -- viente.

C) Teoría Hegeliana, que explica el ser del Estado como una entidad espiritual (alma nacional o espíritu objetivo), de la que se derivan las instituciones, sistemas de ideas jurídicas, morales, artísticas, costumbres y tradiciones, que nutren los espíritus subjetivos de cada individuo perteneciente a la misma entidad. Se ha considerado que esta corriente encabezada por Hegel reporta un credo romántico y poético, pero carece de sustento científico que permita conocer realmente lo que el Estado es.

D) Teorías Sociológicas, que atienden preferencialmente a los factores sociológicos para designar el Estado como un conjunto de fenómenos sociales, al margen de otro tipo de manifestaciones. Si bien los fenómenos políticos son sociales y la sociedad crea al Estado como una necesidad de la vida social, no se acepta el criterio excluyente de esta tésis, que no toma en cuenta los aspectos jurídicos y económicos que contribuyen de manera determinante en la obtención de un conocimiento cabal del ser estatal.

E) Teoría de Maurice Hauriou, que entiende al Estado como una institución, conceptuando a ésta como todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados. Esto es, consiste en una idea objetiva que se transforma en una obra social para su fundador, que es la voluntad humana integrada por las adhesiones manifestadas en un medio social, sujetando a su servicio a las voluntades subjetivas en forma renovada. Es por ello que el autor define al Estado como "El régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que -

se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común."(3)

F) Teoría de Georg Jellinek, que tiene el reconocimiento de haber dado una sistematización a la teoría general del Estado, cuyo fin es el favorecer los intereses solidarios individuales en la dirección de una evaluación progresiva y común, aseverando que dos aspectos o facetas lo caracterizan: la social y la jurídica.

Sobre su faceta social o sociológica decía que el Estado "...consiste en relaciones de voluntad de una variedad de hombres. Forman el sustrato de este Estado hombres que mandan y hombres que obedecen, pero el Estado posee además un territorio; más si se considera el fondo de las cosas se vendrá a reconocer que este territorio es un elemento que va adherido al hombre...

...Una pluralidad de hombres aparecen unidos ante la conciencia cuando lo están por fines constantes y coherentes entre sí; tanto más intensos son estos fines, tanto mayor es la unidad entre ellos;

(3) HAURIUO, Maurice. Principios de Derecho Público... Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 4a Edición. México. Edit. Porrúa Hnos. 1978. Págs. 288 y 289. Este último, sin embargo, hace un cuestionamiento a esta tesis, señalando que: "Definiendo el Estado, como una institución de instituciones que surge como una necesidad de la defensa colectiva y de la realización del bien común, la teoría de la institución aparece como teoría de auto limitación objetiva de poder" (Pág. 289).

y esta unidad se exterioriza mediante la organización, esto es, mediante personas que tienen como ocupación cuidar, valiéndose de sus acciones de que se mantenga esta unidad de los fines. Tales unidades organizadas, constituídas por hombres llámense unidades humanas colectivas o asociaciones. La unidad teleológica del Estado, por tanto, se denomina con más rigor unidad de asociación...

...Resulta, pues, lo siguiente: el Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de denominación, formada por hombres asentados en un territorio."(4)

Desde el aspecto jurídico, consideraba al Estado como un sujeto de derecho y como una corporación: "Al concepto del Estado que hemos tratado de explicar ha de unirse el conocimiento jurídico del mismo. Si puede o no ser descrito el mismo Estado como una forma jurídica y en qué medida, es cuestión que debe aclararse en otro lugar. Aquí hemos de partir del supuesto de la posibilidad de la autolimitación jurídica del Estado, por cuanto éste, al someterse al Derecho, se convierte en sujeto de derechos y deberes.

"El Estado desde su aspecto jurídico, según las anteriores observaciones críticas, no puede considerarse sino como un sujeto de derecho, y en este sentido está próximo al concepto de la corporación, en el que es posible subsumirlo. El substrato de ésta la forman hombres que constituyen una unidad de asociación cuya voluntad-

(4) JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Buenos Aires. Editorial Albatros. 1981. Págs. 130,131 y 133.

directora está asegurada por los miembros de la asociación misma...
...Como concepto de Derecho es, pues, el Estado, la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mano originario."(5)

No obstante la importante aportación de este tratadista alemán al estudio de la ciencia política, se le objeta la bifurcación que hace del Estado, en virtud de que los métodos sociológico y jurídico producen de manera necesaria dos objetos de conocimiento relacionados pero al fin diversos y porque al afirmar que el Estado es una creación de la sociedad, lo es en sentido jurídico, por lo que se ha considerado que vincular de esta manera estos dos aspectos disímiles del conocimiento, conlleva a un alejamiento de la realidad estatal.

G) Teoría Kelseniana, que es la más representativa de las tesis jurídicas del Estado, planteaba entre otras consideraciones que -- "La definición del Estado resulta muy difícil, dada la multiplicidad de los aspectos que el término comúnmente designa; la palabra es a veces usada en un sentido muy amplio, para designar la sociedad como tal, o una forma especial de sociedad. Pero con gran frecuencia el vocablo es también empleado en un sentido mucho más res-

(5) Idem. Págs. 134 y 135.

tringido, para designar un determinado órgano de la sociedad -el - gobierno, por ejemplo-, o los sometidos a éste, la nación, o el - territorio en que aquéllos habitan...

...La situación parece más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico. Entonces se le toma en consideración como fenómeno jurídico únicamente, como sujeto de - derecho, esto es, una persona colectiva...El Estado es la comuni - dad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al interna - cional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye..."

(6)

Por otro lado, se debe a Hans Kelsen (1881-1973) el mejor - planteamiento crítico a la corriente sociológica del Estado, toda - vez que señaló que "...no se identifica con ninguna de las accio - nes que constituyen el objeto de la sociología, ni con la suma de - las mismas. No es el Estado una acción o una suma de acciones, ni es tampoco un ser humano o un conjunto de seres humanos. El Esta - do es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, - el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o - la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento..."(7)

(6) KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 4a - reimpresión. México. UNAM. 1988. Págs. 215 y 216.

(7) Idem. Op. Cit. Pág. 224.

De esta forma, al "erradicar" del Estado toda consideración o factor "ajeno" al mismo, establece su definición: "...El doble concepto del Estado es lógicamente imposible, entre otras razones-- por que no puede haber más de un concepto para un mismo objeto. Sólo hay un concepto jurídico del Estado: el Estado como orden jurídico centralizado..."(8).

Sin negar la importante contribución de su lógica jurídica al estudio de la ciencia del derecho y de exaltar el carácter jurídico del Estado, la tesis Kelseniana en la actualidad no es aceptada por conservarse el criterio de que existen otros elementos no jurídicos de los cuales se erige y apoya el Estado: "Estamos de acuerdo con Kelsen, en consecuencia, acerca de la necesidad de aislar, por vía de abstracción, el derecho de todo el complejo de los fenómenos sociales dentro de los cuales se encuentra envuelto, pero disentimos de él cuando reduce al Estado a un puro sistema de normas, sin ver más allá de él todo el engranaje de factores y de formas que lo determinan y lo hacen vivir.

El Estado se concreta en una colectividad social cuya unidad, favorecida por exigencias económicas, políticas, morales, religiosas, etc., se realiza a través de un ordenamiento mediante un sistema de normas, pero identificar al Estado con el Derecho, es como identificar la persona humana con el sistema nervioso que coordina su actividad... Preferimos permanecer anclados a la realidad y buscar la unidad del Estado en el Estado mismo, más

(8) Ibídem. Pág. 224.

bien que encontrar la unificación del Estado fundada en vacías abstracciones de una hipotética norma originaria."(9)

H) Teoría de Hermann Heller. Entre otros criterios acerca del Estado, sustentaba que éste es una unidad y una síntesis, porque dentro de él tienen convergencia una multiplicidad de quehaceres humanos, - por lo que sin Estado no es viable la vida en colectividad. De esto concluía que en virtud de que el Estado no es algo estático sino -- que tiene una evolución continua de sus manifestaciones, resultaba erróneo que una sola causa fuera exclusiva en la creación del mismo. Otros planteamientos de su teoría son los siguientes:

"Así como el Estado sólo se puede explicar por la totalidad - de nuestro ser social, del mismo modo sólo se le puede justificar - por la totalidad de un ser aceptado por nuestra conciencia moral...

...Si no se hace la separación entre lo jurídico y lo antijurídico, no es posible una justificación del Estado. Para llevar a cabo esa separación se precisa, como base, de un criterio jurídico que hay - que admitir que está por encima del Estado y de su derecho positivo. Al derecho, como valor suprapositivo de distribución y medida, le incumbe la función de ordenar rectamente la vida social, es decir, atribuir a todos sus miembros lo que, con referencia a un todo, les corresponde en facultades y obligaciones, establecer entre-

(9) GROPPALI, Alessandro. Doctrina General del Estado. México. - - Edit. Porrúa. 1944. Págs. 27,28 y 29.

ellos una justa relación..."(10)

"La unidad estatal no aparece, de hecho, ni como orgánica ni como ficticia, sino como unidad de acción humana organizada de naturaleza especial. La ley de la organización es la ley básica de formación del Estado. Su unidad es la unidad real de una estructura activa cuya existencia, como cooperación humana, se hace posible -- gracias a la acción de órganos especiales conscientemente dirigida -- hacia la formación eficaz de unidad..."(11)

"El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y de decisión. El Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales capacitados puedan reclamar, con éxito normal, la aplicación, a ellos exclusivamente reservada, del poder físico coactivo, -- y también porque están en condiciones de ejecutar sus decisiones, -- llegando el caso, frente a quienes se opongan a ellos, por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizando de manera unitaria..."(12)

"El Estado no es un orden normativo; tampoco es el pueblo; no está formado por hombres sino por actividades humanas... El Estado, en fin, tampoco puede ser identificado con los órganos que actuali-

(10) HELLER, Hermann. Teoría del Estado. 12a reimpression. México.- Edit. Fondo de la Cultura Económica. 1987. Pág. 236.

(11) Idem. Pág. 248.

(12) Ibídem. Op. Cit. Pág. 255.

zan su unidad de decisión y acción..."(13)

1.2 EL ESTADO MODERNO.

Tras de esbozar cómo se fueron presentando en el tiempo las -
diversas formas de agrupaciones y realidades políticas, es menes -
ter señalar el surgimiento histórico del Estado como tal y sus ca -
racterísticas.

Históricamente, se establece que con la denominación "Paz de -
Westfalia" de 1648, que acordó culminar la guerra de los Treinta -
Años sostenida entre los poderes temporal y espiritual, nace lo --
que se conoce como Estado Moderno. Otros factores que contribuye -
ron a su surgimiento fueron el Renacimiento (s.XIV-XV), el Protes -
tantismo (XVI-XVII), la expansión geográfica y los descubrimientos -
(XVII y ss.). La realización de estos sucesos le aportaron los --
fundamentos que lo distingue de agrupaciones políticas anteriores,
siendo estos:

- 1.- Soberanía.
- 2.- El Estado como sujeto de relación internacional.
- 3.- Respeto a los derechos del hombre.
- 4.- Representación política.
- 5.- Democracia directa y constitucionalismo.
- 6.- Libertad y axiología política.
- 7.- División de poderes.
- 8.- Separación de la Iglesia y el Estado.

Los autores y sus obras que dan luz a estos principios son en
ese orden: Juan Bodino (Los Seis Libros de la República); Hugo Gro -
cio (El Derecho de la Guerra y de la Paz); Altusio (Política); Tho

(13) Ibídem. Pág. 256.

mas Hobbes (El Leviatán); John Locke (Ensayo sobre el Gobierno Civil); Juan Jacobo Rousseau (El Contrato Social); Montesquieu (El Espíritu de las Leyes) y los estadistas del siglo XVII (Paz de Westfalia).

Como características derivadas de los fundamentos, destacan en el Estado Moderno los de tener un origen propio al desaparecer los poderes privados de las señorías feudales (poliarquías medievales, según expresión acuñada por Hegel), dando lugar al poder político supremo; una estructura económica capitalista; una organización estatal regulada por una Constitución o Normas Fundamentales; fundamentación teórica que la justifica y la aplicación del principio de obediencia a la ley y a la autoridad, sin menoscabo de la dignidad humana.

En su progresión, el Estado Moderno alcanza su más alto nivel de esplendor cuando se aceptan las ideas de que existe por interrelación de quehaceres sociales y su convivencia, la necesidad de una división del trabajo y la suprema potestad del imperio jurídico para posibilitar la vida común. De esta forma dispone el Estado de un poder público centralizado garante de las libertades individuales y de su igualdad jurídica, mediante normas fundamentales supremas.

No obstante, estos rasgos característicos y esenciales que sirvieron de basamento al sistema capitalista, redimensionada ésta por los postulados del liberalismo económico y político, entró a casi la mitad del siglo XX en una etapa de desfase, para dar lugar

a otras tendencias estatales: "Al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), entró en crisis el Estado Moderno, el que alcanzó su mayor auge con la Revolución Francesa en 1789. Aparece el Estado Contemporáneo que se caracteriza por su intervencionismo planificado en los recursos nacionales en beneficio de las gentes del Estado. Por la aparición de un fuerte Derecho Internacional y los superorganismos económicos y políticos, tales como las empresas multinacionales, y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Se reconoce que la colectividad (pueblo y no el individuo) es la célula embrionaria del Estado. Surgen las garantías sociales: (el derecho al trabajo, protección a la familia, etc.,). El Estado-Nación, toma nuevas formas encubiertas. Los núcleos sociales tradicionales no son representados. Aún en los países de mayor tradición parlamentaria se acentúan los poderes personales del Ejecutivo. En contraposición aparece el menosprecio a la autoridad, su desacato sistemático y la repulsa al legado de nuestros mayores."(14)

1.3 REALIDAD JURIDICA Y SOCIAL. ESTRUCTURA, ORGANIZACION, FINES Y PERSONALIDAD JURIDICA.

Como ya fue referido anteriormente, y a manera de reiteración, se afirma que, efectivamente, a lo largo del desarrollo histórico de la humanidad, la evolución del Estado ha ido desarrollándose de manera concomitante con la realidad social, deduciéndose que su creación ni fue reciente, ni tampoco ha observado en su devenir un

(14) ARNAIZ, ... Op. Cit. Pág. 49.

carácter estático.

Respecto a la estructura del Estado, es de señalarse que en este sentido se hace alusión a sus elementos constitutivos y al nexo existente entre ellos, reconociéndose tradicionalmente que son el pueblo, el territorio y el poder. Es decir, un Estado para ser tal debe siempre disponer de un grupo social ubicado sobre una superficie terrestre delimitada, con un poder de mando que sea soberano, encargado de aplicar y hacer cumplir un orden jurídico general con el objeto de dar cumplimiento a determinados fines.

"Sin embargo, los elementos son articulados por el derecho y además les fija sus características, razón por la cual el pensamiento moderno adjudica al orden jurídico la categoría de elemento esencial, porque contiene en su base una estructura constitucional de la que se derivan los principios de la organización estatal. Estos elementos han aparecido sucesivamente en la historia de nuestro planeta y en la vida social humana. Primero fue el territorio; en segundo lugar apareció el hombre y con él la sociedad o comunidad; en tercer lugar, necesidades ineludibles de supervivencia y autodefensa originaron la diferenciación entre gobernantes y gobernados, estimulados por la división del trabajo, dando paso de la organización de la fuerza al derecho, expresión de un humanismo más depurado y correlativamente la unidad de las instituciones; en quinto lugar, se alcanzan las características de ese poder como son la sociedad y los fines del Estado."(15)

(15) SERRA ROJAS... Op. Cit. Pág. 324.

Por otro lado, del análisis que se ha hecho en torno al estudio de los elementos estructurales del Estado, se concluye que el elemento Pueblo viene siendo un presupuesto necesario de la organización política estatal, junto con los principios generales del -- Derecho, puesto que no es concebible el Estado sin un grupo de -- ciudadanos que son los que le dan vida.

El Pueblo es la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio, posee principios generales de derecho público y organiza su vida política conforme a dichos principios. Es un concepto jurídico que determina las relaciones de los hombres con el Estado, en virtud de que comprende aquellos individuos ligados al Estado mediante el vínculo de ciudadanía, viviendo tanto en el territorio como en el extranjero. Por situaciones particulares, cada comunidad política adquiere rasgos peculiares de índole ética, social, cultural y política, que aunadas a factores biológicos y -- psíquicos concretos originan las diversas razas. La toma de conciencia de esas peculiaridades por parte de las comunidades, dan -- lugar a la nacionalidad y al término nación.

"Jellinek, establece tres situaciones del individuo frente al Estado:

A) Status negativus libertatis, que supone una esfera jurídica del particular intangible para el Estado, constituida por el -- conjunto de los derechos de libertad.

B) Status positivus civitatis, que faculta al individuo a realizar pretensiones al Estado y que éstas sean satisfechas, si son procedentes.

C) Status activae civitatis, esto es, el ejercicio para algunos ciudadanos de las funciones de autoridad pública, su participación en la función pública, para integrar al Estado.

Estas situaciones son la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público, representan las autolimitaciones del Estado.

Hauriou lo considera, como la obra de la administración, como el servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas; esa continuidad y regularidad, hacen visible una característica que presenta la idea del servicio: dar al público una ventaja o una comodidad usual."(16)

En razón de las funciones realizadas en un territorio determinado, al pueblo se le puede estudiar entre otros aspectos como:

- A) Población -concepto cuantitativo integrada por los hombres que habitan determinado territorio.
- B) Masa amorfa y neutra que no participa en las actividades estatales.
- C) Comunidad que aclama, conducido por el jefe.
- D) Como sujeto de la opinión pública frente a la actuación de la autoridad.

(16) OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5a. -- edición. México. Edit. Porrúa Hnos. 1988. Págs. 54 y 65.

E) Como sujeto de decisión a través del sistema de votaciones, esto es, como un cuerpo electoral.

F) Comunidad representada, es decir, actuando a través de sus representantes. (17)

El territorio además de ser uno de los tres elementos constitutivos del Estado, es una condición necesaria para que éste exista, en virtud de que es el ámbito de aplicación del derecho y de la potestad del Estado, así como factor delimitador de los dos últimos: "...No hay duda que la unidad del Estado tiene su ley propia y no se constituye únicamente por la comunidad del espacio geográfico; pero la comunidad de espacio es condición esencial de la unidad estatal. Una zona geográfica cerrada posibilita y estimula en alto grado la creación de una entidad social-política también cerrada; la vecindad actuará uniendo hacia adentro y diferenciando hacia fuera, los hombres que viven en la misma tierra están sometidos, por ello, a una relativa semejanza de condiciones especiales de ordenación y de vida, la cual puede superar disparidades sociales, nacionales y de otra clase, a veces incluso profundas. - Ciertamente que no hay que olvidar que existen, y sobre todo existieron, Estados cuyo territorio está dividido en espacios geográficos separados. Ello no obsta para que sea exacto decir que la esencia del Estado, como universal unidad de acción y decisión en un terri

(17) BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. 7a. edición. México. Edit. Jus. 1985. confróntese. Pág. 124.

torio, se basa también en una comunidad de destino de la tierra..."(18)

En la actualidad el territorio se encuentra formado de tres dimensiones geofísicas: la tierra, el mar libre y el espacio aéreo. No obstante, se insiste en que no es un mero concepto físico-geográfico, ni tampoco natural. Se haya profusamente regulado tanto por las legislaciones nacionales como internacionales, destacando en nuestro país lo consignado en los artículos 27 y del 42 al 48 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece el derecho de propiedad a favor del Estado.

En cuanto al Poder, éste junto con el derecho, significa uno de los medios de los que se vale el Estado para llevar a cabo sus fines. Maurice Mauriou lo define como "una libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa de gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y el Derecho."(19)

Max Weber se refirió respecto del mismo como "la probabilidad que tiene un hombre o una agrupación de hombres, de imponer su voluntad en una acción comunitaria inclusive contra la oposición de los demás miembros."(20)

(18) HELLER... Op. Cit. Pág. 160.

(19) Citado por BASAVE... Op. Cit. Pág. 136.

(20) WEBER, Max. Economía y...Citado por MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- Sociología del Poder. México UNAM. 1976. Pág. 16.

Lucio Mendieta, en nuestra consideración, aporta una definición más completa y acorde con las manifestaciones del mundo actual: "La posibilidad de una persona, excepcionalmente de reducido número de personas, en cada país, de actuar sobre los elementos del Estado por medio de la organización política, jurídica, burocrática y militar del mismo con objeto de realizar los fines estatales."- - (21)

El Poder en otros términos, implica una fuerza moral que lo encauza y justifica, una fuerza jurídica que lo organiza y una fuerza material, toda vez que le permita cumplir los fines de la comunidad política, además de superponerse frente a otros poderes. El orden jurídico requiere del poder para lograr su efectividad en el Estado que integra.

"Como el factor dominante de la vida moderna es la economía, - ha sido necesario transformar el sentido liberal del Estado, para-- hacer de esta institución un poderoso instrumento de la vida económica. Poder y economía se enlazan de tal manera que ningún Estado- puede prescindir de una adecuada política económica..."(22)

En el ordenamiento jurídico mexicano, queda manifestada en forma palmaria la facultad del pueblo, como titular del poder, de delegarlo en los órganos y sus titulares que legalmente se desempeñan - como autoridades, tal como lo consagra el Artículo 39 de la Constitución:

(21) MENDIETA... Op. Cit. Pág. 18.

(22) SERRA ROJAS... Op. Cit. Pág. 380.

"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

De lo anterior, encontramos que aunado al Poder del Estado se erige el concepto de Soberanía, entendida como una característica, atribución o facultad esencial para dar órdenes, hacerse obedecer en el orden interno estatal y reafirmar su independencia frente a los Estados de la comunidad internacional. Por ende se concluye -- que si un poder es soberano, significa ello un factor trascendental en las caracterizaciones del Estado. La Soberanía queda definida suscintamente como la facultad del Estado para crear y garantizar el derecho positivo.

Se le atribuye históricamente a Bodino la fundamentación de la Soberanía en el Estado Moderno, al definirla como el poder perpetuo y absoluto de una república o potestad suprema sobre ciudadanos o súbditos no sometida a la ley. Sobre en quién reside la soberanía, las tendencias principales son las escuelas francesa, que señala que es en el pueblo y la alemana, que afirma que es en el mismo Estado.

En la Constitución mexicana se plasma el concepto de soberanía nacional en los Artículos 39, ya transcrito, así como 40 y 41:

Artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen in

terior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental."

Artículo 41: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución-Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso-- podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

Por otra parte, la Organización del Estado se constituye mediante el poder coactivo y se manifiesta como el conjunto de instituciones, órganos y otras estructuras estatales, con la finalidad de lograr el bien común.

Para la debida estructuración de los órganos encargados de cumplir sus fines, la organización estatal requiere del conjunto de normas que integran el derecho positivo."...La Complejidad y extensión de las relaciones jurídicas que rige la autoridad, hacen surgir la especialidad de las funciones y la multiplicidad de los órganos en que se actualiza el poder. Todo esto sin menoscabo de la primordial unidad estatal. La soberanía, residenciada en diversos órganos, es un fenómeno de complejidad armónica...

...Si los órganos del Estado no estuviesen coordinados y unificados, habría interferencias activas y reinaría el caos. La competencia -ámbito circunscrito de atribuciones orgánicas- y la jerarquía -principio de sumisión de una voluntad a otra en vistas de un fin- sirven para obtener la coordinación y la unificación de los --

órganos estatales. La competencia se apoya en diversos criterios: territorial, por materia y grado. La jerarquía ordena escalonadamente los vínculos jurídicos entre los órganos del Estado, conforme a una tabla de valores."(23)

Sobre las clases de órganos del Estado, el mejor criterio - - clasificadorio de los mismos se atribuye a Jellinek, en razón de - la adecuada diferenciación hecha según su mayor o menor proximidad a la estructura estatal:

En todo Estado existen necesariamente órganos inmediatos cuya existencia es lo que determina la forma de las asociaciones, y cuya desaparición, o desorganiza completamente al Estado, o lo transforma fundamentalmente. Tales órganos se llaman inmediatos, por - que su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la - - constitución de la asociación misma. Es decir, que de cualquier - suerte que se establezca estas asociaciones, estos órganos no es- - tán obligados, en virtud de su cualidad de tal, hacia nadie, sino- sólo y de un modo inmediato con respecto al Estado mismo...

...Organos inmediatos pueden ser los individuos. Un sólo - - hombre puede reunir en sí todo el poder del Estado, con exclusión- de las demás personas. El tipo del Estado que sólo tiene un órga- no inmediato, es la monarquía absoluta; pero también puede existir un colegio de personas físicas, y ser un órgano inmediato al que - corresponda el mismo poder que al monarca absoluto; así acontece - en todas las formas de república, tanto en aquellas en que domina-

(23) BASAVE... Op. Cit. Págs. 155 y 156.

una pequeña minoría, cuanto en aquellas que la autoridad corresponde a la democracia absoluta. Son además colegiales inmediatos los parlamentos...

...Son órganos mediatos del Estado aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato para la satisfacción de su actividad social. El fundamento jurídico de su función es, o el deber legal de un servicio, o el contrato de servicios de Derecho Público..."(24)

Como órganos inmediatos característicos en todo Estado moderno, encontramos a los pertenecientes a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Independientemente de la importancia de que en dichos poderes prevalezcan el equilibrio y la autonomía funcional, que fundamentaron grandes pensadores como Aristóteles, Polibio, Locke y Montesquieu, es menester que exista una adecuada normatividad que establezca los conductos necesarios para eficientar la colaboración e interpretación de las funciones de los órganos.

Respecto a los Fines de Estado, se afirma que éste las realiza para justificar su existencia, por lo que su actividad significa un conjunto de normas que crean órganos, señalan su funcionamiento y objetivos a alcanzar. Si es una creación de la sociedad para su beneficio, por consecuencia no debe gobernar con exclusividad, ni favorecer a grupos privilegiados.

(24) JELLINEK... Op. Cit. Págs. 412, 413 y 422.

Es por ello que debe servir a todos sin excepción, perfilando su actividad a generar y mantener la armonía social: "El Estado - y el derecho son medios, organizaciones o instrumentos, hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico. El Estado no es un organismo dotado de alma, porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la voluntad de ellos. El Estado puede definirse como una institución creadora de instituciones." - (25)

Cada Estado encierra en sus fines un acervo doctrinario y programático, producto de sus principios políticos y organización, y para cumplir con su misión debe contar con recursos suficientes -- que le aporta la ciencia, la técnica, la economía y el derecho: -- "La meta fundamental del Estado en nuestros días no es establecer un orden material cualquiera, sino un orden jurídico y debe aspirar a que éste sea justo. El Estado en su vida cotidiana, crea, aplica, interpreta, sanciona el Derecho Positivo, y está obligado a darle la seguridad y eficacia que le son necesarias para poder regir imperativamente la convivencia humana. Pero no basta esto. Ha de buscar sin descanso la justicia, de tal manera que la certeza en la existencia y aplicabilidad de las normas jurídicas vaya siempre unida con la exigencia de que esas normas sean justas y correspondan a lo que en cada momento piden la naturaleza del hom-

(25) LLORENS BORRAS, José A. et. al. La Estructura del Estado... - Citado por SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I. 13a. edición. México. Edit. Porrúa. 1985. Pág. 21.

bre y de la sociedad."(26)

Si los fines del Estado se orientan a tratar de beneficiar a todos los seres que lo integran, entonces lo que busca el Estado es que sus fines tiendan a posibilitar el bien común de la sociedad, estimado como valor final, último o supremo.

La idea del bien común que se origina de la misma comunidad-- para su beneficio, implica respecto del "bien" a todos los medios-- materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer las necesidades humanas, y de "común" a que las finalidades a alcanzar se extiendan a toda la comunidad, evitando que ninguna persona sea excluida de ellas.

"El bien común no puede ser fijado arbitrariamente por la sociedad, sino que su forma, contenido y límites dependen del parecer de la parte mayor y más sana de la comunidad, conforme a los supremos principios de la ley natural. La expansión social del -- hombre va desde la persona individual hasta la sociedad perfecta -- en el orden temporal, que es el Estado, con su poder soberano. El único camino aceptable es el que reconozca a la persona humana como es: libre y responsable, por un lado, y capaz de forjar su destino individual; y plenamente solidaria con los demás hombres en la búsqueda del bienestar social en el orden, la paz y la justicia, por el otro. La síntesis armónica del humanismo social.

El bien común resulta, pues, el elemento más importante de la sociedad, como el objetivo que dirige, encauza y aglutina todos --

(26) GONZALEZ URIBE,... Op. Cit. Pág. 507.

los esfuerzos individuales y de grupo para dar consistencia unitaria y homogénea a la sociedad misma en su parte más elevada, que es la espiritual. Sin embargo, su papel, en final de cuentas, es meramente supletorio y subsidiario. El bien común, como fin de la sociedad, es un fin secundario y subordinado al bien supremo de la persona humana. Este carácter subsidiario del bien común tiene consecuencias muy importantes para el orden social, porque señala el punto correcto de equilibrio entre las tendencias individualistas y colectivistas. La relación del bien común, como fin de la sociedad, con el bien de cada persona, depende siempre de su naturaleza ontológica y moral. El bien común, en sí mismo, en su esfera propia, busca la perfección de la totalidad social. Allí el hombre es sólo una parte. El bien del todo priva sobre el de los individuos.

El bien común debe tender más bien a buscar la unidad en la diversidad, o sea, en otras palabras, el bien común, para realizar plenamente su naturaleza y cumplir sus exigencias, ha de ser pluralista. Está obligado a reconocer que hay legítimas diferencias en la vida social, provenientes de la diversidad de culturas, de religiones, de tradiciones étnicas, de lenguaje, de costumbre. Por tal razón además de constituir el principio del bien común un principio real, fundado en la naturaleza genuina del hombre, como enteracional y libre, y con una dimensión social ineludible, y en la naturaleza de la sociedad, con su estructura, sus exigencias y sus fines, es un principio, material, con su contenido propio, que son-

todas las necesidades humanas específicamente temporales, y no meramente formal, aunque tenga sus formas bien determinadas de realización. El principio del bien común es, asimismo, un principio de orden jurídico, en el que entran en juego, de un modo fundamental, las exigencias de la justicia."(27)

El Estado tiene Personalidad Jurídica, es decir, es susceptible de derechos y obligaciones, cuando se constituye como soberano e independiente. Su personalidad es de Derecho Público y está con sagrada en la Constitución.

Frente a sus órganos integrantes, el Estado únicamente goza de personalidad jurídica, toda vez que aquellos no realizan fines propios, sino los del Estado. Esto no debe confundirse con el hecho de la existencia de otras entidades a las que se les reconozca personalidad jurídica, porque tienen el carácter de órganos de Estado. Aún cuando la ley le reconoce a un órgano una esfera de competencia, no le está creando un derecho, sino un mandato legal u obligación jurídica. Organismos con personalidad jurídica son: -- los organismos descentralizados y las empresas públicas y mixtas.

1.4 EL ESTADO DE DERECHO. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

Poder, Derecho y Estado, requieren de su interrelación para alcanzar su existencia y efectividad, toda vez que el Derecho regula y constituye al Poder, pero a su vez éste define y sanciona al Derecho. La dependencia es mutua: el poder para imponer su orden-

(27) GONZALEZ URIBE, ... Págs. 547, 552, 558, 559 y 560.

requiere del Derecho, en tanto que éste para estar vigente necesita un Poder que lo defina y garantice.

Lo mismo ocurre entre el Derecho y el Estado: el segundo para poder establecer su potestad de imperio requiere de establecer normas y hacerlas observar coactivamente; la realización plena del Derecho sólo es viable si está apoyado en la fuerza y autoridad del Estado. No obstante, el Estado se subordina al Derecho por la razón de que su soberanía está limitada por la regla-fin del bien público temporal.

En la lucha por alcanzar su libertad, el hombre pretende ver alcanzados sus objetivos al crear las instituciones estatales encargadas de hacer prevalecer el imperio del Derecho y el mantenimiento de un orden. En este sentido, encuentra fundamento el Estado de Derecho, que se caracteriza por el imperio de la ley, el principio de la división de poderes, mantenimiento del régimen de legalidad en la administración y el reconocimiento a nivel nacional e internacional de los derechos fundamentales de los hombres.

"Las instituciones del moderno Estado constitucional y el Derecho fueron conformándose en gran parte como reacción frente al absolutismo. El advenimiento de un poder estatal soberano, la consolidación del poder político en el Estado contribuyeron a asegurar la paz jurídica, pero a la vez trajeron consigo el peligro del absolutismo y de una expansión de tipo policiaco del poder estatal. En Inglaterra, las pretensiones del rey se toparon con la enérgica resistencia del Parlamento, que veía amenazados sus antiguos dere--

chos tradicionales y las libertades irrenunciables de los ciudadanos. De estos conflictos y, más tarde como consecuencia del movimiento independentista norteamericano y la revolución francesa, -- fueron surgiendo instituciones para la protección de estos derechos y libertades. En este proceso histórico nació el Estado constitucional y de Derecho, que aspira a un compromiso entre la necesidad de un poder estatal homogéneo, capaz de garantizar la paz jurídica, y la necesidad de asegurar el mayor grado posible de libertad individual, de impedir el abuso del poder estatal y de imponer límites a su expansión..."(28)

En cuanto a las formas políticas que puede adoptar una organización estatal, las que configuran jurídicamente su modo de ejercicio y organización, son las formas de gobierno y formas de Estado.

Formas de Gobierno, se refiere a la estructura que adoptan -- los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio a sus atribuciones constitucionales, así como las relaciones que establecen entre sí. En esta forma, el Estado se manifiesta como una organización constituida por un conjunto de órganos. Asimismo, se deriva de -- ello el concepto de gobierno, que viene siendo la representación personal del Estado y que se materializa a través de la acción de los titulares de los órganos.

La clasificación de las Formas de Gobierno tiene su primera --

(28) ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado. 1a. edición.- México, UNAM. 1985., Págs. 309 y 310.

fundamentación en la formulada por Aristóteles, distinguiendo el tipo de poder según esté en uno solo, algunos o muchos, en cuanto a formas puras, y si por el contrario, degenera su ejercicio en corrupción y en beneficio de intereses particulares, se conformaban la tiranía, oligarquía y la demagogia u oclocracia. Sustancialmente Polibio adoptó la clasificación aristotélica, pero introdujo la figura de formas mixtas, es decir, que en Roma la monarquía, aristocracia y democracia estaban representados por el consulado, el senado y los comicios. En el Renacimiento, Maquiavelo formuló una clasificación bipartita al señalar que todos los Estados o son Repúblicas o Principados.

Históricamente las Formas de Gobierno que han perdurado en el tiempo son la Monarquía y la República. La Monarquía personifica su gobierno en su sólo individuo denominado monarca, rey, príncipe y emperador; es hereditaria, tradicional y reservada a clases privilegiadas.

A diferencia de las monarquías absolutas o puras, en las que el rey es el único titular de la soberanía y la ejerce en nombre propio, las que prevalecen en el mundo moderno procuran en su mayoría lograr el consenso y respaldo popular, para constituirse en factores de unificación. En cambio en las monarquías limitadas, la denominada constitucional se caracteriza en que el poder lo ejerce el monarca pero subordinado a un orden jurídico determinado; y en la parlamentaria el ejercicio del poder es a cargo del parlamento con responsabilidad ministerial, convirtiéndose el monarca en un --

símbolo de unión, es decir, reina pero no gobierna.

La república es una forma de gobierno cuyo titular no lo ejerce en forma hereditaria, sino que es electo por el pueblo o sus representantes, esto es, hay directa o indirectamente una participación de electorado en la conformación, legitimidad y permanencia de los órganos gubernamentales.

Su clasificación en el mundo moderno se ha reducido en Repúblicas unitarias y federales, en virtud de que las aristocráticas, en las que el poder es ejercido por un grupo de personas en su beneficio, se encuentran prácticamente extinguidas.

Una República es Unitaria si el ejercicio del poder recae en una autoridad central, no habiendo por tanto divisiones políticas autónomas o regionales. Es Federal cuando hay una concurrencia entre el organismo general, o sea la federación, y las entidades federativas, que cuentan con esferas de competencia y organización política propia.

Si se toman en cuenta las facultades del Presidente de la República en relación con los otros poderes, la república es de tipo presidencial, o de tipo parlamentario. El régimen presidencial mantiene la división de poderes y los órganos públicos ejercen sus facultades con independencia y moderada colaboración. En la república parlamentaria el ejecutivo aparece como un órgano que depende de la acción política o gubernamental del parlamento, asumiendo la dirección política del Estado. (29)

(29) SERRA ROJAS... Cfr. Pág. 586.

Exposición aparte reporta el concepto de Democracia como forma de gobierno, en el cual el pueblo dispone de los medios adecuados para determinar su destino, la conformación de sus órganos fundamentales y manifestar la orientación ideológica y sustento de sus instituciones.

La idea de la Democracia ha observado diversas vicisitudes en su conceptualización, desde la Grecia clásica en que Aristóteles -- describió al pueblo como dueño del gobierno, refiriéndose en ese -- sentido a los ciudadanos libres, con exclusión de los esclavos, la polis griega llevó a la práctica una democracia directa a través de asambleas populares. Roma tuvo una evolución democrática limitada y aristocrática y la Edad Media no fue un escenario propicio para la creación y desarrollo de las ideas sobre este régimen de gobierno. John Locke y Juan Jacobo Rousseau informan con sus teorías sobre la democracia del Estado Moderno, sus planteamientos sobre el poder del gobierno civil que afecta a los intereses civiles, así -- como la idea de la voluntad general y la soberanía absoluta del pueblo.

Fue hasta el siglo XVIII, con las revoluciones inglesa, francesa y norteamericana, cuando surge la Democracia moderna, mediante el sistema representativo. Sin embargo, el hecho de que desde su aparición se haya erigido como un sistema protector de intereses, egoísmos y pasiones humanas, producto del Estado liberal, dio lugar a su revisión para tratar de establecer lo que se conoce como democracia social, en la que la sociedad responda por su destino y por

el reconocimiento de todos los grupos humanos.

"La libre empresa, la libre iniciativa, el espíritu de lucro, la acción personal del hombre conquistando su propio albedrío, el olvido de los sufrimientos sociales, las grandes carencias colectivas, es un cuadro que aún está vivo y que pronto debe transformarse, para subordinarse a una democracia social. En la medida que este desarrollo se perturbe o se retrase, mayores serán los sufrimientos sociales. Para entonces la democracia será responsabilidad, seguridad social, control de fortunas, límite de voracidad, clara vocación a la libertad social."(30)

En la mayoría de los textos constitucionales del mundo se consagra el ideal democrático a alcanzar, pues no existe alguna nación que rija sus destinos y anhelos mediante un sistema político-perfecto. Nuestra Carta Magna no es la excepción y los artículos 30., fracción I, inciso B, 39 y 40 Constitucional, establecen el carácter democrático a nuestra estructura jurídica, régimen político y sistema de vida.

Este ideal es la democracia formal que establecen los ordenamientos jurídicos. Lamentablemente, son diversos los obstáculos que impiden su validez práctica. Es necesario llevar a cabo un proceso más adecuado que permita a la estructura del Estado y a la sociedad una mayor expresión de sus anhelos: "...La democracia moderna, mejor aún, contemporánea, se esfuerza por respetar a la persona, integrándola, a la vez, en una comunidad de hombres. Con es

(30) SERRA ROJAS. Op. Cit. Pág. 598.

píritu de universalidad trata de hacer del Estado un medio para -- que el ser humano pueda, en tanto que humano, cumplir su destino. - Si el Estado no nos sirve para que nos liberemos de las exigencias-inaplazables de carácter material, para que acrecentemos nuestro -- progreso espiritual es posible que todos fuéramos anarquistas. No-queremos sumirnos en la hondonada de la materialidad y de la estu-- pidez, sino elevarnos al Ser Supremo. Si el Estado no nos asegura- la libertad espiritual necesaria, no nos sirve para nada."(31)

La Forma del Estado consiste en la estructura de la organiza - ción política, considerada total y unitariamente, es decir, el Estado como un todo en cuanto a los diversos elementos que lo componen. Desde un punto de vista general, las diversas formas de Estado pueden reducirse únicamente a dos fundamentales, porque un Estado o es simple o es compuesto. Estado simple, por lo tanto es aquél en --- que existe una sola soberanía sobre un sólo pueblo y en un solo te- rritorio; por el contrario, es Estado compuesto el que está formado de otros Estados, esto es, que comprende entre sus elementos constitutivos a Estados menores, siendo un Estado de Estados. La figura- típica de Estado compuesto es el Estado Federal, que tiene: a) un - territorio propio que está constituido por el conjunto de los te -- rritorios de los Estados miembros; b) una población propia que es- tá sometida a su ordenamiento, y que está conformada por el conjun- to de las poblaciones pertenecientes a cada una de los Estados - - miembros, por lo que existe una doble pertenencia estatal, la del--

(31) BASAVE... Op.Cit. Pág. 196.

Estado Federal y la del Estado miembro; c) una propia y original soberanía que se ejerce tanto dentro del ámbito del derecho interno como dentro de la esfera de las normas internacionales.(32)

Cabe agregar, que respecto del Estado Unitario si bien históricamente corresponde a los regímenes absolutistas, tal parece que en ciertas situaciones prácticas algunos gobiernos lo consideran la forma más viable para la atención de múltiples responsabilidades, lo cual sin embargo siempre confrontará con la corriente federalista.

Sobre las figuras, Uniones de Estados y Confederaciones de Estados, se hace referencia a formas jurídicas del federalismo, teniendo la primera solamente importancia histórica por que se caracterizaban por la contigüidad de territorios de dos Estados, órganos diplomáticos comunes y un mismo representante en las relaciones internacionales (ejemplo: Unión Sueco-Noruega, 1815-1905 y Unión Austro-Húngara, 1867-1907).

En la Confederación de Estados, varios de estos forman una reunión permanente y orgánicamente, sin que ello implique su disolución ni la creación de un ente superior, pero mediante un pacto interestatal delegan poderes limitados para la realización de propósitos concretos. "Todos los trazos de su organización denotan la debilidad del sistema confederal que se debe a la falta de rigor de su integración institucional. La autoridad de las decisiones de la confederación depende de la buena voluntad de los Estados. Ello es-

(32) GROPPALI, Alessandro... Cfr. Págs. 273 y 274.

así a causa de la regla de la mayoría reforzada o de la unanimidad (siendo ésta la más frecuente) exigida para las decisiones con federales. Es la consagración de un derecho de veto la que casi inevitablemente conduce bien sea a la anarquía y a la disolución de la confederación, bien al abuso de autoridad de la mayoría contra la minoría...La tendencia que parece ineluctablemente estimular a la confederación hacia una forma política más sólidamente estructurada es ilustrada por los tres ejemplos principales de Federación que la historia nos propone: la de los Estados de América del Norte, de la Alemania y la de Suiza que, las tres, han acabado en la constitución de un Estado Federal."(33)

1.5 CONCEPTO Y JUSTIFICACION DEL ESTADO.

Considerando todo lo anteriormente referido, es propicio verter un concepto de Estado, que contiene los elementos que lo identifican y que son mayoritariamente reconocidos por la ciencia política moderna: "La organización política soberana y suprema de la sociedad humana, establecida en un territorio determinado mediante un régimen jurídico, para lograr el bien común."

De esta definición se desprenden elementos fundamentales como: un conjunto de seres humanos (sociedad) que se organizan políticamente; un espacio físico-geográfico (territorio) donde el Estado ejerce su soberanía y aplica su derecho positivo; el concepto -

(33) BURDEAU, Georges, Tratado de Ciencia Política, Tomo II, Volumen II, 1a. edición. México. UNAM-ENEP Acatlán. 1985. Págs. 206 y 207.

de soberanía como facultad del Estado para crear y garantizar el -
derecho positivo; un orden jurídico necesario para regular las re-
laciones humanas intersubjetivas; y el bien común, que es el máxi-
mo anhelo a alcanzar por el Estado en beneficio de los miembros --
que lo integran: "El Estado es la asociación política suprema. -
En ella se encuentra: a) una voluntad; b) una agrupación con un -
fin; c) una organización, para llevar a cabo los fines; d) una ac-
tividad; e) el reglamento de dicha actividad (derecho positivo); -
f) el reconocimiento del Estado a la actividad reglamentada."(34)

La Justificación del Estado, remite y responde a la interro -
gante: ¿para qué existe? ¿cuál es la razón de su existencia? El ser
humano sólo puede vivir y realizar sus ideales en lo social. Esto
sólo es posible en el Estado. Entonces el ser humano requiere del
Estado para llevar a cabo sus objetivos de vida y materialización-
de las ideas. De ahí que el Estado no sólo es una necesidad natu-
ral para el hombre, sino que se constituye en el medio para lograr
la plenitud del ser. Es precisamente esa insuficiencia humana pa-
ra mantener y mejorar por sí su vida física, intelectual y moral,-
lo que explica y justifica la existencia de la organización jurídi-
ca-política.

Georg Jellinek elaboró una sistemática clasificación de las -
teorías que justifican el Estado, en función del tipo de necesida-
des que conforman su fundamento: teológico-religiosa; físico-mate-
rial (la fuerza); jurídica (que se presentan históricamente en ---

(34) ARNAIZ AMIGO, Aurora... Op. Cit. Págs. 44 y 45.

tres formas: derecho de familia, derecho patrimonial y derecho contractual); ética y psicológica.(35)

Independientemente de su forma concreta y de las diversas teorías que tratan de fundamentar su origen, lo cierto es que la causa eficiente de su justificación es la necesidad natural, imprescindible y ratificada por la razón, de procurar la conservación y desarrollo conveniente del ser humano: "Aquellos positivistas, empiristas, etc., que absolutizan -a falta de algo mejor- las movedizas modalidades de los cánones sociales, o que sostienen que el Estado no es sino un fin impositivo en sí mismo, el Gran Monstruo Leviatán que impera sobre las conciencias y dignidades humanas, bien les vendría aceptar que la tabla de valores sociales e individuales, -- eternos o no, sale del caos gracias a la institución estatal y su Derecho. O sea que en el Estado lo que destaca, precisamente, es su función bienhechora, y no su negación... El oscurantismo, la ignorancia, los antivalores sociales proyectan caricaturas de Estados y de sus gobernantes. Una sociedad adulterada en los fines, dará un Estado dedicado a canalizar las ambiciones malsanas de los futuros gobernantes que surgirán no de la educación y cultura política, sino del arribismo y ambiciones impuras de gentes que se negaron a forjarse un porvenir limpio."(36)

2. LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

2.1 La Función Administrativa del Estado 2.2 La Administración como Sujeto de Derecho 2.3 La Organización Administrativa 2.4 La Organi-

(35) Cfr. JELLINEK, Georg... Págs. 137 y 163.

(36) ARNAIZ... Op. Cit. Pág. 141.

zación Administrativa Mexicana. 2.5 La Centralización Administrativa Federal.

2.1 LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

El Estado se constituye para realizar los fines del hombre. Es tos propósitos se establecen en los ordenamientos jurídico constitucionales, reglamentarios y orgánicos. Los aspectos relativos a las atribuciones y competencias de los órganos encargados de llevar a cabo la actividad del poder estatal, son las formas en que se ejercen las funciones.

Se acepta el criterio de que el poder del Estado es único e indivisible, por tanto, no es válido el referente a la división de poderes, sino que los órganos ejecutivo, legislativo y judicial --- realizan funciones, cuyos actos básicos se materializan en actos ad ministrativos, la ley y resoluciones judiciales o sentencias, respectivamente.

Sobre la función administrativa, como actividad del Estado, se manifiesta en las acciones desempeñadas primordialmente por los órganos del Poder Ejecutivo Federal y se define como "La actividad -- que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad -- la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones como otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control."(37)

(37) SERRA ROJAS... Derecho Administrativo... Op. Cit. Pág. 55.

La función administrativa realiza su actividad desde dos aspectos: formal u orgánico, cuando se hace referencia al poder que efectúa el acto administrativo, y material, que atiende a la naturaleza intrínseca y caracteres propios del acto.

En este contexto, se considera formal la función administrativa cuando es normalmente realizada por el Poder Ejecutivo. No obstante, este criterio observa excepciones, toda vez que, por un lado, los poderes legislativo y judicial tienen algunas facultades legales por virtud de los cuales realizan actos administrativos (nombramientos de personal: problemas no contenciosos de límites entre entidades federativas y casos de jurisdicción voluntaria). De igual manera, diversos actos que realiza el Poder Ejecutivo, por su naturaleza no pueden ser considerados como administrativos (facultades reglamentarias y para expedir decretos, así como solución de controversias agrarias, laborales, fiscales y burocráticas). De ahí que algunas de las atribuciones del Ejecutivo sean formalmente administrativas, porque atienden al órgano que las realiza, pero materialmente son de otra índole (legislativa o judicial), atendiendo a la naturaleza del acto.

Las atribuciones que en esa forma a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que en los momentos actuales conservan, se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- a) De mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad y el orden públicos.
- b) Para regular las actividades económicas de los particulares

res.

- c) Para crear servicios públicos.
- d) Para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Como se puede apreciar, el problema de cuáles son las atribuciones del Estado se encuentra íntimamente vinculado con el de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y los particulares, ya que las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares. De manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno tiene que traducirse forzosamente en merma de la esfera de acción de los otros. La doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado respecto de los particulares en: a) -- atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) -- que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y c) para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. (Bonnard, Dr. Adm., Págs. 16 y ss.).- El desarrollo de este tema permitirá al mismo tiempo fijar la extensión de las atribuciones del Estado mexicano a la luz de la legislación positiva, con lo cual se sentará la base que habrá de servir para la exposición posterior de las instituciones del derecho administrativo dentro de este mismo Estado.(38)

(38) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso 8a. Edición. México. Edit. Porrúa Hnos. 1988. - Cfr. Pág. 113.

2.2 LA ADMINISTRACION COMO SUJETO DE DERECHO.

Parte de los fines y funciones del Estado es la Administra --
ción Pública, que se define como una "entidad constituida por los-
diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por fina-
lidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del in-
terés general, que la Constitución y las leyes administrativas se-
ñalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales-
de una nación." (39)

Las acciones administrativas del Estado disponen del poder --
que le confiere éste para ser sujeto de obligaciones y derechos --
que prevén los ordenamientos jurídicos. En este sentido, la Ad --
ministración Pública se somete a una rama del Derecho Público que-
es el Derecho Administrativo. Esto se aplica en función de que --
al surgir el Estado de Derecho, se deriva una autolimitación del -
poder público, que se caracteriza por la existencia de derechos --
públicos y medios para su defensa.

La actuación administrativa es en la actualidad eminentemente
social, de acuerdo con una previa idea de justicia en ese orden, -
en donde se deriva todo un amplio accionar del Estado hasta donde-
esa justicia social puede ser concebida; el peligro es que inunde-
toda zona de la actividad humana, sin establecerse límites. Esto-
nos conduce a la cuestión de los fines del Estado, en su relación-
entre el Poder y la sociedad en que lo ejerce, tema previo que ---

(39) SERRA ROJAS... Op. Cit. Pág. 75.

subyace en toda meditación axiológica de la creciente actividad -- administrativa de nuestros días.(40)

La Administración Pública como sujeto de Derecho, se significa por las siguientes notas:

- a) Es una centralización de funciones administrativas, bajo la autoridad jurídica del Poder Ejecutivo.
- b) Actuación de acuerdo con la ley, de lo cual se derivan la presunción de legitimidad al velar los intereses públicos; ejecutoriedad de los actos administrativos y juicio a la legalidad de estos últimos por los tribunales administrativos.
- c) En el régimen administrativo queda limitada la jurisdicción administrativa de la judicial, al contar cada una -- con su respectivo ordenamiento.
- d) La existencia de un Derecho Público que privilegia a la -- administración y la armoniza con las garantías de los particulares, sin que ello implique ausencia de relación con el derecho privado.(41)

El hecho de que se ha extendido en el presente el área de actividades de la Administración Pública, al intervenir en la construcción de carreteras, sistemas de riego, plantas eléctricas, es-

(40) Cfr. OLIVERA TORO... Págs. 17,18 y 19.

(41) Cfr. OLIVERA TORO... Pág. 84.

cuelas y otros servicios, desempeñándose asimismo como rectora de la economía, se explica en virtud del aprovechamiento que en técnicas, métodos y procedimientos, aporta la experiencia de la administración en general.

Se admite actualmente en el Derecho Administrativo que la Administración Pública cuenta con personalidad jurídica, en virtud de que en el ámbito interno actúa frente a los poderes Legislativo y Judicial, así como particulares, como sujeto de Derecho. Si se le reconoce personalidad al Estado, es lógico que la Administración cuente con esta por ser parte de él. Además, a los organismos descentralizados y empresas estatales creados por el Estado, se les reconoce personalidad jurídica por disposición de la ley o mediante un decreto del Ejecutivo.

2.3 LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

La estructuración de los órganos funcionales y la gama de sus facultades y obligaciones explican cómo la Administración Pública trata de cumplir eficazmente con sus fines, siendo esto resultado de una organización administrativa que se crea y desenvuelve a través de normas y relaciones jurídicas: "La estructura administrativa no puede estar alejada del Derecho, éste es la argamasa que sostiene el armazón administrativo y se hace objetivo cuando los órganos de la administración adquieren juridicidad, cuando se delimita su competencia y así delimitada sirve de contrapeso a los otros órganos..."(42)

(42) OLIVERA... Op. Cit. Págs. 283 y 284.

En esta tesis, la organización administrativa es definida como "La forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependen -- cia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en actividad de la propia administración, encaminada a la consecución, de los fines del Estado."(43)

Las necesidades de un país en un momento determinado y las diversas variantes que ha impuesto la realidad administrativa, han -- dado lugar al establecimiento de diversas formas de organización -- administrativa, de las que se consideran tradicional y jurídicamente las siguientes: la Centralización, la Desconcentración, la Des -- centralización y las Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

Es en el Estado Compuesto Federal, en el que se manifiestan -- las formas referidas, por razón de que en éste se crean varios centros de dirección, coordinación y sanción, que tienen a la Federa -- ción como órgano principal y determinante. De esta manera, cobran existencia las entidades federativas, los municipios y otros cen -- tros de imputación normativa, derivados del carácter descentrali -- zador de este régimen, que en nuestro país gobierna actualmente, -- teniendo como antecedentes normativos las Constituciones de 1824 y 1857.

(43) ACOSTA ROMERO, ... Pág. 113.

2.4 LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA MEXICANA.

El Estado Federal tiene las siguientes características:

- I.- Una Constitución que crea órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades.
- II.- Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan - su propia ley fundamental para su régimen interno.
- III.- Los funcionarios de las entidades federativas no dependen - las autoridades de carácter federal.
- IV.- Las entidades federativas deben poseer los recursos econó - micos necesarios para satisfacer sus necesidades, y
- V.- Las entidades federativas intervienen en el proceso de re - forma constitucional."(44)

El Estado federal encuentra su fundamento constitucional -- en el artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de -- Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental." De esta forma se organiza de acuerdo con las leyes constitucionales y ordinarias, que regulan la -- creación, el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones -- públicas nacionales.

(44) CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 7a. Edición-México. Edit. Porrúa Hnos. 1986. Págs. 239 y 240.

Asimismo, nuestra Ley Fundamental establece que las finalidades primordiales del Estado Federal mexicano se realizan a través de dos entidades jurídico-políticas, con su respectiva esfera de competencia; la Federación, como puntal de los intereses generales-nacionales y las actividades federativas, encargadas de administrar los intereses regionales.

La delimitación de competencias entre la Federación y los Estados, se determina como resultado de las facultades que el primero cede a los segundos, tal y como lo refiere el artículo 124 Constitucional: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." Es decir, nuestro ordenamiento constitucional consigna de manera expresa el ámbito competencial de la Federación y lo restante es reservado a las entidades federativas. Por otra parte, las facultades establecidas por el artículo 115 constitucional, delimitan la competencia de los municipios frente a los Estados y Federación, con lo que quedan asignados de esta manera los ámbitos federales, local y municipal.

En este marco, las formas de la organización administrativa federal se desarrollan, de conformidad con el artículo 90 constitucional, en centralización y paraestatal: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la interven-

ción del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

En primer término, la Administración Pública realiza sus actividades de dos formas: bajo el régimen centralizado, es decir, -- cuando los órganos se encuentran estructurados en un orden jerárquico supeditado a la Administración Pública, unidad de acción necesaria para llevar a cabo sus fines; y como Desconcentración Administrativa, esto es, por la acción de órganos administrativos -- que no dejan de estar subordinados al poder central, pero que disponen de facultades específicas para actuar y decidir dentro de límites y responsabilidades precisas.

La forma de organización administrativa Paraestatal o Descentralización, cuyos organismos se encuentran referidos en la ley -- Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en otras -- leyes administrativas, se caracteriza por relajar los vínculos de relación con el poder central, conservando éste facultades limitadas de vigilancia y control:

"La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a -- la que se le asigna una limitada competencia territorial o aque -- lla que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del -- Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de --

la tutela administrativa."(45)

Los organismos descentralizados se rigen por un régimen jurídico especial, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, desarrollando sus actividades de dos formas: por región o territorial, en virtud de que se llevan a cabo en un espacio geográfico limitado, en servicios públicos municipales y en facultades--políticas-administrativas regionales; así como técnica o por servicio, debido a los aspectos técnicos, científicos y autónomos de -- los servicios públicos.

"Pocos países contemplan un desarrollo tan amplio de la administración pública como el que ha tenido lugar en México durante -- los últimos setenta años. Si consideramos que fue el triunfo del movimiento constitucionalista jefaturado por don Venustiano Carranza, cuando se entra de lleno a la vida institucional y se dan los primeros pasos para una nueva organización administrativa del Estado mexicano, se comprenderá al analizar la enorme extensión que -- hoy alcanza su intervención en todos los aspectos políticos, sociales y económicos del país, lo justificado de la afirmación que hace..."(46)

(45) SERRA ROJAS, Derecho ... Op. Pág. 482.

(46) BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago "Comentario al Artículo 90", -- en Constitución Mexicana Comentada. México. UNAM-I.I.J. 1985, -- Pág. 210.

2.5 LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.

En un sentido amplio, se entiende por Centralización a la -- forma de organización administrativa, en la que las unidades, órga -- nos de la administración pública, se rigen bajo un orden jerárqui -- co en torno al Presidente de la República, con la finalidad de un --ificar las facultades de decisión, mando, acción y ejecución.(47)

La unidad de los órganos y su acomodo articulado, se da en el orden de subordinación hacia el titular del Poder Ejecutivo, de -- coordinación entre las dependencias (Secretaría de Estado, Departa --mento Administrativo y Procuraduría General de la República) y de -- subordinación interna en cada una de estas.

Se reconoce como poderes derivados de la relación jerárquica -- los siguientes:

- 1.- Poder de Decisión. Es la facultad de resolución de los asuntos -- de la administración, así como de realizar actos creadores de -- situaciones de Derecho. Se reduce a unos cuantos órganos con -- competencia para hacer cumplir sus determinaciones.
- 2.- Poder de Nombramiento. Consiste en la concentración de la fa -- cultad para hacer designaciones de servidores públicos de los -- órganos subordinados. Es precisamente la atribución que marca -- el punto de partida de la relación jerárquica y le corresponde -- en forma principal al Presidente de la República, quien de --

(47) Cfr. ACOSTA ROMERO, ... Pág. 116.

acuerdo con el artículo 89 Constitucional, fracciones II, III y IV, designa y remueve discrecionalmente a sus colaboradores inmediatos, a los Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, así-- como directores de organismos descentralizados y empresas esta-- tales.

- 3.- Poder de Mando. Es la facultad que tienen los órganos superiores para dar legalmente órdenes o instrucciones a sus subordinados, ya sea para hacer cumplir la ley, o lineamientos para el ejercicio de las funciones y el buen servicio.
- 4.- Poder de Revisión. Se refiere a la facultad que tienen los superiores jerárquicos de revisar el desempeño funcional de sus subordinados, a través de actos materiales o disposiciones jurídicas llegándose inclusive a generar una serie de responsabilidades administrativas, civiles y penales en los casos de incumplimiento en el desempeño de las labores.
- 5.- Poder Disciplinario. Relacionado con los de revisión y vigilancia, se ejerce con el fin de aplicar sanciones a los órganos que transgredan los deberes derivados de la relación de subordinación, que pueden consistir en amonestación verbal, apercibimiento, suspensión e incluso el cese si la gravedad de la -- falta lo justifica.
- 6.- Poder para resolver conflictos de competencia. A través de él se establece una delimitación en los ámbitos de acción de los -- órganos administrativos, previéndose una solución en los casos--

en que a falta de disposición legal expresa no se señala la - competencia de los órganos, como lo consigna el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "En ca - sos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo - para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la Re - pública resolverá por conducto de la Secretaría de Goberna - - ción, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo."

Los titulares de las unidades administrativas que integran la organización administrativa centralizada federal son el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamen - to del Distrito Federal y el Procurador General de la República.

El Presidente de la República es el titular del Poder Ejecuti - vo, tal como lo señala el artículo 80 de la Constitución: "Se depo - sita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un Só lo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos - Mexicanos". Realiza sus atribuciones como jefe de Estado, cuando - representa a la nación y se rinde honores protocolares por virtud - de su investidura, y como jefe de Gobierno, cuando actúa al frente de la Administración Pública Federal, dándole contenido a su es - tructura, las líneas fundamentales a la actividad política y ad - ministrativa el Estado, así como los nombramientos y remociones de los funcionarios de la organización centralizada y de los que no - están señalados expresamente en la ley.

Reportan mayor importancia para este estudio, las funciones -

presidenciales Administrativas y Ejecutivas, en virtud de que le -
corresponde la facultad de ejecutar las leyes expedidas por el Con-
greso de la Unión, así como la reglamentaria para la exacta obser-
vancia de la esfera administrativa, y financieras, dado el papel --
trascendental de la economía en el mundo actual.

En su carácter de elemento del poder del Estado, es decir, co-
mo órgano político y administrativo, el Presidente de la República-
gobierna y administra al desempeñarse como órgano político uniperso-
nal y organiza el funcionamiento de los negocios y servicios pú --
blicos.

Las principales acciones desarrolladas por el Ejecutivo Fede -
ral se encuentran contenidas en el artículo 92 Constitucional: "To-
dos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente --
deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Depar-
tamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este re -
quisito no serán obedecidos."

Además como jefe de la administración pública, el Presidente -
de la República puede expedir acuerdos, autorizaciones, aprobacio-
nes, vistos buenos, instrucciones, declaraciones, mensajes, y otros
actos administrativos análogos en relación a la importancia de la -
materia de que se trate."(48)

Las Secretarías de Estado, son órganos superiores políticos --

(48) SERRA ROJAS, Derecho... Op. Cit. Pág. 519.

administrativos que colaboran con el Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad estatal.

Con la fusión de la exsecretaría de Programación y Presupuestos (SPP) con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), - actualmente existen diecisiete Secretarías de Estado de las die -
ciocho que había desde 1982:

- 1.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 2.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 3.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 4.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 5.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 6.- Secretaría de Desarrollo Social.
- 7.- Secretaría de Educación Pública.
- 8.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- 9.- Secretaría de Gobernación.
- 10.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 11.- Secretaría de Marina.
- 12.- Secretaría de Pesca.
- 13.- Secretaría de la Reforma Agraria.
- 14.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 15.- Secretaría de Salud.
- 16.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 17.- Secretaría de Turismo.

La Procuraduría General de la República (PGR) es un órgano - que apoya al Ejecutivo Federal en la atención de los asuntos jurídicos y administrativos, teniendo como fundamento Constitucional - el artículo 102 y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de -
la República.

Entre sus principales características, el Procurador es nombrado y removido por el Presidente de la República (artículo 102-- Constitucional), estableciéndose el fundamento con el cual forma parte de la organización administrativa centralizada; se desempeña como Consejero Jurídico del Gobierno Federal y cumple con las disposiciones que regulan su ámbito de facultades y competencias.

El Departamento del Distrito Federal (DDF), depende del titular del Poder Ejecutivo y por tanto es parte integrante de la Administración Pública Federal (artículo 92 Constitucional), de manga política y administrativa, pero desconcentrada porque constituye una entidad distinta de la Federación (Artículo 27, fracción VI de la Constitución: "...Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

Algunas de las principales funciones del Departamento se refieren a servicios públicos, servicios administrativos generales, acción política gubernativa del Departamento, la materia hacienda, la acción cívica y la recreativa, y las funciones diversas a las que alude la ley.

C A P I T U L O I I

EL ESTADO Y LA ECONOMÍA

1.- La Escuela Clásica. a). El Individualismo. b). El Liberalismo. 2.- El Intervencionismo Estatal en la Economía. A). Orígenes del Intervencionismo. b). El Origen Socialista de la Intervención: Rodbertus y Lasalle. c). La Planificación Económica.

1.- LA ESCUELA CLASICA.

Si, como se observó en el capítulo anterior, los procesos de formación del Estado acusan complejidad y llevan tiempo, los relativos al fenómeno económico no escapan a estas mismas circunstancias.

Se puede decir que dicho fenómeno aparece con el hombre mismo: en este sentido hay quien establece que el objeto de la ciencia económica representa el mayor de los dramas de la humanidad, ya que encierra los esfuerzos del hombre por conseguir lo que hace falta para satisfacer el número siempre mayor y más variado de sus necesidades. Dado que la naturaleza pocas veces otorga con excesiva generosidad sus dones, la Economía tiene que afrontar los problemas de escasez tanto de bienes como de servicios para dar satisfacción a las necesidades humanas, procurando una distribución de la riqueza lo más equitativa posible. (1)

La raíz etimológica de la voz "economía" nos remite al grito -

(1) Cfr. FERGUSON, John M., Citado por ASTUDILLO URSUA, Pedro. -- Lecciones de Historia del Pensamiento Económico. 7a. ed. México, - Edit. Porrúa Hnos. 1990, Pág. 11.

griego oikonomike; esto es, oikos: todo lo que uno posee, y nomos: administrar. De ahí se desprende la concepción griega de que la economía era el acto de administrar de manera prudente y sistemática el patrimonio de la familia. Así, el filósofo Aristóteles empleó la expresión "economía política", misma que se generalizó con el tiempo, aunque de forma transitoria también se utilizaron las de "economía social", "economía civil", "crematística" y "plutología", entre otras. Sin embargo, la breve expresión "economía" vino a identificar definitivamente el estudio de la riqueza hacia -- 1890, con la publicación de los "Principios de Economía", de Alfredo Marshall.(2)

Se puede decir que existen múltiples y variadas definiciones de Economía; no obstante, entre los diversos estudiosos sobresale la que aporta Scott, quien la define como la "ciencia de lo escaso", aunque también es frecuente ubicarla como la ciencia de la riqueza, o sea de los bienes y de los servicios lo bastante escasos como para tener un valor en dinero. Habría de destacarse, finalmente, que data de apenas hace unos cien años el interés por la -- ciencia económica como disciplina sistemática y autónoma, ya que el desarrollo de la economía ha coincidido con el auge del capitalismo industrial del siglo pasado y del actual.(3)

"Gide y Pist dicen: "Lo que a mediados del siglo XVIII se --

(2) Cfr. ASTUDILLO URSUA, ... Idem.

(3) Cfr. Idem.

llamaba Economía Política, bautizada con ese nombre desde hacía siglo y medio por Antonio de Montchrétien, no correspondía en nada - absolutamente a lo que hoy comprendemos por esta denominación y ni siquiera llegaba a constituir una ciencia especial. Para asegurarse de ello, basta leer en la Gran Enciclopedia el artículo que figura con tal designación, escrito en 1755 y firmado nada menos que por Juan Jacobo Rousseau; inútil para el lector moderno pretender buscar en él, aun aproximadamente, nada de lo que creería encontrar. La economía política, debido precisamente a esta causa, le había sido asignado ese calificativo que hoy nos parece fuera de lugar, y que cada vez con mayor empeño se tiende a hacer desaparecer, sustituyéndolo preferentemente por el de "Ciencia Económica" - o "Economía Social".(4)

De esta manera, se han realizado innumerables estudios para analizar tanto los fenómenos de carácter económico como las ideas que los motivaron o que, en su defecto, se derivaron de los primeros. Es así como el estudio de las diversas etapas por las que atraviesan los procesos económicos se enlazan con determinados momentos y acontecimientos históricos, dando lugar a las llamadas escuelas y/o corrientes económicas.

Se puede afirmar de este modo que, no teniendo separación con respecto a una ética vinculada -a su vez- con valores de carácter teológico, las ideas económicas no encuentran un ámbito propicio para su desarrollo en la denominada Edad Media; en efecto, al refe

(4) Ibídem, Págs. 11 y 12.

rirse por ejemplo Tomás de Aquino a las figuras de la propiedad o del préstamo, lo hace con relación a los pecados del robo y de la usura. Y en cuanto a la propiedad económica en específico, ésta tampoco obtiene un cabal desenvolvimiento debido a que el pensamiento rector en ese momento se centra en la salvación de las almas sin preocuparse por la acumulación de la riqueza.(5)

En consecuencia, puede estimarse que con la llegada de la corriente conocida como "mercantilismo" se registra un importante avance, porque se comienzan a estudiar por sí mismo y de manera autónoma los problemas planteados por la economía. Hay que advertir que aunque el mercantilismo no presenta todavía una estructura cabalmente científica, constituye ya un conjunto de ideas sistematizadas y desprovistas de influencias teológicas o morales y que sin llegar a ser un todo coherente integra en sí creencias, prácticas y teorías surgidas aproximadamente de mediados del siglo XV hasta mediados del XVIII, sin soslayar que algunos de los principios que contiene son ya anticipados o ya tardíos en el tiempo.

Tomando en cuenta los escenarios mencionados líneas arriba, al mercantilismo se le podría dividir en cuatro importantes etapas, a saber: a).- El bullonismo simple: en el que se quedó España; b).- El mercantilismo industrial: alcanzado por Italia y Francia. c).- El mercantilismo comercial: al que arriban Holanda e Inglaterra; y d).- El mercantilismo liberal: en la que empieza a ne-

(5) Cfr. RANGEL COUTO, Hugo. Guía para el estudio de la Historia del Pensamiento Económico. México. Ed. Porrúa Hnos. 1976. Pág. 23.

garse a sí mismo, y que se da también en Inglaterra.(6)

La consolidación del mercantilismo se puede atribuir a la --
puesta en práctica de determinados factores clave: 1).- el desa --
rrollo del naciente nacionalismo: 2).- la idea de riqueza nacio --
nal alcanzada a la idea de prosperidad personal: 3).- el manejo --
de la exportación e importación de mercancías en la denominada "ba --
lanza de comercio": 4).- el incipiente empleo de una "balanza de --
pago", dado que el movimiento de dinero en sí y las relaciones --
económicas en general, se hallaban aún muy poco desarrolladas, así --
como el mismo conocimiento de los hechos económicos: 5).- el --
mantenimiento y explotación de las colonias (sobre todo por cuanto --
a la cuestión mineral se refiere), y la celebración de tratados --
comerciales: y 6).- la puesta en práctica de otras medidas para --
el fomento de la industria nacional: ya las concesiones de manufac --
tura otorgadas de manera liberal, ya el aseguramiento al empresa --
rio en relación a la venta de su producto, entre muchas otras.(7)

"Toda la maquinaria de la nación estaba preparada para desa --
rrollar un programa que parecía tener una lógica admirable y el --
Estado se había convertido no sólo en una unidad política nacio --
nal, sino también en la unidad económica nacional.

Fue una lucha decidida contra los particularismos regiona --

(6) Cfr. Idem.

(7) Cfr. KLEINWACHTER, Federico von. Economía Política. 3a. ed. --
Barcelona. Gustavo Gili, editor, 1934, Págs. 38 a 41.

les, la que propicia el surgimiento de un pensamiento económico -- nacionalista, pensándose ya en un sistema de impuestos, de mone -- das, de agricultura, de comercio, etc., de un ámbito nacional."(8)

Se insiste en la idea de que el mercantilismo, en su momento, tuvo su mérito, en la conciencia de que por sus mismas características y no pocos excesos se ganó un buen número de críticas, dando se lugar a diversas y elaboradas teorías que abrieron brechas a la escuela liberal o clásica de la economía. No obstante, antes del "sistema de libertad natural" iba, por primera vez, a constituirse en francia mediante el esfuerzo del pensamiento de un gran iniciador, y la idea de ley natural iba a adquirir en él un relieve tanto más ostentoso cuanto que había de asociarse íntimamente a la -- idea de la supremacía de la agricultura y de la glorificación de -- la tierra, es decir del arte y del agente que, de la manera más -- probable, manifiestan la realidad y la importancia de tales leyes. Con las dos partes esenciales de su doctrina había de afirmar do-- blemente Quesnay la reacción contra el mercantilismo, oponiendo el jus naturae al arbitrum de los hombres: oponiendo la exclusiva -- productividad del suelo o la "esterilidad" de la industria y del -- comercio. Y aunque la primera de ambas partes parece haber tenido un destino más firme y duradero que la segunda, no hay que olvi -- dar que la segunda fue, para Quesnay y los suyos, igualmente esencial, por lo menos, y que dió su propio color a la primera escuela

(8) RANGEL COUTO, Op. Cit. Paqs. 25 y 26.

liberal importante."(9)

No obstante, habría que mencionar también como precursores de la escuela clásica -antes de ahondar en la corriente fisiocrática- a Thomás Hobbes, Bernardo de Mandeville y David Hume, sin olvidarse de Josiah Jucker, Dugald Stewart, John Law, Francisco Melon, Dudley North, Francisco Hutcheson y Ricardo Cantillon. Todos ellos generaron abundante literatura económica ante la excesiva --reglamentación del sistema mercantilista concretada en numerosos --edictos emanados del poder real.

Era un hecho contundente el estancamiento experimentado por la agricultura debido al erróneo concepto de la riqueza que embrocaba a los campesinos cuando escaseaban las cosechas, porque el Estado hacía propicia la importación: situación de deterioro económico que también se daba cuando se registraba abundancia, porque el Estado prohibía que se exportara.

Además, la agricultura se vió también cercada no sólo por la prohibición de la circulación de cereales en el territorio del país, sino también por disposiciones de tipo fiscal, como el "Diezmo real" del Mariscal Vaubán o el "Detail de la France" del Bois Guilebert, situaciones que repercutieron en buena medida en la opinión pública.(10)

(9) GONNARD, René. Historia de las Doctrinas Económicas. Madrid. - M. Aguilar, editor. 1938, Págs. 164 y 165.

(10) Cfr. RANGEL COUTO, Op. Cit. Pág. 27.

Del mismo modo, el renglón industrial presentaba estancamiento también por la "excesiva reglamentación" elaborada por los gremios y corporaciones que, apoyados por el Estado, impedían toda -- innovación y mejoramiento. Esto fue lo que obligó al Ministro de Luis XIV, Jean Colbert, a liberar de estas trabas en Francia a algunas manufacturas que llamó reales y que gracias a la libertad se desarrollaron y se pusieron a la cabeza de la industria europea.

"El comercio tubo también limitaciones muy serias, como por ejemplo: en 1664 Colbert estableció una tarifa aduanal que no era exageradamente rigurosa, pero después, cediendo ante los manufactureros franceses, expidió otra en 1667 que fijaba aranceles elevados a más de 700 artículos que procedían de Inglaterra y Holanda, las que, como represalia prohibieron la importación de los -- artículos franceses.

"Sus sucesores exageraron más esta actitud, justificando lo -- que el economista Verri afirmaba: "La práctica del comercio es una verdadera guerra"; la consecuencia fue que entre Francia y Holanda hubo dos guerras.

"De manera que ni el comercio que podría considerarse como -- privilegiado en un sistema mercantilista podía prosperar, porque -- requiere siempre de paz y libertad."(11)

Todo lo anterior despertó una gran corriente en pro de la independencia y la emancipación que no podía alcanzar el desarrollo

(11) Ibídem, Págs. 27 y 28.

de una nueva tesis, sino hasta el momento en que quedara absolutamente comprobada la derrota del mercantilismo. (12)

De esta forma, se desata con fuerza la actividad de los autores mencionados líneas arriba, proponiendo un orden económico natural en exposición al artificio de la fracasada escuela mercantilista, lo cual se presenta a través de tres importantes etapas: a).-- con las ideas sostenidas por Tomás Hobbes; b).- mediante los autores de la Escuela del Sentido Moral; y c).- con el pensamiento de Bernardo de Mandeville.

A) Hobbes.- Este autor inglés adoptó en su célebre obra "El Leviatán" una posición individualista, toda vez que para él la sociedad humana no es sino un agregado de individuos; y establece que éstos actúan en función de sus pasiones, situación que convierte al hombre en lobo del propio hombre: "Homo Homini Lupus".

Es así como al desencadenarse la lucha de todos contra todos, se aproxima la destrucción de la vida en la sociedad, misma que no llega a concretarse porque una pasión tan humana como lo es el miedo hace que los hombres formen un monstruo que los domine y de esta forma mantenga la paz; este monstruo es el Estado (el Leviatán).

A Hobbes se le puede considerar teórico del absolutismo político, pero también teórico del liberalismo económico, ya que sostiene que el individuo puede alcanzar de mejor manera su bienestar económico al emprender su búsqueda libremente sin que el Estado intervenga en modo alguno.

(12) Ibídem, Pág. 28.

B).- Por lo que toca a los integrantes de la Escuela del Sentido Moral: Shatesbury, Hutchenson y Butler estos combaten las ideas de Hobbes, sosteniendo que el hombre no es el lobo del hombre, sino que subyace en él un sentido moral que lo torna sociable y lo motiva a hacer el bien a los demás. Debido a lo anterior, no se precisa de la imposición de un Estado poderoso para hacer viable la vida social y, en consecuencia, la humanidad podría disfrutar de libertades que, según Hobbes, el Estado le había segregado.

C).- En una tercera etapa, Bernardo de Mandeville a través de un poema titulado "La Fábula de las Abejas" o "Vicios privados, beneficios públicos", de una manera festiva y alegórica configura una sátira de la situación económica y social prevaleciente, en la que sostenía que los actos humanos tenían su fundamentación en los deseos y las pasiones y que, específicamente, la actividad de tipo económico tenía a la codicia, la ambición, el orgullo y la vanidad como impulsores; lo anterior repercutía en que las pasiones egoístas de algunos motivaban las actividades y la prosperidad de los demás. Más adelante agrega que el ser humano no obra por perversidad, pero tampoco con el sentido moral de ayuda a los demás, sino con el propósito de concretar lo más conveniente para sí, sin tomar mayormente en cuenta el que se pueda causar un bien o un mal a los otros.(13)

"Ya se tiene la base para afirmar que en una forma objetiva e-

(13) Cfr. Ibídem, Págs. 28,29 y 30.

independiente de la voluntad y a través de la división del trabajo, el hombre en virtud de sus relaciones económicas con los otros puede lograr el máximo bienestar.

"Se estima que esta es la base de la teoría individualista que en el campo económico era buscada ya por los detractores del sistema mercantilista que deseaban encontrar un nuevo rumbo. Se consideraba a esto, como la base psicológica del liberalismo económico."(14)

No obstante lo anterior, habría de surgir otro crítico acervo del mercantilismo en la persona del historiador y filósofo inglés - David Hume, quien en 1752 editó una serie de trabajos que abordaban varios temas interesantes: el comercio, la balanza de comercio, el interés, el dinero, el lujo, el crédito público, los impuestos, la simulación comercial y la población de las naciones antiguas. Entre otras ideas, postuló que el estado perpetuo de los cambios entre las naciones, así como de su intercambio comercial, es garantizado por figuras como el libre cambio o como la división interna -- cional del trabajo que exige la misma naturaleza, todo ello durante el tiempo en que mantengan las características de industriosa y civilizadas. Siempre que se encuentre rodeado de otros Estados en -- plena prosperidad, un Estado tendrá como ventaja la libertad en materia comercial.

Prosiguiendo con las ideas de otros autores, sostuvo que la --

(14) *Ibidem*, Pág. 30.

balanza de comercio representaba un prejuicio, no pudiendo ser favorable de manera indefinida, y no siendo tampoco deseable la acumulación ilimitada de numerario, ya que su dimensión cuantitativa en cada nación resultaría siempre proporcional al número de sus habitantes y al crecimiento industrial respectivo. Y es precisamente en esta cuestión, la monetaria, en la que aporta dos importantes conclusiones: que el aumento monetario sin razón alguna tiene como consecuencia la baja en el valor de la unidad monetaria, además de la aparición de primas para la exportación en los países ricos; y, por otra parte, la afirmación de que la riqueza no estriba en el dinero, sino en los hombres y en las comodidades, que son la verdadera fuerza de la comunidad.(15)

"Hume sostuvo la libertad en la fijación de la tasa de interés y demostró que dicha tasa no depende de la calidad del dinero. Es decir, que éste sea de oro o de plata, sino de su cantidad como capital disponible; defendió las contribuciones moderadas como estimulantes de la producción y analizó otros interesantes temas con una gran penetración. Además, examinó el cambio internacional antes -- que Smith de una manera aguda; reconoció la existencia de una economía general, pero que también las economías nacionales tienen sus reglas particulares.(16)

Para el Dr. Pedro Astudillo Ursúa, las ideas precursoras de la

(15) Cfr. ASTUDILLO URSUA, Op. Cit., Pags. 58 y 59.

(16) Ibídem. Pág. 59.

Escuela Clásica se resumen de la siguiente manera: a).- El liberalismo económico y el interés personal, que fundan la afirmación de que las fuerzas del mercado libre y competitivo determinan la producción, el cambio y la distribución, sin necesidad alguna de la intervención estatal; B).- La armonía de los intereses individuales, de cuya suma resulta el interés social, con excepción de David Ricardo quien advirtió los antagonismos existentes entre los individuos, agrupados en las clases sociales; C).- Que todas las actividades económicas, especialmente la industrial tienen importancia en cuanto son fuente de riqueza, al contrario de sus predecesores que sostuvieron la preeminencia ya del comercio, ya de la agricultura; D).- El método deductivo aplicado al análisis de la Economía, permitiendo así desentrañar sus leyes; E).- Los problemas económicos deben ser considerados globalmente, como un todo; y F).- La meta de la política económica debe ser el concretar el máximo crecimiento y desarrollo económico.(17)

Pero, como se había establecido líneas arriba, es necesario retroceder sobre la esencia de la doctrina fisiocrática, como primer corriente de corte liberal que con Francois Quesnay, célebre-médico de Luis XV, y sus discípulos, cobra cabal importancia en Francia como respuesta a las férreas medidas de corte mercantilista impuestas por el "Colbertismo". Lo anterior se reduciría a los puntos subsecuentes: a).- El tener metales como el oro y la plata no trae aparejada la dicha de una nación, pues los metales preciosos tienen como único fin servir como dinero, servicio que tam-

(17) Cfr. Idem.

bién puede prestarlo el papel moneda en ocasiones; b).- Un pueblo puede considerarse rico si cuenta con todos aquellos bienes -- necesarios para la vida; c).- La naturaleza nos proporciona la materia con que todos los bienes se producen. Unicamente ella es -- productiva, en consecuencia, la agricultura es la única ocupación -- que tiene un sentido productivo; d).- Por lo tanto, no es recomendable ninguna balanza de comercio, ninguna intromisión del Estado en la economía nacional, ningún exceso de funciones gubernamentales, ninguna tutela de la vida económica, ya que cada uno sabe -- mejor que nadie lo que debe haber; e).- Si el mercantilismo había sostenido con anterioridad que la nación forma un organismo económico, al plantearse el problema de cómo se hace rico un pueblo, -- los fisiócratas subrayan todavía más este pensamiento cuando establecen el principio: *pauvres paysans, pauvre royaume; pauvre royaume, pauvre roi*. Que se encuentra contenido de igual modo en el siguiente refrán germano: "Cuando el labrador tiene dinero, lo tiene el mundo entero"; y f).- La obtención de una conclusión fiscal -- del principio fisiocrático, en el sentido de que la agricultura es la exclusiva ocupación productiva y, por ende, el impuesto territorial debe ser el impuesto único. Su fundamento estriba en que -- únicamente la agricultura es "productiva", ya que es la única queda un remanente sobre el coste de producción, o sea un "produit -- net".(18)

Al respecto de este último punto, formulaban la representa --

(18) Cfr. KLEINWACHTER, ...Op. Cit., Págs. 47 y 48.

ción que aparece en seguida: "Imagínese un labrador que después de la recolección tiene repletos sus almacenes y graneros con toda -- clase de productos del suelo y supóngase además que no vende ninguno de estos artículos. El labrador retirará de sus almacenes lo que necesite para sembrar y atender diariamente al mantenimiento de su persona, familia y animales; y cuando haya transcurrido el año y recogido la nueva cosecha se verá que la anterior no se ha consumido por completo. sino que sobra todavía una cantidad. Este resto es el "produit net", el remanente sobre los gastos de producción. En la vida corriente, el labrador vende esta parte sobrante. Las industrias no producen un remanente de esta naturaleza. Por lo tanto, si se exige al industrial un impuesto, lo paga formalmente, sin duda alguna, pero como no dispone de un "producto neto" no lo podrá soportar y tendrá que cargarlo en el precio del artículo. De esta manera repercutirá el impuesto hasta que, por último, encuentre quién pueda sobrellevarlo, porque tenga un "producto neto", y éste es el labrador. ¿Por qué, pues, este rodeo? Es mucho más sencillo exigir el impuesto del agricultor; por consiguiente la contribución territorial debe ser el impuesto único-- (Se trata aquí por vez primera de la doctrina de la repercusión -- del impuesto.)"(19)

Como se ha demostrado, la doctrina fisiocrática representa una reacción de tipo natural contra el mercantilismo. Pero si es-

(19) *Ibidem*, Págs. 48 y 49.

ta última corriente peca de parcial, por conceder demasiada importancia al oro y a la plata, por desear en una forma también parcial el florecimiento de la industria y el comercio, y por defender la intervención del Poder Público en todas las esferas de la vida económica, la fisiocrática mantiene los mismos márgenes extremos aun que en sentido contrario. Esto es, hará siempre referencia del -- "Maldito Dinero", ansía el fomento de la agricultura y rehusará de manera sistemática toda intervención estatal en la economía. "La fisiocracia incurre en el extremo opuesto, manifestándose en ella-- la oposición secular entre la ciudad y el campo: el mercantilismo -- representa los intereses de la ciudad; la fisiocracia, los del campo ("agrarios"). Pero al combatir ésta la doctrina mercantilista -- representa un progreso respetable de la ciencia económico-política, pues se vió obligada a profundizar más hondamente en los fenómenos- y hechos de la vida económica."(20)

De esta forma, estamos en condición de invocar a los cuatro -- grandes pensadores que sistematizan de una manera más profunda los principios de la Escuela Clásica de la economía: los de la postura optimista. Adam Smith y Juan Bautista Say; y los de la postura pesimista, Tomás Roberto Malthus y David Ricardo.

En cuanto a los dos primeros, se les denomina optimistas, o de posición optimista, porque de una manera general consideran a las -- instituciones de carácter económico no únicamente como espontáneas,

(20) Ibídem, Pág. 49.

sino también como las mejores, o casi providenciales. La obra de Adam Smith descansa esencialmente en dos publicaciones: "Teoría de los Sentimientos Morales", (1759); y "La Riqueza de las Naciones", (1776). En la primera de ellas se apega en gran medida a -- las ideas ya expuestas anteriormente por Mendeville, y aunque le -- refuta en principio, especialmente en cuanto a la denominación que de vicios hace el autor al referirse al interés personal, finalmente termina por apejarse a sus ideas.

Por lo que hace a "La Riqueza de las Naciones", esta obra se divide en cinco libros: en el primero, habla del trabajo y de la -- productividad, y haciendo referencia al producto anual atribuye -- más importancia a la organización, a la habilidad y a la destreza -- del trabajo que al número de individuos que en cada sociedad se -- dedican a las labores de producción; en el segundo, aborda el tema del capital y de la acumulación que se da de éste a través del -- ahorro, subrayando su transcendencia como instrumento que torna -- más productivo al trabajo; en el tercero, realiza un análisis de -- la evaluación económica europea hasta esos días, englobando en dicho estudio los sectores urbano y rural; en el cuarto, hace reflexión de los sistemas económicos, criticando contundentemente a la escuela mercantilista y comentando la doctrina fisiocrática con mucha benevolencia; y en el quinto libro, hace referencia a las funciones estatales de tipo económico, llamando la atención sobre los efectos derivados del gasto y sobre la manera en que se obtiene el ingreso. Es así como presenta de una forma magistral su teoría de

los impuestos, mismos que a su criterio deberían de operar de acuerdo con la capacidad de pago, ciertos en cuantía, oportunos para el contribuyente y en su recaudación baratos.(21)

Habría que marcar, no obstante, tres apreciaciones erróneas de Smith en su obra: a).- El no poder desprenderse de forma total de la idea fisiocrática de que únicamente la agricultura era productiva, admitiendo que lo era más que la industria, ya que en la primera actividad la naturaleza ayuda al hombre, y en la segunda, el hombre hace todo: b).- El elaborar una teoría de la renta, en la cual se afirma que la industria únicamente aporta producto para que obtengan sus beneficios los empresarios y sus salarios los jornaleros, pero la agricultura obtiene un producto mejor, que entonces -- también alcanza para que se pague a los propietarios territoriales la renta; y c).- El seguir el criterio material de la doctrina fisiocrática con relación a la producción, al postular que el trabajo únicamente es productivo cuando como resultado aporta una cosa material que tiene un valor y puede cambiarse por otra. De esta forma, considera a todos aquellos que prestan servicios como antes improductivos; esta afirmación será corregida por su seguidor Juan Bautista Say.(22)

Todas estas ideas, con el tiempo habrían de "caer por tierra", al avanzar los estudios de la ciencia económica y cuyo soporte se -

(21) Cfr. RANGEL COUTO, ...Op. Cit., Págs. 42 y 43.

(22) Cfr. Ibídem, Págs. 43 y 44.

encontraría en observaciones muy sencillas. Cabe aclarar que al - realizar Smith la crítica de la escuela fisiocrática, no se da cuenta de que durante la defensa de sus argumentos no puede soslayar -- del todo la tesis de dicha doctrina, a pesar de lo cual la supera - de manera evidente: además de que al enfocar los fenómenos económi- cos no lo hace desde una perspectiva proclive a determinada clase - social -como en su momento lo hicieran tanto mercantilistas como -- fisiócatas-, sino que hace consideración de todas las actividades - productivas de la sociedad en su conjunto. Finalmente, como hay -- quien estima "que Adam Smith fue un teórico del industrialismo, conviene aclarar que para él el curso natural de la evolución económi- ca era: Primero la agricultura, luego la industria y más tarde el - comercio, además, en diversos párrafos su obra muestra simpatía por la agricultura, lo que también demuestra al decir que el sistema -- fisiocrático era lo más cercano a la verdad de todo lo escrito en - economía hasta entonces.

Por otra parte, conviene recordar que "La Riqueza de las Na -- ciones" empezó a escribirla en Tolosa en 1764 y alguna de las ideas que contiene ya las había expuesto desde 1759 en su libro "Teoría - de los sentimientos morales", mientras que por otra parte, Hargrea- ves y Arlewright inventaron la máquina de hilar hasta 1765 y James- Watt la máquina de vapor en 1769 y desde el momento en que se inventaron hasta aquel otro en que se propagaron en la industria pasaron más de 15 años. No pudo ser, entonces, Adam Smith un teórico del - industrialismo, puesto que la revolución industrial inglesa se ini-

inició después de que expuso sus teorías."(23)

Para poder acceder al estudio de las ideas del fundador de la ciencia económica, es pertinente agruparlas en tres bloques: a).-- La división del trabajo; b).- La organización libre y espontánea de las actividades Económicas, y c).- La Política Liberal.(24)

A).- La División del Trabajo.- Al respecto, establece en las primeras páginas de su obra que la suma anual de trabajo de cada nación constituye el fondo que la provee en forma original de todo lo que consume cada año para la atención de las necesidades o bien de las comodidades de la vida, y que es siempre, o un producto -- inmediato de aquel trabajo, o algo que con él se compra a otras -- naciones. Más adelante agrega que el mayor adelanto en la capacidad productiva del trabajo y la mayor parte de la aptitud, destreza y discernimiento con que es dirigido o aplicado en todas partes, parecen haber sido consecuencia de su división. Por otra parte, niega el postulado de la doctrina fisiocrática de que las -- fuerzas naturales crean por sí solas la riqueza, al afirmar que -- son dichas fuerzas pero bajo la dirección humana las que se tornan fecundas y útiles. El trabajo agrícola, el de la industria o el de comercio mantienen una misma jerarquía y debido a ello la riqueza es el resultado que arroja la colaboración de todos los que laboran.(25)

"Sin recurrir a bienes tan complicados como el navío del mari

(23) Idem.

(24) Cfr. Ibídem, Pág. 45.

(25) Cfr. ASTUDILLO URSUA,... Op. Cit., Pág. 71.

nero, el molino del batanero o el telar del tejedor, advierte la -
variedad de trabajos que se requieren para producir las simples ti-
jeras de que se sirve el pastor para trasquilar a sus ovejas. Exa-
mina también los trabajos que se requieren para hacer un vestido o -
una habitación y llega a la conclusión de que todas esas comodida -
des han sido posibles gracias a la colaboración humana, la cual se -
ha realizado espontáneamente a través de la división del trabajo. -
En demostración de esa colaboración y de la productividad que de --
ella resulta, se vale del ejemplo de la fabricación de alfileres -
que se ha hecho clásico. Describe cómo en una pequeña factoría la -
colaboración de tan sólo 10 obreros permite la realización de 18 la -
bores distintas y el producto alcanza la cifra de 48 mil alfileres.
Agrega que lo hombres por sí solos apenas podrían satisfacer sus --
más esenciales y apremiantes necesidades, en tanto que por la divi-
sión del trabajo y el cambio centuplican su producción y bienes - -
tar."(26)

Se puede afirmar que la división del trabajo presenta las si -
guientes ventajas: a).- Los trabajadores dedicados a una labor en-
particular se ven beneficiados por un mayor grado de destreza y de -
maestría; b).- Se materializa una notable economía de tiempo; y --
c).- La especialización redundo o repercute en el perfeccionamiento
de las labores y de los inventos. Los límites que se podrían adver-
tir a la misma división serían: a).- La extensión del mercado; y -

(26) Idem.

b).- La previa acumulación de capitales.

Habría que puntualizar que varios críticos recalcaron el que Smith hiciera hincapié en las ventajas de la división, soslayando las desventajas; sin embargo, en justicia, debe admitirse que el propio autor hizo en sus comienzos reconocimiento pleno de los beneficios de la especialización, pero finalmente aceptó la atrofia a la inteligencia del trabajador que trae consigo aparejado, para después recomendar la impartición de una educación fundamental mediante escuelas sostenidas por el Estado, ya parcial o totalmente. Por lo que hace al límite de la previa acumulación de capitales, si bien el poderío del capital favorece la especialización, en el seno de la sociedad la división del trabajo ahorra al individuo la previa acumulación de capitales que habría de requerir si viviera solo. (27)

B).- La organización libre y espontánea de las Actividades Económicas.- Con relación a este rubro Smith postula que el hombre se dedica en forma espontánea y natural a las actividades económicas que desea, orientado por su interés personal y sin que autoridad alguna lo dirija. Al especializarse cada vez más y volver su trabajo más productivo, obtiene un mayor excedente de productos, después de consumir los que necesita; excedente que a su vez es cambiado por otros satisfactores que requiere y que trae consigo una evolución con la guía del interés personal, haciendo surgir de forma espontánea la moneda, misma que posteriormente obtendrá el reconocimiento-

(27) Ibídem, Págs. 71 y 72.

de los maestros. De la misma manera, el capital tendrá una espontánea formación, por la acumulación de ahorros que hace el hombre en base a su interés personal y con el que podrá posteriormente producir más y hacer mayormente productivo el trabajo.(28)

"Cuando la oferta de productos en el mercado supera a la demanda efectiva, el excedente se ofrece por menos, y esto afecta a la oferta total, ya que espontánea y benéficamente, se ajustará a la demanda efectiva.

"Cuando ocurra lo contrario, se producirá un ajuste en sentido inverso que también será espontáneo y benéfico.

"En cuanto a la adaptación de la cantidad de monedas a las necesidades de intercambio, Adam Smith seguía la tesis de David Hume que ya se expuso con anterioridad.

"Finalmente, dice que el costo de producción y el valor de -- cambio de las mercancías no coincide con su "precio de mercado", -- puesto que éste será mayor o menor que aquél (al que también llama precio real o natural) según la cantidad ofrecida sea mayor o menor que la demanda."(29)

C).- La Política Liberal.- Al comentar Adam Smith el orden natural, tan invocado por la doctrina fisiocrática, afirma que dicho orden no está por establecerse sino que desde ya presenta su existencia y su funcionalidad, y que cuando experimenta alguna des

(28) CR. RANGEL COUTO, ...Op. Cit., Págs. 47 y 48.

(29) Ibídem, Pág. 48.

viación, ésta es pasajera y se debe corregir sola, sin interven --
ción de autoridad alguna; y agrega que si el soberano no desea ver --
se fuertemente decepcionado, tiene que dejar que sus súbditos em --
pleen su trabajo o su capital en la actividad que más les atraiga, --
ya que no sería capaz ninguna sapiencia humana para que el Estado --
pudiera dirigirlos bien. De aquí se desprende otra idea, muy cono --
cida, en el sentido de que las actividades públicas se encuentran --
muy alejadas de las actividades productivas, ya que se debe recono --
cer que mientras el hombre gasta con economía su dinero, despilfa --
rra sin medida alguna el ajeno, por eso las empresas privadas tie --
nen mucho éxito a diferencia de las estatales, ya que el burócrata --
se encuentra en franca desvinculación de los problemas verdaderos.

Al Estado le señala atribuciones muy limitadas, a saber:

a).- La administración de justicia; b).- La defensa nacional a tra --
vés del ejército y de la policía; y c).- La construcción o manteni --
miento tanto de instituciones como de obras públicas que únicamente --
sean costeables si son utilizadas por toda la comunidad y no sólo --
por unos cuantos. Sin embargo, esa no intervención estatal en la --
vida económica no tiene una dimensión absoluta, se agregan como --
excepciones: d).- La administración del servicio de correos; e).---
La instrucción primaria obligatoria; f).- La regulación del ejerci --
cio de las profesiones liberales; g).- La emisión de billetes; h).-
La fijación de la tasa de interés; e).- El establecimiento de algu --
nos impuestos aduanales.(30)

(30) Cfr. Ibídem, Págs. 48 y 49.

"Adam Smith tuvo en Inglaterra el papel de los fisiócratas en Francia, respecto al comercio exterior, pero con propósitos y argumentos diferentes. Ellos consideraban al comercio estéril, y sin embargo querían que hubiera libertad para la circulación de los cereales; él afirmaba que el proteccionismo desviaba al trabajo y a los capitales de la actividad más productiva y reducía así el ahorro retardando la industrialización y el progreso.

"Inglaterra a raíz de su revolución industrial, no podía exportar muchos de sus productos, porque tropezaba con los aranceles en el continente, las ideas de Adam Smith contribuyeron a liberar algo esta situación."(31)

En lo que corresponde al otro pensador de la posición optimista, Juan Bautista Say, se caracteriza por ser el máximo difusor de las ideas liberales de Smith, ya que critica primero su obra, llegando a decir que era un verdadero caos de ideas pero con positivos conocimientos, para después sistematizarlos él, dándoles claridad, unidad y método en su "Tratado de Economía Política" (1803). Aún así, sería muy injusto concederle a Say solamente el mérito de haber propagado las ideas de A. Smith; obviamente, coincidían en privilegiar el sistema de libertad natural, así como en la concepción analítica apoyada en el equilibrio de la oferta, la demanda y los mercados competitivos, y en la inclinación por la libertad de acción del empresario, en concordancia con férreas limitaciones a la

(31) Ibídem, Pág. 49.

acción gubernamental. Pero J. B. Say imprime un personal estilo a su exposición y elabora ideas y teorías muy propias: a).- La teoría de la Utilidad; e).- Una definición de la Economía Política; c).- El mecanismo de la Distribución de la Riqueza; y d).- La ley de los Mercados.(32)

A).- La Teoría de la Utilidad.- Aunque ya habían sido superados los teóricos de la doctrina fisiocrática en forma práctica por A. Smith, algún sector de estudiosos los consideraban como irrefutables. Toca a J. B. Say derrotarlos en forma definitiva al sostener "que la naturaleza se ve forzada a trabajar en concierto con el hombre no solamente en la agricultura, sino en todas partes y que los servicios prestados por los profesionistas son productos inmaterial, pero no por eso son menos productivos.

"Say entiende que producir no es crear objetos materiales, -- sino crear utilidades, aumentando la capacidad que tienen las cosas de responder a nuestras necesidades y de satisfacer nuestros deseos, por lo que son productivos todos los trabajos que tienen dicho fin."(33)

B).- Una definición de Economía Política.- "En 1830, cuando su libro ha alcanzado ya seis ediciones, se le nombra Profesor del Colegio de Francia, distinción que sólo se hace con el científico más capaz de cada especialidad. Para Say la economía política es sólo la ciencia económica espontánea: "de leyes que rigen las riquezas".

(32) Cfr. ASTUDILLO URSUA, ...Op. Cit., Pág. 80.

(33) Idem.

"La economía política se convierte en las manos de Say, en una ciencia puramente teórica y descriptiva.

"En realidad pretende que la economía es una ciencia exacta de leyes universales, que es necesario separar de la política; pero al encaminarla por esta nueva vía va a enfrentar con una gran oposición."(34)

C).- El mecanismo de la Distribución de la Riqueza.- "En su teoría de la distribución, Say coloca al empresario (entrepeneur) en el centro del fenómeno.

"El empresario compra los servicios productivos del trabajador, del capital y de la tierra y el nivel de lo que paga por ellos, que es el salario, el interés y la renta, se determina por la oferta de los que los tienen y la demanda de los que la necesitan. Este último los reúne y combina y el resultado es la producción que ofrece en el mercado a todos los compradores y cuyo nivel de precios resulta también de la oferta y la demanda, determinando los beneficios que corresponden al empresario, que son el excedente sobre el costo de producción, y completando así, su teoría de la distribución.(35)

"La explicación que Say da sobre la distribución de la riqueza, aparentemente tan sencilla significó un gran avance en su tiempo, porque permitió separar las remuneraciones que corresponden al capitalista y al empresario como coordinador de las deman -

(34) RANGEL COUTO, ...Op. Cit., Pág. 52.

(35) Idem.

das de servicios productivos y de los bienes producidos por éstos, - es decir, distinguió el interés que corresponde al capitalista, del beneficio del empresario como coordinador económico."(36)

D).- La ley de los mercados.- "Según esta ley, toda producción o toda venta corresponde de una manera o de otra al ingreso afectado a la demanda del mismo producto. Incluso si esos ingresos no se gastan en su totalidad, el ahorro así creado sería prestado a interés a algún otro. Y sí el ahorro no se daba a préstamo, los precios disminuirían hasta mantener la capacidad adquisitiva y estimular así la demanda. En este sistema, la demanda absorbe en todo momento la producción. No podía, por tanto, haber en ningún momento penuria en la capacidad adquisitiva."(37)

Se puede decir que ésta constituye la aportación más original de J. B. Say, toda vez que los efectos derivados de la revolución industrial y el aumento del gasto público actualizaron el problema de si un mercado libre daba seguridad también la utilización del total de la mano de obra y del capital.(38)

Habría que agregar que como teórico de industrialismo que fue, J. B. Say se constituyó en convencido partidario del maquinismo, ya que, por ejemplo, atribuía más producción a una máquina "ingeniosa"

(36) ASTUDILLO URSUA, ...Op. Cit., Pág. 81.

(37) KENNET GALBRAITH, John y SALINGER, Nicole. Introducción a la Economía, una guía para todos (o casi). México. Grijalbo/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. (Col.Los Noventa). 1990, Pág.40

(38) Cfr. ASTUDILLO, ...Op. Cit., Pág. 82.

que al interés que se paga por comprarla, o dicho en otras palabras, el aparato en cuestión otorga a la sociedad el disfrute de una disminución de precio que resulta de su trabajo.(39)

"Después de Adam Smith el fundador, y de Jean Baptiste Say, el divulgador, considerados como los optimistas, la escuela clásica inglesa continúa con dos economistas notables a quienes -como ya se señalaba- se llamó los pesimistas: Roberto Malthus y David Ricardo.

"Ambos aceptan los fundamentos básicos de la Escuela Clásica que son: "Los fenómenos económicos están entrelazados y regidos -- por leyes económicas; la realidad primaria es el individuo, quien -- movido por su interés personal logra su bienestar, así que debe tener la más completa libertad, la que dará lugar al surgimiento de -- instituciones económicas espontáneas y benéficas; "Sin embargo: en -- contraron un antagonismo entre propietarios territoriales y empresarios industriales y entre estos y sus trabajadores".

"Descubrieron la ley de la renta que muestra cómo en la medida en que la mayoría se empobrece más, los propietarios serán más ricos.

"También encontraron que los beneficios son decrecientes y que eso llevará al estancamiento de la comunidad."(40)

En lo que a Thomas Robert Malthus toca en particular, en su obra "Ensayo sobre el Principio de la Población" (1798), la que re-

(39) Cfr. RANGEL, ...Op. Cit., Pág. 53.

(40) Idem.

presenta para varios estudiosos el paso más importante hasta el momento en la evolución del pensamiento económico después de la aparición de los trabajos hechos por A. Smith. Dicho ensayo causó -- una gran conmoción al publicarse, pues se le puede apreciar como la respuesta al fenómeno del aumento de la población de menos recursos frente a los ricos terratenientes.

"A primera vista podría creerse que la teoría de Malthus tiene una relación remota con la Economía Política, pero hay que considerar que la demografía nació dentro de los estudios económicos. Además, la influencia del libro fue decisiva sobre todas las teorías económicas, lo mismo de la producción que de la distribución.

"Malthus hizo intervenir un factor nuevo y diverso al interés personal o al estímulo de la ganancia: el instinto sexual, con lo que amplió el horizonte de la economía y anunció el advenimiento de la sociología. Darwin confesó que se debía a la teoría de Malthus su célebre teoría de la lucha por la vida como modo de selección y como resorte del progreso." (41)

Para Malthus la resolución del fenómeno poblacional no es algo a futuro sino de una actualidad más que evidente. De esta manera, para desarrollar su teoría, realiza una comparación entre el crecimiento aritmético de la producción y el crecimiento geométrico de la población. Es decir, en razón a la sucesión natural de los números enteros: 2,3,4,5,6,7,8,9, etc., para el primer caso; y

(41) ASTUDILLO, ...Op. Cit. Pág. 84.

en razón de 2, aquella en que cada término es el doble del que lo precede: 4,8,12,16,32,64,128,256, para el segundo. En la multiplicación de término a término que lo anterior implica, establece que cada uno de éstos corresponde a un lapso de veinticinco años, de -- tal suerte que en dos siglos la población sería con respecto a las posibilidades de subsistencia como 256 es a 9; en tres siglos como 4096 es a 13 y en 2000 años la diferencia sería casi incalculable.- Sin embargo, se debía tener en cuenta que el crecimiento que marca de la subsistencia como aritmético, resulta para algunos autores -- criticable por arbitrario y porque está sujeto a otras leyes muy - distintas a las del fenómeno reproductivo. Malthus reconoce que es te último hecho cuenta solamente con dos límites: A).- Los frenos-positivos, materializados por el vicio y la miseria que surgen de - la presión de la población sobre los medios de subsistencia; y b).- Los frenos de carácter preventivo, o sea la continencia moral: la-- abstinencia del matrimonio unida a la castidad. Ambos frenos se ex cluyen mutuamente.(42)

"La consecuencia de la teoría de Malthus fue que las obras de beneficiencia no resolvían el problema de la pobreza, sino que por el contrario, mejorando la situación de los pobres se les estimulaba a tener más hijos, es decir, que las mencionadas obras lejos de mejorar la situación la empeoraban, por lo que obviamente era aconsejable su supresión.

"La teoría Malthusiana implicaba también que las causas de la-

(42) Cfr. Ibídem. Págs. 85 y 86.

pobreza no se encontraban en la estructura de la sociedad, en la -- existencia de ciertas instituciones o en la inequitativa distribu -- ción de la riqueza, sino que eran los pobres los únicos responsa -- bles de su propia suerte y que lo único que tenían que hacer para -- mejorar su condición era tener menos hijos.

"Malthus no reparó quizá en el deber del celibato, y la priva -- ción de los goces de la familia estaban dirigidos al pobre y no al -- rico, porque éste se encontraba en las situaciones que el mismo -- Malthus establece para tener hijos. En cambio, los pobres estaban -- condenados en la tesis Malthusiana a traer al mundo hijos que están -- expuestos a morir de hambre. Por otra parte al estimular que los -- pobres eran los propios autores de su miseria por la imprevisión de -- casarse jóvenes y tener demasiados hijos, y que ninguna ley escrita -- o institución eran capaces de remediar su situación, dio base para -- su explotación desenfrenada. En efecto, durante el siglo XIX la -- doctrina Malthus sirve para inutilizar u obstruir todo plan de orga -- nización socialista y aun toda reforma tendiente a mejorar la condi -- ción de los pobres."(43)

Por su parte, David Ricardo, presentó como su obra más impor -- tante los "Principios de Política Económica e Imposición". en donde -- a las cuestiones de carácter económico les da un tratamiento de sub -- rayada agudeza y a través de un método estrictamente deductivo. Sus -- grandes aportaciones son: a).- La profundidad en la investigación -- teórica; b).- Tocar el tema de la distribución; c).- La utiliza --

(43) Ibídem, Págs. 88 y 89.

ción del método abstracto con un gran éxito; d).- Una penetrante exposición del valor del trabajo, convirtiéndose así en un precursor del socialismo; e).- La teoría de la Renta, que ha sido aplicada a diversas ideas, como las del impuesto único, las de expropiación y las de nacionalización del suelo; f).- La inspiración de la Escuela Fabiana; y g).- Respecto de la teoría del derecho internacional, el principio de los Costos Comparativos.(44)

De todas las anteriores aportaciones, es -sin duda- la de la Teoría de la Renta la más célebre de David Ricardo. Para conocerla, habría que plantearse que la renta es la parte del producto de la tierra que se paga al propietario de ella por el uso de las fuerzas originales e indestructibles del suelo; pero es muy posible que resultara una definición muy restringida. "Las personas comunes piensan que la renta, respecto de la tierra, es un pago no sólo por el uso de aquélla sino por los edificios y otras mejoras que la misma tenga. Examina Ricardo cómo surge la renta, según él la define: Hay tres causas de renta: primera, las diferencias de fertilidad natural entre los diversos terrenos; segundo, diferencias de situación respecto al mercado (punto que señaló incidentalmente); y por último, diferencias en el rendimiento del trabajo y el capital, no sobre suelos diferentes, sino sobre el mismo, en el curso del tiempo, por razón de la ley de rendimientos decrecientes. Dio más importancia a la calidad que a la localización de la tierra, y sólo tomó en cuenta la tierra arrendada.

(44) Cfr. Ibídem, Pág. 91.

"Sentó dos premisas fundamentales: a).- La tierra labrantía - deseable existe en cantidades estrictamente limitadas, y b).- La población presiona por lo regular sobre la provisión de alimentos - - (principio malthusiano). La renta, pues, es tan sólo el ingreso diferencial exigido por el propietario de la tierra al arrendatario a causa de la fertilidad superior o situación más ventajosa a su tierra. En lenguaje técnico, renta es el valor del producto que rinde una parcela de tierra en exceso de lo que una superficie similar de tierra, más pobre en cultivo, rendiría con un gasto igual de trabajo y capital. El arrendatario desafortunado no tiene opción. Su opción es la de trabajar una tierra pobre (que no da renta) y ganar a duras penas su vida, o pagar una renta por el uso de una tierra mejor, y aún así llevar una vida sencilla, puesto que los arrendatarios competidores, hablando en términos generales, están dispuestos a pagar al terrateniente la renta exigida. Toda la ganancia va a parar al terrateniente parásito, quien no presta absolutamente ningún servicio a cambio de esta parte del producto que pesca con avaricia. Todavía por (y esta era su ley sobre la renta a largo plazo), la renta tiende a elevarse de manera inexorable a medida que aumenta la riqueza y la población necesita acudir a tierra cada vez inferior y a un cultivo más intensivo de la tierra y utiliza da." (45)

Tales son las ideas preliminares y los principios propios de los máximos exponentes de la Escuela Clásica. No obstante, es nece

(45) FERGUSON, John M. Historia de la Economía. 6a. reimpresión. México. Fondo de Cultura Económica. 1974, Págs. 105 y 106.

sario recalcar muy específicamente el concepto del individualismo, base de dicha escuela, para finalmente resumir puntualmente las características que le dan su perfil al Liberalismo.

A) EL INDIVIDUALISMO.

Es menester hacer particular mención de la situación que guarda el Individualismo como idea esencial de la etapa en que surge la Escuela Liberal o Clásica.

Al respecto, habría que fijarlo como todo un acontecimiento en la trayectoria de la evolución humana; como una transformación en la visión que el hombre tiene hasta ese momento de sí mismo. Debe recordarse que a partir de esta original concepción comenzarán a producirse novedosos fenómenos de tipo social y político tan importantes como la misma Revolución Francesa, que sitúa al hombre como fin y medida de todas las cosas, en sus afanes por contrarrestar el poder absoluto del monarca. En efecto, la máxima expresión de este movimiento social. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), postuló una serie de protecciones al individuo -- que alcanzarían un gran impacto y su posterior materialización constitucional en Francia, así como la reproducción del modelo en las distintas cartas fundamentales a nivel mundial y con una enorme trascendencia hasta nuestros días. Se insiste que a partir de entonces el ser humano se convierte en fin y medida de todas las cosas.

En el campo económico, en base a los supuestos de la naturaleza, la concepción individualista cobra vida y vigor en las concretas expresiones del célebre A. Smith: "En primer término, dio por supuesto que "el esfuerzo uniforme, constante e ininterrumpido de todo hombre mejora su condición". En otras palabras, todo hombre es, en el fondo, un escocés. Afirmó que todo individuo se esfuerza de continuo para hallar el empleo más ventajoso para cualquier capital que pueda manejar. Es cierto que lo que procura es su propio interés y no el de la sociedad. Pero -añadía- el estudio de su propia ventaja, natural, o mejor, necesariamente le conducirá a preferir el empleo que es más ventajoso para la sociedad... En este, como en muchos otros casos, está dirigido por una mano invisible hacia un fin que no formaba parte de su intención... Al perseguir su propio interés hacia un fin que no formaba parte de su intención... A menudo promueve el de la sociedad con más eficacia - que si en realidad lo intentase".

"En segundo lugar, suponía que todo hombre es el mejor juez del empleo de su tiempo y su trabajo. "Es evidente que cada individuo, en su situación local, puede juzgar mucho mejor que lo puedan hacer por él cualquier estadista o legislador. El estadista que intenta dirigir a las personas privadas sobre cómo debe emplear su capital, no sólo se impone un cuidado innecesario, sino que también asume una autoridad que no puede confiarse a una persona sola, ni siquiera a un consejo o senado cualquiera"; "La conclusión lógica de estas dos premisas viene pero después en uno de

los pasajes más famosos de todo el libro: Por consiguiente, suprimidos por completo todos los sistemas, ya sean preferentes o restrictivos, se establece de modo espontáneo el evidente y simple sistema de libertad natural. Todo hombre, en cuanto no viole las leyes de la justicia, queda en completa libertad para procurar su propio interés a su modo, y para competir, tanto con su capital como con su habilidad, con cualquier otro hombre o asociación de hombres. El soberano queda completamente liberado de un deber, en el que está siempre expuesto a innumerables errores, y para la ejecución correcta del cual no existe suficiente conocimiento ni sabiduría humanos: el deber de vigilar la actividad de las personas privadas y de dirigirla hacia empleo más provechoso a los intereses de la sociedad."(46)

Por eso se tiene a esta posición individualista, aunada a la figura de la competencia, como motores del desarrollo económico de las democracias occidentales.

B).- EL LIBERALISMO.

Para el desarrollo del presente inciso, habría que comenzar por establecer que la denominación de Escuela Clásica proviene del hecho de que todos los fundadores de la Economía Política, reconocen en el individuo a la vez el motor y el fin de la actividad económica. Del mismo modo, debe reconocerse la denominación que, cargada de ironía, hacen sus críticos de escuela "ortodoxa", por el rasgo un tanto dogmático de sus postulados y por el menospre --

(46) Ibídem, Pág. 71.

cio que con demasiada frecuencia ha demostrado por los que se apartan de su línea original, lo que se observa además al no aceptar al gún otro calificativo que el de Escuela Liberal; "Conviene, pues, - darle este último título, así porque la caracteriza muy bien como - porque se armoniza con la fórmula famosa que durante largo tiempo - le sirvió de lema: "laissez faire, laissez passer" (dejar hacer, de jar pasar; es decir, no intervenir). Pero ¿es realmente "una escue la"? Sus partidarios lo niegan con altivez y pretenden represen - tar la ciencia misma. Se dan a sí mismos, y sus adversarios suelen concedérselo, el título de "economistas" a secas. Verdad es que -- los orígenes de dicha escuela se confunden con los de la ciencia -- económica misma. Su doctrina es muy sencilla y puede resumirse en tres puntos:

"1o. Las sociedades humanas están gobernadas por leyes naturales que no podríamos cambiar aunque lo quisiéramos, porque no somos nosotros quienes las hemos hecho, y porque, además, ningún interés-tenemos en modificarlas aunque lo pudiéramos, porque son buenas, o, cuando menos, las mejores posibles. La tarea del economista se limita a descubrir el juego de esas leyes naturales, y el deber de -- los individuos y de los gobiernos consiste en tratar de ajustarse a ellas.

"2o. Esas leyes no son contrarias a la libertad humana, sino -- la expresión de las relaciones que se establecen espontáneamente en tre los hombres que viven en sociedad, en todas partes en que di -- chos hombres están entregados a sí mismos y que tienen libertad de obrar según sus intereses. En este caso, establécese entre esos --

intereses individuales, antagónicos al parecer, una armonía que - constituye precisamente el orden natural, el cual es, con mucho, - superior a toda combinación artificial que puede imaginarse.

"3o. El papel del legislador, si quiere asegurar el orden social y el progreso, se limita a desarrollar en lo posible esas iniciativas individuales, en apartar cuanto pudiera estorbarlas, en - impedir únicamente que se perjudiquen unas a otras, y, por consi - guiente, la intervención de la autoridad debe reducirse a un mínimo indispensable a la seguridad de cada uno y a la seguridad de to dos; en una palabra, a dejar libertad de acción.

"Semejante concepto no carece, por cierto, de sencillez y de - grandeza. Cualquiera que sea el destino que le está reservado, ha brá, cuando menos merecido el haber servido para constituir la - - ciencia económica; y, si otras doctrinas han de sustituirlo algún - día, no por esos dejará de ser el cimiento sobre el cual se alce-- lo edificado por ellas."(47)

El Liberalismo, después de sus fundadores, no llegó a contar - con autores que rebasaran los méritos, dividiéndose en pleno apo - geo del siglo XIX en dos grandes escuelas: a).- la Francesa; - - b).- la Inglesa.

a).- Por lo que hace a la Francesa, su representante más des-

(47) GIDE, Charles. Curso de Economía Política. 3a. ed. Buenos Ai - res. Librería El Ateneo. 1959, Págs. 24 y 25.

tacado es Bastiat, quien escribe dos pequeñas obras tituladas "La petición de los mercaderes de bujías", "La petición de la mano izquierda contra la derecha" y "Las armonías económicas". Este autor vuelve a reafirmar las bondades del orden natural y del "dejar hacer...", y opina que las críticas a la Escuela Clásica se deben a las posiciones pesimistas de Malthus y de Ricardo, pero que finalmente sus postulados han de realizarse a plenitud cuando se perfeccione la libertad económica. Se le considera, asimismo, como el abogado del orden económico del capitalismo por exponer los principios de la economía capitalista como verdades dogmáticas. Finalmente, postula que las leyes que se dan en el campo económico presenten la característica de ser armónicas, aunque presenten una apariencia negativa.

b).- En cuanto a la Escuela Inglesa, esta tiene como máximo exponente a John Stuart Mill, quien a muy temprana edad destacó con obras como sus "Ensayos de Economía" y "Principios de Economía Política", entre otras de diversas disciplinas. Antes de él, son dignos de mencionarse Nassan Senior, también en Inglaterra y Pelegrino Rossi, en Italia. Con Stuart Mill, la escuela liberal alcanza su mayor esplendor, pero irónicamente también con él da inicio su decadencia, ya que su pensamiento se desarrolla entre la filosofía, individualista, el utilitarismo de su padre (también destacado economista) y la influencia del socialismo. Su mérito no estriba en la elaboración de alguna ley novedosa u original, sino en la perfecta recopilación que de la economía clásica hizo. Sin embargo, su - -

obra puede dividirse entre la elaboración de su Programa Socialista y su exposición de las Leyes Económicas, a las que consideró universales, permanentes y como único instrumento a través del cual ha sido factible la construcción de la ciencia económica y que comprenden: a) La Ley del Interés Personal; b) La Ley de la Libre Competencia; c) La Ley de la Población; d) La Ley de la Oferta y la Demanda; e) La Ley del Salario; f) La Ley de la Renta; y g) La Ley -- del Cambio Internacional." (48)

"a) La Ley del Interés Personal o principio hedonístico, sostiene que cada individuo busca el bien y la riqueza y huye del mal o del esfuerzo. Es una ley psicológica fundamental en la conducta humana. Stuart Mill considera que el individuo no debe considerarse como egoísta por buscar su propio bien, ya que ello no excluye el resto de los sentimientos humanos.

"b) La Ley de la Libre Competencia parte del principio de que cada individuo es el mejor capacitado para juzgar sus intereses. El individualismo implica por tanto la libertad y por ello se llama -- también a la escuela clásica, liberal. El Laissez-faire más que un axioma es una regla o práctica que genera la libertad de trabajo, -- la libre competencia, la libertad de los cambios y por tanto, excluye toda intervención del Estado. La ley de la libre competencia es la ley soberana porque procura la baratura de los productos, estimula el progreso y asegura la justicia.

(48) Cfr. ASTUDILLO, ...Op. Cit., Págs. 135 a 138.

"c) La Ley de la Población de Malthus es reforzada por Stuart Mill con una razón de orden moral, que es el respeto de los derechos y de la libertad a la mujer, la cual no es consultada cuando se trata de imponerle la maternidad. Una familia numerosa dice Stuart Mill es la expresión de un vicio tan degradante como la embriaguez y la clase obrera no podrá mejorar sus condiciones si no restringe el crecimiento de su especie. Incluso, agrega, el Estado debía prohibir que los indigentes contrajeran matrimonio.

"d) La Ley de la Oferta y la Demanda se enunciaba diciendo -- que el precio varía en razón directa de la demanda y en razón inversa de la oferta. Mill afirma que esta fórmula de apariencia matemática no es sino un círculo vicioso y que el precio se fija a un nivel tal que las cantidades ofrecidas y demandadas llegan a ser -- iguales y que las variaciones del precio tienen como objeto restablecer ese equilibrio. Si bien la ley de la oferta y la demanda, explica las variaciones del valor, no explica el valor mismo, el cual radica en el costo de producción. De este modo resultan dos -- valores: uno temporal o inestable regulado por la ley de la oferta y la demanda; y otro permanente, natural o normal, determinado por el costo de producción.

"e) La Ley del Salario, conforme a la cual el salario se rige por las mismas leyes del mercado, de lo que resulta:

"I. El salario corriente, determinado por la oferta o sea la cantidad disponible de capital para mantener a los obreros y por la demanda, que está representada por el número de obreros dispuestos a prestar sus servicios.

"II. El Salario natural o necesario, que se determina por el costo de producción de la mano de obra, es decir, por el costo de vida del trabajador.

"La ley del salario o ley de bronce de los salarios fue estigmatizada por Lasalle, puesto que el salario resulta de causas ajenas al trabajador y porque ninguna intervención legal o institucional puede lograr cambio alguno. El crecimiento del capital destinado a salario sólo puede ser aumentado por el ahorro y la disminución del número de brazos por las restricciones a la procreación.

"f) La Ley de la Renta. Los clásicos habían afirmado que la libre competencia lleva el precio de los productos al nivel del costo de producción. Ricardo había señalado que era el precio más elevado de la tierra menos fértil de las que en un momento dado estaban sujetas a cultivo, el que regía en el mercado. Stuart Mill aplica esta tesis a todos los bienes, incluso a las capacidades personales.

"d) La Ley del Cambio Internacional. Los clásicos habían afirmado que el cambio entre las naciones está regido por las mismas leyes que rigen el cambio entre los individuos y que la ventaja del cambio internacional estaba representado por la cantidad de trabajo que cada nación podía economizar, de lo que resulta que la ganancia se mide por el exceso del valor de los productos importados sobre los exportados. El país más pobre sería el mayor beneficiado, porque carente de técnica industrial habría empleado mayor tra-

bajo en producir el artículo objeto de importación."(49)

Por lo que corresponde a su Programa Socialista, éste se significó por reconocer que la libertad de asociación que reclamaba - la Escuela Liberal no lograba mejorar la condición de la clase trabajadora, y por presentar influencias muy marcadas de Ricardo, Malthus, Sismondi y otros. Su esencia descansa en el propósito de lograr al máximo la unión de la libertad individual en la acción con la comunidad, en la posesión de las riquezas materiales y en una participación igual de todos los individuos en los bienes producidos por el trabajo, bajo la orientación de los siguientes puntos:- a).- La abolición del salario por la asociación cooperativa de producción; b).- La abolición de la renta del suelo por un impuesto territorial; y c).- La atenuación de la desigualdad de las riquezas por la limitación del derecho de herencia.(50)

Se insiste en la visión de que el Liberalismo alcanza hasta este momento sus mayores perspectivas de auge, pero con la aparición de nuevos fenómenos económicos y con las aportaciones de otros pensadores, también aparece su etapa crítica y de decadencia.

2.- EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LA ECONOMIA.

En efecto, en los albores del "siglo XIX el triunfo del liberalismo económico era total, el Estado permanece ajeno a la vida -

(49) ASTUDILLO, Op. Cit, Págs. 139 y 140.

(50) Cfr. Ibídem, Pág. 141.

económica y particularmente respecto a las relaciones obrero-patronales, salvo que se trate de reprimir la coalición sindical y los movimientos de huelga. Los esposos Webb mencionan que en 1810 una comisión de información de la Cámara de los Comunes produjo un informe en el que se dice que ninguna intervención legislativa puede llevarse a cabo sin violar principios generales de la más capital-importancia para la prosperidad y la dicha de la comunidad. En Inglaterra en 1825, se permite la coalición sindical en forma verdaderamente limitada.

"La Libertad se impone en las relaciones obrero patronales y solamente resulta real y efectiva para los patrones quienes ven favorecidos sus particulares intereses. Paralelamente al éxito del capitalismo industrial empiezan a aparecer en las ciudades suburbios de obreros de las fábricas que viven una existencia miserable y la crisis de superproducción o más bien dicho de subconsumo.

"El empleo de mujeres y niños en las fábricas, salarios miserables que apenas permiten al obrero mantenerse con vida, largas jornadas de trabajo que se prolongan hasta trece o quince horas -- son la tónica de la época, no obstante que en 1819 se limita el trabajo de los niños en las fábricas de hilados de algodón."(51)

En cuanto a las crisis, la primera de ellas se verifica hacia 1815, siendo arrojados a la calle miles de trabajadores ante el miedo mostrado por los industriales ingleses que vieron sus almace

(51) Ibídem, Pág. 101.

nes saturados de mercancía. En 1818 se produce la segunda crisis y en 1825 la tercera, misma que da origen a la quiebra de 70 instituciones bancarias provinciales. Los efectos de dichos fenómenos son cada vez más profundos y de mayor extensión.(52)

a) ORIGENES DEL INTERVENCIONISMO.

Todo el anterior panorama, de suyo tan sombrío, habría de motivar el surgimiento de nuevos enfoques en la economía, en ánimo de paliar los efectos negativos de su expansión. Surge así la llamada Escuela Crítica, cuyo primer representante fue Juan Carlos -- Leonardo de Sismondi, el ginebrino que fue el primero en declararse "intervencionista", y después de rechazar el comunismo como una solución a los problemas sociales, adelantándose a su tiempo, es el primero en pedir una legislación obrera, para la que señala las siguientes peticiones concretas:

1a. Que se conceda a los trabajadores el derecho de coalición (considerada entonces como delictuosa), consistente en la reunión temporal de los trabajadores para discutir la defensa de sus intereses.

2a. La prohibición del trabajo de los niños.

3a. La limitación de la jornada de trabajo de los adultos.

4a. El descanso dominical, y

5a. Una "Garantía Social", consistente en la obligación de

(52) Cfr. Idem.

pagar a los obreros un ingreso cuando fueran víctimas de enferme --
dad, accidente o vejez. Esta obligación recaía totalmente, a su --
juicio, en el empresario, y constituye un antecedente de lo que ah
ra consideramos como Seguridad Social.

"Si bien Sismondi no fue un socialista, tuvo tanto entre los -
escritores cristianos como entre los socialistas, una gran influen-
cia con relación a las protestas que hicieron en contra del egoísmo
de la sociedad industrial. Sin embargo, Marx y Engels le reconocen
en el Manifiesto Comunista la paternidad de su ley marxista de la -
acumulación y la concentración de los capitales."(53)

En la secuencia de críticos del liberalismo aparece Henri de -
Saint-Simón (1760-1825) y su grupo de seguidores llamado los sansi-
monianos. Autores como Ferguson lo ubican ya como indicador del so-
cialismo: "...fue más maestro y hombre de ciencia que otra cosa. -
De todos los socialistas de aquel tiempo, exceptuando a Fourier, --
fue el único que premió la creación de una nueva ciencia que se - -
ocupase de los problemas sociales que trajo consigo la Revolución -
Industrial. Sus ideas fragmentarias fueron posteriormente elabora-
das y muy difundidas por Augusto Comte, conocido como el acuñador -
del término moderno de "sociología". En su obra principal "El Sis-
tema Industrial" (1821), Saint-Simon solicitaba que la sociedad se-
organizase sobre una base industrial más que política, con dirigen-
tes científicos bien dotados y jefes industriales, que reemplazasen

(53) RANGEL, Op. Cit., Pág. 71.

a la vieja burocracia feudal y eclesiástica, como gobernantes de un nuevo mundo industrial. En esta sociedad organizada todo era para el trabajo, y los derechos individuales de competencia, propiedad, herencia y libertad personal, estaban subordinados al bien común."(54)

Robert Owen, elaboró su teoría no desde el plano de las ideas puras, ni desde la trinchera de las clases desposeídas, sino más bien en pleno campo de las clases poseedoras. En efecto, Owen era un prospero industrial textil inglés, nacido en 1771, que organizó una comunidad llamada New Lanarke modelada de conformidad con los principios de su socialismo utópico, para demostrar que las condiciones del medio social influyen decisivamente en la posibilidad de perfeccionar los métodos de producción.

"De los satisfactorios resultados de su experimento sacó Owen argumentos prácticos para proponer una serie de medidas de protección a los trabajadores, tales como la reducción de la jornada a sólo 12 horas (en ese entonces la duración de la jornada quedaba al arbitrio del empresario, y era corriente que los obreros, y aún los niños, trabajasen alrededor de 16 o 18 horas diarias), la prohibición del trabajo a los menores de 10 años, la educación universal, organización de gremios y asociaciones de tipo cooperativo como controles eficaces para moderar los excesos del capitalismo, etc.,. Por todo ello se considera a Robert Owen, con justicia, como uno de los

(54) FERGUSON, Op. Cit. Págs. 194 y 195.

precursores de la legislación social y del trabajo.

"De la gran obra de Owen, además de lo indicado, quedan las -- cooperativas, para las cuales sentó las primeras bases, y la organi zación sindical de la que también fue precursor al organizar en In glaterra la Gran National Consolidated Trade Unions."(55)

Es en 1841 cuando aparece un folleto escrito por Louis Blanc, -- titulado "La organización del trabajo", que no tenía originalidad, -- pero que sin extravagancia alguna desarrollaba ideas de Sismondi, -- de los sansimonianos y de Fourier.

Habría que aclarar que L. Blanc, es clasificado a menudo como -- un asociacionista y un utópico. Sin embargo, --dice Ferguson--, es -- más lógico clasificarle por separado, ya que para el éxito de su -- programa no contaba tanto con la difusión de la educación, cuanto -- con la ayuda del Estado para crear lo que él llamaba almacenes de -- trabajo social. Estos, a los que consideraba como futuros sustitu -- tos de la industria privada, estarían subvencionados y dirigidos -- por el Estado y unidos en una federación. La remuneración se haría -- de acuerdo con las necesidades o deseos. Su plan tuvo oportunidad -- a medias a consecuencia de la gran revolución proletaria de 1848 en -- Francia, y pronto fracasó. Su credo socialista negaba, lo que es --

(55) MONTENEGRO, Walter. Introducción a las Doctrinas Político-Eco nómicas. México. Fondo de Cultura Económica/CREA (Colección Biblio teca Joven, No.19). 1984. Págs. 93 y 94.

significativo, la eficacia de las asociaciones puramente espontáneas, y se aferraba con pasión a la idea del socialismo de Estado."
(56)

b) EL ORIGEN SOCIALISTA DE LA INTERVENCION: RODBERTUS Y LASALLE.

No se puede considerar como un sistema económico propiamente dicho al Socialismo de Estado, llamado así de manera inadecuada. Más bien trátase de un concepto de política económica, al que puede llegarse desde diferentes enfoques. La cuestión que suscita la acción del gobierno en la producción y en la distribución de las riquezas es de total importancia, ya que en cualquier unidad política que se nos ocurra mencionar, en mayor o menor medida, el gobierno interviene en las actividades de carácter económico, no dependiendo los límites de esa intervención sólo de razones económicas, sino también de consideraciones sociales y políticas, así como de las nociones concebidas acerca del interés público y de la confiabilidad sobre la forma y la naturaleza del gobierno. Son una serie de economistas -en el último tercio del siglo XIX- quienes, partiendo de la conceptualización fundamental de Smith, sostienen que el principio de "dejar hacer..." no contenía un carácter científico y que en consecuencia debía de imponerse la intervención estatal, con lo que severamente se llegó a limitar al liberalismo. Lo anterior motivó que, por otro lado, algunos socialistas aunque fueran por naturaleza contrarios al sistema capitalista, creyeran que era el momen

(56) FERGUSON, Op.Cit., Pág. 198.

to de que los gobiernos intervinieran en pro de una mejora de las-- condiciones de vida de las clases trabajadoras, propiciando el llamado "Socialismo de Estado", que se distinguió por desarrollar una firme confianza en el poder público y en su intervención en los ámbitos sociales y económicos, sin que por esto la propiedad privada sufriera algún menoscabo.(57)

"El principio de la identidad natural de los intereses privados y públicos que fundan el laissez-faire de Adam Smith y que permitió explicar la libre competencia como el medio para reducir los precios al nivel del costo de producción, la adaptación automática de la oferta y la demanda y la colocación de los capitales hacia -- las inversiones más productivas, resultó seriamente quebrantado -- después de las teorías de Malthus y de David Ricardo sobre la población y la renta. Sismondi hace resaltar los efectos perniciosos de la libre competencia sobre la vida de la clase trabajadora. Her-- man demuestra que el interés personal es a menudo contrario al interés público o débil para realizarlo y que la actividad de los individuos movidos por el interés personal no era suficiente para cubrir las necesidades de la economía nacional, así como que era preciso dar cabida al espíritu cívico. List funda su intervencionismo en la oposición permanente de los intereses individuales y el interés perdurable de la nación. Stuart Mill no discute la identidad de intereses, simplemente sostiene la superioridad del interés per-

(57) Cfr. ASTUDILLO, Op. Cit., Págs. 149 y 150.

sonal, sin desconocer las restricciones a que está sujeto. Miguel-Chevalier felicitaba en su cátedra a Stuart Mill por haber restaurado a los gobiernos el ejercicio de los poderes que les pertenecían como representantes de la asociación nacional. Cournot aborda el mismo problema.

"En resumen, los mencionados autores admiten en grado diverso la intervención del Estado en las relaciones económicas y aunque la libertad sigue siendo el principio fundamental de la política económica, deja de ser un principio científico."(58)

El intervencionismo del Estado en el ámbito de las actividades económicas se basa en fundamentos de tipo social y moral, apoyándose además en determinadas ideas de justicia y en nuevas concepciones sobre el Estado y sobre la sociedad. Los anteriores conceptos derivan fundamentalmente de dos pensadores de corte socialista: -- Rodbertus y Lasalle.(59)

Karl Johan Rodbertus, fue un abogado prusiano cuyas ideas de -- mostraban un marcado disgusto por la agitación y horror a la revolución; es considerado por algunos como el fundador del socialismo científico. Pasó la mayor parte de su vida retirado, y llegó a ser uno de los hombres más eruditos de su época. Sus principales puntos de vista están contenidos en una de sus obras: "Para un conocimiento de nuestra condición económica"(1842).

(58) *Ibidem*, Pág. 150.

(59) *Cfr. Idem.*

Partiendo de las proposiciones de que el trabajo origina todos los productos económicos, directa o indirectamente (aunque consideraba el trabajo individual, y a la tierra, como un don gratuito de la naturaleza), y que todos los productos deben cambiarse en proporción a las cantidades de trabajo que los producen, declaró que el principal problema a que se enfrenta el economista es el de la justicia distributiva. Evidentemente la producción sólo se lleva a cabo por el móvil de la ganancia; los asalariados sólo obtenían el costo de su subsistencia y, por consiguiente, recibían una proporción menor del ingreso nacional. Con una participación de salarios decrecientes, el consumo de los asalariados está condenado a ir a la zaga de la creciente productividad, conduciendo así a su debido tiempo a atascar el mercado, a la caída de precios, la desocupación y todas las otras características familiares de las crisis.

El remedio para estos desajustes está en que las masas alcancen el poder político y la consiguiente propiedad por el Estado de los medios de producción, ideal que no puede lograrse en menos de cinco o seis siglos, a través de lentos procesos evolutivos. De momento, los males de la explotación capitalista pueden aminorarse inmensamente y salvaguardarse la seguridad y la libertad, si el Estado establece jornadas de trabajo más cortas, determina una cantidad normal de trabajo por día, reajusta los salarios para que corresponda a los cambios en la productividad del trabajo, fijación de precios y su medida en una moneda trabajo. En esta forma se --

preservarían los intereses de los capitalistas y terratenientes, - mientras que, al mismo tiempo, se aseguraría a las masas una participación mucho mayor del producto anual. Así emerge el socialismo de Estado de Rodbertus o, si se prefiere, el "intervencionismo de Estado", que sólo cede el primer puesto a Marx en su influencia sobre la marcha posterior del pensamiento socialista.(60)

F. Lasalle, por su lado, es un infatigable luchador social -- "que deja profunda huella en el movimiento obrero de Alemania en el periodo comprendido entre 1862 a 1864. Sus ideales esenciales no difieren de las de Marx. Sostiene que toda evolución histórica se encamina a una limitación creciente del derecho de propiedad, la -- que por el transcurso del tiempo terminará por desaparecer, pero como hombre de acción propone a los trabajadores dos reivindicaciones inmediatas, una de carácter político: el sufragio universal y otra de carácter económico: la creación de asociaciones de producción -- subvencionadas por el Estado. Por su llamamiento más enérgico a la intervención del Estado es por lo que impresionó a la opinión pública."(61)

No obstante, para vislumbrar con mayor claridad el papel del -- intervencionismo estatal, habría que señalar que varios acontecimientos como los triunfos de Bismarck en los años de 1866 y 1870, y la celebración del congreso de Eisenach, así como la obra de Adolfo

(60) Cfr. FERGUSON. Págs. 199 y 200.

(61) ASTUDILLO, Op. Cit., Pág. 152.

Wagner "Fundamentos de la Economía Política" (1876), vinieron a dar le nuevo y decisivo impulso, como la ansiada fórmula moderadora de los excesos del liberalismo.

"Para los socialistas de Estado existe, entre los individuos y las clases de una misma nación, una solidaridad moral más profunda que la solidaridad económica y el Estado es el órgano de esa solidaridad que resulta de la comunidad de lengua, costumbres e instituciones. El Estado, por tanto, no debe permanecer indiferente al problema social y tiene la facultad obligada de intervenir en el campo socioeconómico realizando una función de civilización y bienestar. Wagner sostiene que el gobierno es el agente económico tan eficiente como cualquier otro y describe las deficiencias y debilidades de los particulares, los inconvenientes de la libre competencia y la desigual lucha entre capitalistas y obreros en la discusión del contrato de trabajo, así como la incapacidad de los individuos para satisfacer determinados y grandes intereses sociales.

"Es claro que el Estado, dice Wagner, no debe colocarse en lugar del individuo, sino preocuparse por las condiciones generales de su desenvolvimiento, haciendo que el fundamento individualista de la organización económica se inspire cada vez más en los principios comunitarios, hasta el grado en que el desenvolvimiento del individuo no sea oprimido.

"En el campo de la distribución no condena la propiedad privada ni el beneficio, pero sostiene que la riqueza debe distribuirse según el mérito de cada uno, limitando por otra parte los benefi --

cios y elevando los salarios hasta niveles que permitan a los obreros vivir una existencia más sana. Para lograr esas metas el Estado tiene múltiples instrumentos, pero indudablemente el más eficaz es el fiscal. Los impuestos deben gravar en mayor medida a las clases ricas, para destinar el producto así obtenido a la prestación de servicios públicos en beneficio de las clases económicamente débiles. Al respecto Wagner afirma: "El socialismo de Estado debe comprender dos tareas, íntimamente enlazadas por la base la una a la otra; levantar la condición de las clases inferiores y contener voluntariamente una acumulación inmoderada de las riquezas en determinadas capas sociales y entre determinados miembros de la clase poseedora".

"El Estado puede también encargarse de la gestión de las empresas o simplemente vigilar la actuación de éstas. Wagner afirma que como tesis general el Estado puede encargarse de una industria cuando presente caracteres de permanencia, necesite dirección uniforme o corra peligro de convertirse en monopolio en manos de los particulares. En resumen, la intervención estatal en materia económica se basa en argumentos morales y sobre el bien de la nación para lograr mayor justicia en la distribución de la riqueza y un nivel más alto de vida de la clase trabajadora para lograr por ese camino la unidad nacional, sin menoscabo de la propiedad privada que es indispensable para proseguir la producción.

"La corriente a favor del intervencionismo estatal se impuso a partir de Bismarck quien consolidó la unidad alemana y la afirmó-

entre otros medios por la implementación de sistemas de seguros obreros, dirigidos y financiados por el poder público. Actualmente la mayoría de los Estados modernos intervienen en la regularización de las relaciones obrero-patronales, seguridad social, etcétera, pero también en otros campos económicos, como empresas que satisfacen los requerimientos de la vida del mundo contemporáneo."(62)

c) LA PLANIFICACION ECONOMICA.

Por planificación se puede entender "La organización de los factores de la producción por una dirección central en sustitución del móvil del beneficio o del interés personal de una economía de mercado."(63)

Para el Dr. Acosta Romero el fenómeno de "Planeación es una actividad del Estado y en general de toda organización que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en las que se determine qué es lo que se debe alcanzar y qué medios se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a corto, mediano o largo plazo."(64)

Más adelante puntualiza que dicha "planeación es una técnica de actuación de magnitud global sobre la actividad económica por parte del poder público del Estado.

(62) Ibídem, Págs. 153 y 154.

(63) ASTUDILLO URSUA, Pedro. Elementos de Teoría Económica. México. Edt. Porrúa Hnos. 1988. Pág. 195.

(64) ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. México. Edt. Porrúa Hnos. 1989. Pág. 637.

"Esta técnica de actuación y de intervención está sometida a - serie de condicionamientos ideológicos, por lo que la planifica - - ción se puede clasificar de acuerdo a criterios de aplicación; en - imperativa o compulsiva, indicativa o flexible y democrática."(65)

Para el célebre autor español Luis Sánchez Agesta la planifica - ción se entiende como "una decisión global sobre el desarrollo del - orden económico y social, que ha sido ponderada racionalmente, so - bre un acopio de información y un cálculo de posibilidades alterna - tivas."(66)

Debe tenerse en cuenta que en un momento dado ni naciones de - corte capitalista, ni las de corte socialista prescindieron de adop - tar bases de planificación. En el caso de las primeras, como "acer - tadamente señalan los tratadistas españoles Ariño Ortíz y Gallego - Arrabitarte, desde hace aproximadamente quince años, todos los Esta - dos del mundo occidental se han volcado hacia el tema del "plan".

"Este vasto movimiento que abarca a países occidentales alta - mente desarrollados como son Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, - Francia y España, han propiciado la creación de una ciencia de la - Administración con nuevos enfoques y propósitos. Los países podrán - tener la organización política constitucional más diversas: parla -

(65) Ibídem, Pág. 639.

(66) SANCHEZ AGESTA, Luis. Citado por FAYA VIESCA, Jacinto.Finan -- zas Públicas. 2a. Ed. México. Edt. Porrúa Hnos. 1986, Pág. 413.

mentarismo, presidencialismo, partidos políticos, etc., pero no obstante sus distintos sistemas constitucionales, se plantean la necesidad de perfeccionar sus técnicas y organización de gobernar y sus técnicas y organización de administrar. Estos países han logrado - el establecimiento de un Estado Social de Derecho. Esta nueva forma de ser del Estado se ha atribuido la obligación política de conformar la vida social y económica de la nación, de asumir la rectoría de los complejos problemas económicos y sociales, y de prestar reales y auténticos servicios a la colectividad social. El cambio ha sido dramático: de un Estado Liberal y policiaco se ha pasado a un Estado fuertemente interventor en los procesos de la economía y de la sociedad. Este rápido y trascendental paso ha exigido a la organización política una mayor eficiencia, racionalidad y eficacia en su gobierno y administración."(67)

Para muchos estudiosos, el fenómeno de la planificación no representa una nueva "forma" de actividad estatal que haya venido a agregarse a las clásicas o conocidas como la política, el fomento, el servicio público, la gestión económica, etc., sino que la planificación y la programación vienen a ser un modo de ser del Estado - en su unidad que incide de manera muy profunda en toda su existencia, en su estructura y procedimientos, en su organización, en su personal y en sus técnicas de acción.(68)

Desde ahora hay que dejar señalado que la planificación es una

(67) FAYA VIESCA. Op. Cit., Págs. 413 y 414.

(68) Cfr. Ibídem. Pág. 414.

tarea que le compete a la Administración Pública, pero siempre de -
cara a los grandes intereses de la colectividad social. La Admi -
nistración tendrá que ser la mejor intérprete del "interés públi -
co", investigándolo en una permanente consulta popular. Nada más -
negativo y peligroso para el gobierno en sus tareas de planifica --
ción que el erigirse en intérprete exclusivo del "interés público" -
sin la democrática participación de los distintos grupos sociales.

En toda planificación se elige algo, implicando toda elección -
una renuncia. Se eligen fines, pero éstos no podrán ser eficiente -
mente alcanzados si no se crean nuevos sistemas donde el gobierno -
activamente participe en la toma de decisiones. Hoy en día, la pla -
nificación democrática pretende formular los planes con el permanen -
te concurso de la población. Dejar la planificación en las solas -
manos de los expertos no es sólo renunciar a uno de los derechos --
fundamentales del gobernado, sino además, hacer de la planificación
un camino de acción rígido, esclerotizado, y seguramente no apegado
a la realidad y contrario a los reales valores políticos y sociales
de la comunidad. El Derecho Público se enfrenta al grave reto de -
crear las instituciones y mecanismos más adecuados que permitan la
real participación de los ciudadanos en las tareas de la planifica -
ción. Ya Joseph H. Kaiser sostuvo en Alemania la tesis de que la -
ciencia de la planificación se basa en la experiencia, y de que su -
origen no está en una teoría jurídica o económica, sino en la prá -
xis. La planificación es una forma de acción racional dirigida a -
un fin. Es incuestionable que la planificación tiene su fundamento

en la realidad. Ahora bien, la realidad la hacen los hombres con su acción. Planificación y Democracia no son términos antitéticos, sino que constituyen, en los tiempos modernos, la más necesaria y poderosa conjunción. Se planifica desde la democracia, de ahí la ineludible e imprescindible necesidad y obligación de la participación ciudadana en toda planeación.(69)

En cuanto a los tipos de planificación -que ya mencionaba Acosta Romero- independientemente de las diferentes directrices acordadas con el sistema político y social de que pueda tratarse, los dos tipos básicos de planificación son:

"A) La Planificación Indicativa, y

"B) La Planificación Imperativa.

"La planificación indicativa es característica de las economías capitalistas y los planes de este tipo tienen los siguientes propósitos:

"1o. Con base en las repercusiones a largo plazo sobre la evolución de la población, de las necesidades y del progreso técnico, determinar los grandes objetivos de la economía nacional en un plazo de 4 ó más años, para el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población.

"2o. Confrontar tales objetivos y sus proyectos y planes de los diversos sectores de la economía nacional.

(69) Ibídem, Págs. 414 y 415.

"3o. Poner de relieve las insuficiencias o peligros que pueden resultar si los planes se practican de manera aislada o incorrecta.

"4o. Procurar, en la medida de lo posible, y asegurar la armonía e interdependencia de los proyectos y planes a través de información recíproca y del ajuste de los objetivos.

"Para alcanzar sus fines, los planes indicativos se inspiran en principios extraídos de la observación del funcionamiento de las economías descentralizadas del mundo moderno.

"Primeramente tienen en cuenta nivel nacional de interdependencia de los sectores de la economía, de tal modo que el plan programe los aprovisionamientos y las ventas de cada rama de la actividad económica y del mundo.

"En segundo lugar, el plan contribuye a través de las previsiones de la evolución global y sectorial, a reducir la incertidumbre.

"En tercer lugar el término plan supone un modelo de maximización global de los recursos económicos, es decir de su óptimo aprovechamiento.

"Finalmente, en cuarto lugar, el plan puede atenuar los conflictos entre grupos sociales, de modo que se mantenga un orden institucional que permita la realización de los objetivos en un ambiente de paz.

"La planificación indicativa no es rígida, ni el gobierno se propone ordenar todos los aspectos de la vida económica, ya que el sector privado queda en libertad para interpretar los pronósticos-implícitos en las prevenciones económicas establecidas y trazar -- sus propios planes de inversión."(70)

Por lo que hace a la planificación imperativa, podemos afirmar que ésta, debido a sucesos de tanta trascendencia como la de -- integración de la URSS (1991) o la caída del "célebre" muro de -- Berlín (1990), es conveniente mantenerla como referencia teórica y recordar sobre los casos de China y Cuba.

La Unión Soviética inició su política económica en 1921 y en 1927 abrió la era de los planes quinquenales. El plan para el período 1956-1960 se sustituyó por un plan de 7 años para el período 1959-1965. La planificación de la economía soviética no buscaba -- el equilibrio económico como la industrialización rápida y el acrecentamiento de poder defensivo. La ejecución de los planes está -- encomendado al Gosplan o comisión estatal del plan.

"Después de 1957 el gobierno reformó radicalmente los métodos de planificación y gestión económica y el plan de 7 años quedó ing -- crito en las perspectivas que cubren un período de 20 años. En -- los métodos más recientes de planificación se advirtió un determinado grado de flexibilidad y una novedosa definición de sus obje --

(70) ASTUDILLO URSUA, Elementos... Op., Cit., Págs. 197 y 198.

tivos, centrándolos en la mejora del nivel de vida de los poblados de los soviets. (71)

Por lo que corresponde al caso mexicano, el Maestro Manuel R.-Palacios realiza una interesante clasificación de la planeación para el desarrollo, derivado del Artículo 25 Constitucional, y que se divide en: a) Planeación Libre; b).- Planeación Inducida; c).-- Planeación Contractual o Concertada; d).- Planeación Obligatoria; y e).- Planeación Coordinada.

a).- Planeación Libre. Esta se da a través de la actividad espontánea de las empresas, así como la de las instituciones sociales y culturales. Tanto las empresas como las sociedades jurídicas están en posibilidad de reglamentar su funcionamiento sin mayores limitaciones que las que representan la actividad tributaria del Estado y los derechos individuales.

b).- Planeación Inducida. Es la que se materializa por medio de las disposiciones legales y administrativas fijadas por el poder público, a fin de estimular las actividades económicas y culturales (estímulos fiscales, subsidios, fomento y desarrollo de la actividad turística, estímulos al comercio exterior para exportación de productos manufacturados, limitaciones a la importación de productos e impulso a la producción de artículos que se importen, etc.,). Artículo 25, Constitucional, párrafos 6° y 8°.

(71) *Ibidem*, Págs. 198 y 199.

c).- Planeación Contractual o Concertada. En ella se hace -- énfasis en que desde varias décadas la economía de nuestro país se desarrolla también con el concurso de los organismos de participa -- ción estatal. Al respecto, se ha dicho que nuestra economía es una economía mixta, cuando el Estado celebra contratos con los particu -- lares (Artículo 25, Constitucional, párrafo 5°.)

d).- Planeación Obligatoria. No existe en realidad la planea -- ción obligatoria, excepto para las entidades administrativas del Po -- der Ejecutivo Federal, establecidas en el Artículo 90 Constitucio -- nal, mismo que faculta al congreso la distribución de los negocios -- de orden administrativo entre las secretarías, departamentos y enti -- dades paraestatales. Con relación a esto último, puede citarse el -- párrafo 2° del Artículo 26 Constitucional, que señala: "Habrà un -- plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente -- los programas de la Administración Pública Federal."

Debe hacerse hincapié en que es el Artículo 25 el que estable -- ce la rectoría de la economía nacional conforme a la planeación por el Estado. No obstante lo anterior, no se debe pasar por alto que -- el legislador reitera en el párrafo 1° del Artículo 26 Constitu -- cional, que el Estado organizará un sistema de planeación democráti -- ca del desarrollo nacional y agrega una declaración sobre los fines de la planeación. El citado precepto habla de que "El Estado orga -- nizará un sistema de planeación democrática", quedando en el enten -- dido de que resulta únicamente obligatorio para la Federación y que tanto los particulares como los sectores sociales se encuentran en --

libertad de acogerse o no al sistema propuesto. En esta secuencia, es evidente que las disposiciones de la planeación inducida constituyen un atractivo para incorporarse a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, en los términos establecidos por la ley.

e).- Planeación Coordinada. Esta modalidad de planeación se encuentra vinculada al esquema de nuestra organización política y -sujeta al acuerdo entre la Federación, Estados y Municipios, ya que el párrafo 3° del antecitado Artículo 26, otorga facultades al Ejecutivo para formular procedimientos de participación y consulta popular, así como formulación, procedimiento de control y evaluación de los programas de desarrollo. Este mismo párrafo 3° dispone que se darán "Las bases para que el Ejecutivo Federal, coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución."

Por su parte, los Artículos 25, 26 y 28 Constitucionales, otorgan al Estado la función de orientar las actividades públicas y privadas, mediante planes de desarrollo nacional, con el propósito de que éste se logre. Al cumplimiento de dichos fines, debe concurrir los sectores públicos, privados y sociales.(72)

De todas las modalidades de planeación expuestas anteriormente, la relativa a la inducción o inductiva, ha sido la que con un ma

(72) PALACIOS LUNA, Manuel R. El Derecho Económico en México. 4a.- Ed. México. Ed. Porrúa Hnos. 1990. Págs. 81 a 83.

yor manejo se ha utilizado en nuestro país, sin descuidar el hecho de que a últimas fechas la contractual o concertada y la coordinada han cobrado una mayor presencia, sobre todo esta última especie, -- que a través de mecanismos como la ya mencionada consulta pública -- hace participar a los grupos interesados en la adopción de soluciones respecto a algun problema económico en particular.

Respecto a la planeación inductiva en nuestro país, Carlos Salinas de Gortari concreta determinadas concepciones que nos aclaran su puesta en práctica: "Es conveniente subrayar que, en el caso de México, los instrumentos de política de desarrollo tienen -- tres aspectos fundamentales (legal, económico e institucional) que han resultado de la interacción del proceso económico y político -- del país. La aplicación de las medidas de inducción está normada -- por ordenamientos jurídicos que delimitan su alcance y funcionamiento. Estos instrumentos han sido diseñados en función de las necesidades del desarrollo económico del país y cuentan para su aplicación con instituciones cuya formación se remota, sobre todo, a las dos primeras décadas del período postrevolucionario.

"Por lo tanto, los instrumentos que utiliza el Estado mexicano para inducir acciones no son exclusivamente resultado de concepciones técnicas, ni tampoco creaciones institucionales desvinculadas -- del proceso económico. Los instrumentos están inscritos en las -- orientaciones normativas fundamentales de nuestra Constitución y -- responden a las necesidades globales del desarrollo.

"De acuerdo a la Constitución mexicana, el Estado compete la --

rectoría del proceso económico y por tanto la utilización de los -- instrumentos que coadyuvan al logro de los grandes objetivos del de sarrollo. Por otra parte, la naturaleza democrática del Estado encuentra en la participación política y en el respeto a las libertades los mecanismos que permiten a los sectores sociales influir en el manejo de la política económica y reaccionar ante sus orientacio nes. Se trata de un proceso normativo democrático que se retroali menta permanentemente. Dentro de este proceso, el Estado mexicano ha venido perfeccionando su capacidad de respuesta frente a las ne cesidades sociales, ampliando las vías de la participación y las po sibilidades de referir la política económica a las orientaciones -- globales de la estructura...."(73)

Y más adelante agrega: "Se entiende por inducción el uso que el sector público hace de sus instrumentos o políticas para orien tar las actividades de los sectores social y privado hacia el cum plimiento de las metas y objetivos del desarrollo.

"Si el libre funcionamiento de los mecanismos económicos impli cara el logro de los objetivos nacionales, la inducción sería inne cesaria. Sin embargo, tal situación no se ha observado, ni siquie ra en aquellos países que hicieron del "laissez faire" la doctrina-

(73) SALINAS DE GORTARI, Carlos. "La inducción en el Sistema Nacio nal de Planeación en México," en Aspectos-Jurídicos de la Planea -- ción en México. México. Ed. Porrúa Hnos. 1981. Pág. 168.

que nutriera sus políticas, sobre todo durante el siglo XIX. Los hechos se encargaron de probar la inexistencia de los equilibrios automáticos y de la armonía social espontánea. Las crisis recurrentes y la creciente pauperización de las masas fueron sólo dos de los acontecimientos que pusieron de manifiesto la necesidad de reorientar las actividades socioeconómicas, buscando la corrección de los resultados indeseables y el fomento de los esfuerzos compatibles con los objetivos nacionales. Esta toma de conciencia estimuló la profundización en el estudio, el diseño y la puesta en práctica de las políticas conducentes al logro de las metas deseadas. La planeación se tornó entonces, en una necesidad insoslayable.

"La planeación del desarrollo adopta muchas formas. No es la misma para todas las naciones, ni tampoco es la misma para una nación en diferentes épocas. La naturaleza de la planeación del desarrollo de un país está influida por elementos tales como la disponibilidad de información, de recursos naturales, de mano de obra calificada y los niveles de capacidad técnica, administrativa y de dirección, pero, sobre todo, depende del contexto histórico-político, la estructura institucional y la etapa de su desarrollo."(74)

Entre los instrumentos que puede manejar el Estado para la planeación inductiva incluidos en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se pueden mencionar el gasto público, las empresas públicas, la acción tributaria, la financiera, los estímulos de carácter fis-

(74) *Ibidem*, Págs. 168 y 169.

cal y al comercio exterior.

La Planificación Económica, en conclusión, se puede entender como un conjunto de principios y operativos para armonizar los distintos intereses de la sociedad, en el propósito común de alcanzar el desarrollo económico y una más justa distribución de la riqueza. Es un acto de eminente justicia social.

C A P I T U L O I I I

MARCO JURIDICO DE LA ECONOMIA NACIONAL

3.1 El Perfil del Estado Frente a la Economía en las Constituciones Precedentes a la de 1917. 3.2 La Constitución de 1917.

3.1 EL PERFIL DEL ESTADO FRENTE A LA ECONOMIA EN LAS CONSTITUCIONES PRECEDENTES A LA DE 1917.

Desde la Independencia, y en consonancia con los cambios en el sistema constitucional, la acción del Estado frente a la economía - ha sido objeto de un proceso permanente de evolución, en respuesta a las necesidades de la sociedad de mayores reivindicaciones libertarias, de justicia e igualdad.

Los primeros postulados normativos orientados a permitir la intervención de una organización política con pretensión estatal, se manifestaron en el programa social que Don Miguel Hidalgo y Costilla documentó en un bando promulgado en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, que señalaba entre otros aspectos que "Desde el Felizmomento en que la valerosa Nación Americana, tomó las armas para -- sacudir el pesado yugo que por espacio de tres siglos la tenían -- oprimida, uno de los principales objetos fué extinguir tantas gabelas con que no podía adelantar su fortuna; mas como en las críticas circunstancias del día no se pueden dictar las providencias adecuadas á aquel fin, por la necesidad de reales que tiene el reino para los costos de la guerra, se atiende por ahora á poner el remedio en lo más urgente por las declaraciones siguientes:

1a. 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.

2a. 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 exigía...

...Que todo aquel que tenga instrucción en el beneficio de la pólvora, pueda labrarla, sin más pensión que la de preferir al gobierno en las ventas para el uso de sus ejércitos, quedando igualmente libres todos los simples de que se compone..."(1)

Los sentimientos de la Nación, documento de 23 puntos que José María Morelos y Pavón elaboró y leyó en Chilpancingo, para contribuir a la creación de la Constitución de 1814, asentó los primeros elementos fundadores de los principios jurídico-económicos que rigen al país:

"...12o. 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, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto...

...16o. Que nuestros Puertos se franqueen a las naciones extranje-

(1) TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1979. 9a. edición. México. Edit. Porrúa Hnos. 1980. Págs. 23 y 24.

ras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas - que sean, y sólo haya Puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el 10 % u otra gabela - a sus mercancías.

17o. Que a cada uno se les guarden las propiedades y respeten en su casa como un asilo sagrado señalando penas a los infractores...

...22o. Que se quite la infinitud de tributos, pechos e imposiciones que más agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igual de ligera, que no oprima -- tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes -- confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados..."(2)

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, Sancionado en Apatzingán a 22 de Octubre de 1814, si bien en la práctica no tuvo vigencia por el acoso virreinal que desembocó con la captura de Morelos y la pronta disolución de los poderes instituidos, no obstante se significó por sus importantes aportaciones al sistema económico constitucional, teniendo como signo peculiar -- la preponderancia del poder legislativo para determinar lo conducente en materia económica y un papel "marginal" en este rubro del ejecutivo.

(2) Ibídem. Págs. 30 y 31.

De la Constitución de Cádiz, que tuvo dos períodos de vigencia en nuestro país: 1812-1814 y 1820-1824, no obstante su procedencia-española, es conveniente destacar su importancia no sólo por haber estado en vigor durante el movimiento de la independencia, sino también por la influencia ejercida en los ordenamientos constitucionales que la sucedieron.

Los documentos elaborados para signar la consumación de la independencia: El plan de Iguala y los Tratados de Córdoba de 1821, fueron prácticamente omisos en torno a la cuestión económica, en virtud de que el ansia prevaleciente en el ánimo de los protagonistas era lograr la autonomía política.

No obstante, una vez instalada la Junta Provisional de Gobierno, ésta procedió a nombrar Presidente a Agustín de Iturbide, una Regencia que tendría a su cargo el Poder Ejecutivo, así como legislar sobre la convocatoria a un Congreso Constituyente. Este quedó instalado el 24 de febrero de 1822, conformando unas Bases Constitucionales que definían al nuevo gobierno como una monarquía moderada constitucional, pero sin referir nada sobre lo económico.

Sin embargo, el Congreso Constituyente de 1822 quedó prontamente disuelto por las discrepancias sostenidas con el emperador Iturbide, que estableció en consecuencia una Junta Nacional Instituyente, la cual aprobó en febrero de 1823 el Reglamento Político Provisional del Imperio, regulando únicamente los aspectos de acuñación de moneda a cargo del emperador (art.30 in fine) y tributarios (arts. 81, 82, 83).

La abdicación de Iturbide, la reinstalación del Congreso de 1822 y las acciones separatistas de las provincias para independizarse del gobierno central, propiciaron entre otras situaciones que la asamblea del Congreso convocara para la creación de un nuevo Congreso y la elaboración del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, en mayo de 1823. Este documento que sirvió de antesala y de parcial influencia en la Constitución de 1824, consiguió que la forma de gobierno adoptada por la nación mexicana sería la de una república representativa y federal, manteniendo vigente el principio de respeto al derecho a la propiedad con las restricciones de ley.

La instalación del nuevo Congreso se llevó a cabo el 7 de Noviembre de 1823, desarrollando como función primera la de elaborar un documento preparatorio a la Constitución denominado Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, aprobado el 24 de abril de 1824.

El 4 de octubre del mismo año se firmó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tuvo vigencia hasta 1835. Estableció con mayor precisión y alcance nacional la conformación en nuestro país de una república representativa popular federal (art. 4o.) y la división del supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y federal (art. 6o.)

En su capítulo económico destacó de nueva cuenta el otorgamiento de amplias facultades al legislativo para controlar y fomentar el ejercicio de las actividades económicas.

En los años posteriores a la promulgación de la Constitución - de 1824, se fueron conformando las dos tendencias ideológicas que - protagonizarían algunos de los episodios más importantes de la historia mexicana del siglo XIX: los liberales y los conservadores. El partido liberal, defensor de la forma de gobierno republicano, democrático y federal, y el conservador, partidario del centralismo, -- así como de los fueros y privilegios en favor de la clase oligárquica.

La escisión de la corriente progresista en puros y moderados - por el intento de reformas eclesiásticas y militares que pretendía- efectuar el vicepresidente Valentín Gómez Farías entre 1832 y 1834, ocasionó entre otros efectos que en la instalación del Congreso Federal de 1835, los conservadores arribaran al mismo como grupo mayoritario, logrando de esta circunstancia que dicho Congreso se - erigiera en Constituyente y que entre diciembre de 1835 y diciembre de 1836, expidiera una nueva ley fundamental compuesta de siete estatutos denominada Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.

Sin lugar a duda, el mayor impacto causado por este ordenamiento fue el de terminar con el sistema federal, la implantación de un régimen centralista y la creación de un Supremo Poder Conservador - para impedir que ninguno de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial pudiera rebasar los límites de sus facultades. Sobre la regulación de la economía, prevaleció en términos generales el principio de respeto a la propiedad privada de los particulares y la supremacía del legislativo en el manejo de la misma.

La entrada en vigor de la Constitución de 1836, no redujo las desavenencias entre federalistas y centralistas, las cuales derivaron en inestabilidad política durante los siguientes cuatro años, originando que en 1840 el Congreso se invistiera en constituyente para expedir un Proyecto de Reformas en julio de ese año, dándose con ello fin a las siete leyes centralistas y la supresión del sombrero Supremo Poder Conservador, pero manteniéndose el carácter centralista del sistema de gobierno y sin modificaciones las amplias facultades legislativas en materia económica.

Como resultado de las Bases de Tacubaya, que controlaron el desequilibrio generado por las agresiones extranjeras, las hechas por Santa Anna en Yucatán, la contraproducente guerra con Texas y el permanente conflicto entre federalistas y unitarios, se emitió una convocatoria para formar un Congreso Constituyente el 10 de diciembre de 1841, dando inicio la apertura de sesiones el 10 de junio de 1842 con un predominio de la corriente moderada del partido liberal.

Sin embargo, los pareceres encontrados entre las dos tendencias dieron lugar a la formulación frustrada de dos proyectos de constitución en agosto y noviembre de 1842, que asentaron las inconformidades por su pretendido retorno al federalismo, motivo por el que el constituyente fue desconocido por el presidente Nicolás Bravo. Estos proyectos continuaron con la tesis del control de la economía por parte del legislativo, pero introdujeron en los títulos VIII y IX un capitulado normativo más amplio sobre la capta -

tación de impuestos a favor de la hacienda pública.

Para recomponer el entorno legal, Nicolás Bravo designó un grupo de ochenta "notables" con el objeto de integrar la Junta Nacional Legislativa, que fue instalada en enero de 1843 y en junio del mismo año expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana, de carácter centralista. Tuvo una vigencia de tres años por la agudización de las discordias internas, los pronunciamientos cuartelarios, pero sobre todo por el amago del presidente Mariano Paredes y Arrillaga de establecer en 1846 una monarquía dirigida desde España, dando origen al Plan de la Ciudadela que puso fin a esa administración y a las Bases Orgánicas, que no reportaron innovación alguna en el rubro económico.

La turbulencia política interna y la acción del invasor norteamericano fueron el escenario para que el gobierno surgido del movimiento de la Ciudadela y encabezado por Mariano Salas, convocara a la creación de un Congreso Constituyente en agosto de 1846. Con mayoría moderada éste aprobó en mayo de 1847 el Acta de Reformas, que con algunas adiciones restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y el retorno del federalismo.

En los siguientes siete años el país estuvo inmerso en una de las situaciones más caóticas del período independiente: las finanzas públicas deficitarias; la guerra de castas sacudía el norte, -- San Luis Potosí, Querétaro y Yucatán; cundía aún la amenaza invasora; las rebeliones armadas capitalizaban cualquier pretexto para hacerse presentes y, sobre todo, el sistema federalista se resquebra-

jaba por la desarticulación del pacto entre las entidades y los poderes centrales.

Ello dio causa a una nueva recomposición de las fuerzas conservadoras, las cuales se volcaron a favor de un gobierno dictatorial-presidido por Santa Anna, el 17 de marzo de 1853. Los niveles del autoritarismo santanista rebasaron los propósitos también dictato-riales pero moderados del partido conservador, al formular disposi-ciones que lo erigieron como "Alteza Serenísimá", pero satisfaciendo el ideal unitario al abolir el sistema federal. No obstante, el sustento normativo principal de su obra de gobierno está contenido en las Bases para la Administración de la República hasta la Promul-gación de la Constitución, elaboradas el 23 de abril de 1853 por -- Lucas Alemán, donde se declararon en receso a las legislaturas loca-les, se redujo a los gobernadores en agentes del gobierno central y la centralización de las rentas públicas, entre otras medidas.

De manera desconcertante, este instrumento jurídico introdujo-disposiciones en los que le otorgó al ejecutivo una participación -- más pormenorizada y coherente en el control del ámbito económico.

La Revolución de Ayutla, iniciada en 1854 y culminada el agosto de 1855 con la renuncia definitiva de Santa Anna al poder, resol-vió en buena medida la convulsionada situación política, posibili-tando el establecimiento de un gobierno provisional que sin dejar -- de enfrentar diversos conflictos, entre ellos los suscitados entre-las corrientes puras, moderadas y conservadoras, sentó las Bases pa-rra iniciar la Reforma en la expedición de las leyes Juárez, de admi-

nistración de justicia; Lerdo, de desarmortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes al clero; e Iglesias, de aranceles parroquiales.

En octubre de 1855, el entonces titular del ejecutivo, Juan Álvarez, poco antes de dejar el poder, convocó a la integración del Congreso Constituyente y en 1856, a instancias de su sucesor Ignacio Comonfort, se expidió un instrumento constitucional preparatorio de una nueva Ley Fundamental denominado Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que en una forma discreta y matizada formuló el restablecimiento del federalismo, y en cuanto a la normatividad de la economía no hubo novedad relevante, salvo un catálogo más estructurado sobre la percepción tributaria de la hacienda pública. No obstante su impugnación por parte de los puros y la negativa de varios Estados a observarlos, la vigencia del Estatuto formalmente prevaleció hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

El Congreso Constituyente se inauguró el 18 de febrero de 1856 y terminó sus trabajos luego de tenaces debates en febrero de 1857, promulgándose el 22 del mismo mes, destacando en el contenido de la Constitución el triunfo mayoritario de las propuestas moderadas y ciertos aspectos de los liberales avanzados.

Con el predominio de un espíritu individualista y liberal-económico, la Constitución de 1857 elevó al rango de leyes supremas los principios del credo democrático, del federalismo y las aspiraciones fundamentales del partido liberal. En su conjunto represen-

tó un progreso en las doctrinas y en la práctica, no obstante las -
objeciones hechas en los difíciles debates de la asamblea constitu -
yente.

Es justo mencionar que destacados constituyentes con ideología-
social progresista como José María del Castillo Velazco, Ponciano --
Arriaga, Isidoro Olvera e Ignacio Ramírez, intentaron con sus pronun-
ciamientos romper la línea tradicional del constitucionalismo clási-
co por uno social que atendiera con criterios de justicia y equidad-
problemas económicos de índole social, como el reparto de tierra, - -
condiciones generales de trabajo, y regulación de la propiedad. La-
posición de estos ilustres personajes si bien en su momento fueron -
considerados por sus adversarios en el Congreso Constituyente como -
de ideas radicalizantes y de alcance irreal, a la larga se recono --
ció a sus planteamientos como prolegómenos de los derechos sociales,
hechos ley positiva en el siglo XX.

El sentido liberal de la economía fué plasmada en la Constitu -
ción, donde se reflejó ante todo una amplia defensa sobre la propie-
dad privada; no obstante lo anterior, sobresale también la inclusión
del poder ejecutivo para regular aspectos mercantiles, sin menoscabo
de la todavía preponderante participación del legislativo. Los ar -
tículos 4o. 5o. y 28 dispusieron:

"Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o -
trabajo que se le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovechar-
se de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por -
sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por reso

lución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad."

"Nadie puede ser obligado a presentar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno reconocimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de -- trabajo, de educación, o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro..."

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

La polarización ideológica no cesó por la Constitución de 1857. Por el contrario, desde el comienzo de su vigencia fue contundente -- mente cuestionada por su anticlericalismo y el debilitamiento en que postró políticamente al ejecutivo. La facción moderada dejó de actuar como tercera opción y se diluyó entre liberales y conservadores, dándose cauce a un nuevo enfrentamiento armado por el poder que se conoció como la Guerra de los Tres Años (1858-1861).

Durante dicha Guerra y una vez restablecido el orden mediante -- el triunfo del bando juarista, se expidieron diversas leyes en las -- que por mucho se evidenció el rencor liberal ante la actuación de la Iglesia Católica: Leyes de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos (12 de julio de 1859), Ley del Matrimonio Civil (23 de julio --

de 1859), Ley Orgánica del Registro Civil (28 de julio de 1859), Ley Sobre el Estado Civil de las Personas (31 de julio de 1859), Decreto del Gobierno que declara qué días deben tenerse como festivos y -- prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia (11 de agosto de 1859), Ley Sobre la Libertad de Cultos (4 de diciembre de 1860), Decreto en el que quedan Secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia (2 de febrero de 1861) y Decreto en el que se extinguen en toda la República las comunidades religiosas -- (26 de febrero de 1863). Con estas disposiciones, el perfil económico liberal del sistema constitucional permanecía vigente.

El retorno del gobierno constitucionalista y la prosecución del afán reformista resultó a final de cuentas endeble y los conservadores siempre en pie de lucha antiliberal, capitalizaron el pretexto de una ley moratoria de la deuda externa para apoyar la intervención francesa y promover el establecimiento de una monarquía imperial -- (1862-1867).

El emperador Maximiliano, sin embargo, desarrolló permanentemente una política con profundo credo liberal que contravino los intereses de conservadores y clericales, expidiendo diversas leyes en ese sentido. En 1866 elaboró una ley agraria, quizá retomada del voto particular de Ponciano Arriaga, que aunque inaplicada representó un antecedente para la reforma agraria contenida en la Constitución de 1917.

Prometió una nueva Constitución, pero sólo alcanzó a promulgar el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en el que depositaba --

la soberanía en su persona, pero manteniendo en vigor los principios económicos liberales.

Posterior a la restauración de la República en 1867, en los sucesivos gobiernos se dieron una serie de adiciones y reformas a la Constitución de 1857. Destacan en este contexto las llevadas a cabo por Juárez, consistentes en otorgarle facultades extraordinarias al presidente para equilibrar a los poderes ejecutivo y legislativo, y las que restablecieron las alcabalas.

Sebastián Lerdo de Tejada elevó a rango constitucional las Leyes de Reforma; modificaciones a los cinco primeros artículos de los derechos del hombre y a todo el capitulado del poder legislativo. -- Las efectuadas tanto en el régimen de Porfirio Díaz como el de Manuel González, versaron sobre la sucesión presidencial y el principio de reelección; mayores facultades a la federación en torno a acuñación de moneda, patentes y marcas, minería, comercio e instituciones bancarias, vías generales de comunicación, postas y correos, -- aguas de jurisdicción federal, emigración e inmigración y salubridad pública, alcabalas; restricciones a los Estados; reorganización de la Suprema Corte de Justicia y modificaciones a las atribuciones de la Comisión Permanente.

"Bajo la presidencia de D. Francisco I. Madero se llevó a cabo la última reforma a la Constitución de 57, que a través de los artículos 78 y 109 implantó la no-reelección, tanto respecto al presidente y al vicepresidente de la República, cuanto a los gobernado --

res de los Estados."(2)

3.2 LA CONSTITUCION DE 1917.

No fue producto de una simple generación espontánea. Todo un universo de necesidades y aspiraciones están detrás de la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917. Significó el resultado de un movimiento social que se había gestado desde el mismo inicio del siglo XX, representando en su género el primero de esta centuria.

Pero también fueron diversas circunstancias históricas presentadas en las entrañas del poder político las que justifican los motivos por los que el pueblo tomó nuevamente las armas para superar un pasado que ya no satisfacía sus expectativas de justicia y bienestar.

El Porfirismo, sin duda, se significó como ese factor que impulsó, por un lado, la configuración de las estructuras necesarias para preparar al país en su inserción en las manifestaciones de un nuevo contexto económico, pero, por otro, omitió que los beneficios que trajeron consigo las innovaciones integrantes de la civilización de aquella época, debieron alcanzar al mayor componente social mexicano: las clases obreras y campesinas.

Es por ello que surgió la necesidad de derribar las murallas que obstaculizaban la consecución de ideales y demandas que exigían la realidad. La reglamentación jurídica se convirtió en un instru-

(2) TENA RAMIREZ. Op. Cit. Pág. 682.

mento nocivo al servicio del pudiente y garante de las funciones es tates de mantener el orden, la libertad, propiedad y seguridad, - al margen de las actividades económicas y reivindicaciones socia- - les.

La situación financiera hubo de ser rescatada por el capital - extranjero, quedando sometida a las fluctuaciones económicas del ex terior, dado que los mexicanos ricos lo eran no tanto por la acumulación de recursos monetarios sino por las rentas que les generaban sus propiedades. El sistema agrario se sustentó en la permanente - explotación de la clase campesina, a través de retribuciones de infamia que la condenaba a un endeudamiento permanente y su exclusión de los beneficios de la cultura: "Las leyes sobre terrenos baldíos no contribuyeron al logro de una mejor distribución de la tierra si no que, por el contrario, facilitaron el acaparamiento y con ello-- el latifundismo y como sucedió con las leyes de colonización, los - únicos favorecidos fueron los grandes propietarios y las compañías- deslindadoras, muchas de ellas propiedad de extranjeros."(3)

En la ciudad, la vida osciló entre el lujo y la miseria, no -- obstante el comienzo del proceso de industrialización, el incremento de vías ferroviarias y la explotación de yacimientos mineros y - recursos petroleros. Había una abrumadora inconformidad de la clase obrera por la preferencia que los dueños del capital otorgaban -

(3) LOPEZ ROSADO, Diego G. Curso de Historia Económica de México.- primera reimpresión a la 3a. edición. México. UNAM. 1981. Pág. 287.

a extranjeros, y por su situación, si bien un tanto mejor que la del campesinado, no exenta sin embargo de condiciones agobiantes: salarios insuficientes, largas jornadas laborales, reducidos espacios para el descanso y frecuentes accidentes de trabajo. El resultado de esto fue más que lógico: el estallamiento de aproximadamente 250 huelgas, de las que sobresalen las de Cananea (1906) y Río Blanco (1907).

Políticamente, la postura errática e inflexible de Porfirio Díaz de excluir de su fórmula a Francisco I. Madero como candidato a la vicepresidencia, para iniciar sin objeciones relevantes de los partidos su séptimo período de gobierno (1910-1916), aceleró las acciones sociales tendientes a derrocarlo.

Podemos concretar y decir que las causas de nuestro movimiento social fueron:

1. El régimen de gobierno en el cual se vivió al margen de la Constitución.

2. El rompimiento de ligas del poder con el pueblo que dio por resultado la deplorable situación del campesino y del obrero.

3. La ocupación de los mejores trabajos por extranjeros.

4. El gobierno central donde la única voluntad fue la del presidente.

5. La inseguridad jurídica en que se vivió donde el poderoso todo lo pudo y la negación de la ley para proteger al menesteroso.

6. El uso de la fuerza para reprimir huelgas y para aniquilar al pueblo.

7. Haberse permitido una especie de esclavitud donde las deudas pasaban de padres a hijos.

8. Intransigencia política que se presentó en la negación rotunda a cambiar al vicepresidente para el periodo de 1910-1916. (4)

El conjunto de ideas concurrentes que le dieron perfil y orientación al movimiento social armado y que posteriormente influyeron en los trabajos del Constituyente de Querétaro, son representados principalmente en los planes revolucionarios del Partido Liberal Mexicano y de San Luis.

Sin duda, el plan político de mayor importancia es el del Partido Liberal Mexicano, cuya aparición corresponde al primero de julio de 1906, firmado por Ricardo Flores Magón, presidente; Juan Sarabia, vicepresidente; Antonio I. Villareal, secretario; Enrique Flores Magón, tesorero, y vocales: Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante.

Aunque los autores del programa y manifiesto del Partido Liberal expresaban que sus ideas no eran otra cosa que bases generales para la implantación de un sistema democrático, tuvieron plena razón al considerarlas como "la condensación de las principales aspiraciones del pueblo" y que respondían a graves y urgentes necesidades de

(4) Cfr. CARPIZO, Jorge. Pág. 29.

la patria.(5)

Entre los principales postulados de su programa, figuran:

1. No reelección del presidente.
2. Libertad de expresión.
3. La enseñanza debe ser laica.
4. Jornada máxima de trabajo de ocho horas, salario mínimo suficiente y diversas condiciones de seguridad para el trabajador.
5. Anulación de las deudas contraídas por los jornaleros con sus amos.
6. Pago de salario con dinero.
7. Supresión de las tiendas de raya.
8. Igualdad de condiciones entre trabajadores mexicanos y extranjeros.
9. Gravar los artículos de lujo.(6)

El Plan de San Luis Potosí, lanzado el 5 de octubre de 1910 y protagonizado por Francisco I. Madero, fue propiamente el que inspiró el movimiento que terminó con el prolongado gobierno de Díaz. -- Dentro del Plan, hay una parte que advierte el conocimiento que tiene Madero acerca de uno de los problemas capitales de México: el re

(5) MORENO, Daniel. El Congreso Constituyente de 1916-1917. México. UNAM. 1977. Cfr. Págs. 5 y 6.

(6) Cfr. TENA RAMIREZ, ... Págs. 728,729,730,731 y 732.

lacionado con la clase rural y de los medios para vivir, y de la necesidad de su progreso.

Al final de la dictadura en 1911, la difícil tarea de reestruc-
turar un país fue superior a la capacidad política de Madero, quien
al sucumbir ante la traición en 1913, dió inicio a otro episodio de
sangre y al surgimiento de otros personajes que tendrían por misión
acabar definitivamente con el pasado ominoso y lograr restablecer -
el orden constitucional.

Aniquilado el cuartelazo huertista por el redimensionamiento -
dado a la Revolución mediante el programa del Plan de Guadalupe, --
auspicado por Venustiano Carranza, comenzaron a darse los primeros-
pasos tendientes a la realización de la reforma social. Para este-
objetivo, el Primer Jefe expidió en primera instancia adiciones al
Plan de Guadalupe en 1914, en las que se comprometía a poner en vi-
gor leyes creadas exprofeso para resolver el problema de la propie-
dad, que era víctima de los estragos del latifundismo; lograr un --
sistema tributario equitativo: el mejoramiento de las condiciones -
de la clase trabajadora; un poder judicial verdaderamente indepen-
diente; una adecuada regulación del estado civil de las personas; -
actualización de los códigos civil, penal y de comercio; reformas -
al procedimiento judicial, y revisión de la legislación sobre el --
uso de minas, petróleo, agua, bosques y otros recursos naturales, -
principalmente (7). Parte de esos compromisos fueron cristalizados-

(7) Cfr. TENA RAMIREZ, ...Págs. 808 y 809.

con la promulgación de las Leyes del Municipio Libre y la del Divorcio (1914); la Agraria, Obrera, de abolición de las tiendas de raya y reformas al Código Civil (1915).

La falta de acuerdos para unificar a los grupos revolucionarios en la Convención Nacional Revolucionaria, o Convención de Aguascalientes (1914-1915), no fue obstáculo suficiente para que la reforma social continuara su rumbo y ante el abanico de alternativas que se presentaron para su materialización en el orden Constitucional, se optó por la necesidad de formar un Congreso Constituyente que tuviera como propósito único integrar a la Revolución en la Ley Fundamental.

Si bien el Decreto presentado por el Primer Jefe el 14 de septiembre de 1916, para convocar al Congreso Constituyente, consignaba que éste sólo se desempeñara para atender el "Proyecto de Constitución Reformada" de Carranza, el hecho de que los textos originales de diversos artículos sumamente importantes hayan sido objeto de intensos debates entre las tendencias moderadas y radicales, dando por resultado final un innovador y amplio catálogo normativo de realidades sociales demandantes de justicia, fueron elementos más que suficientes para confeccionar una nueva Constitución.

Efectivamente, las novedades introducidas por el Constituyente de Querétaro tan sólo en materia agraria y obrera, contenidas en los artículos 27 y 123, no únicamente transformaron lo establecido en ese sentido por los artículos 27 y 5 respectivamente de la Constitución de 1857, sino que hicieron abiertamente a un lado las pro-

puestas Carrancistas, que innovaban aspectos de interés secundario. "La Constitución de Querétaro introdujo, por tanto, avanzados criterios de orden social aplicables a la educación, a la propiedad y -- uso de la tierra y las aguas, y a la tutela del trabajador. En el orden político, la Constitución también recogió los aspectos fundamentales de la Revolución de 1910: el sufragio efectivo y la no reelección." (8)

Nuestra Carta Magna, promulgada el 5 de febrero de 1917, entró en vigencia el 1.º de mayo y fue denominada como "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857", es decir, el hecho singular de que una Constitución reforme a otra Constitución, dándole la misma realidad vida autónoma, un sendero y un destino propio.

Rompiendo con el modelo del constitucionalismo clásico, la Constitución de 1917 se erigió como la primera ley fundamental social en el mundo, porque además de la protección que otorga al sistema de garantías individuales, consagradas en la Constitución de 1857, incorporó las garantías sociales que protegen a las clases sociales más desvalidas económicamente, sujetando los derechos del individuo al interés colectivo, lo cual tiene como fin supremo alcanzar la justicia social. "Este nuevo sistema constitucional de tipo social, produce el efecto lógico de introducir una modificación --

(8) VALADES, Diego. La Constitución Reformada. México. UNAM. 1987. Pág. 233.

sustancial en relación con los fines y la órbita del Estado, ampliando considerablemente sus atribuciones y sus medios, para que pueda ejercitar una acción rectora de la economía, a fin de lograr, dentro de un sistema de economía mixta, un desarrollo social más equitativo y acelerador, y acorde con los nuevos principios constitucionales."(9)

En este contexto, la intervención del Estado mexicano en las actividades económicas como promotor y rector, es un hecho innovador indudable, despojándose de su condición de "gendarme" consagrado en la Carta Magna de 1857:

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

Art. 31. "Son obligaciones de los mexicanos:

...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación -

(9) SAENZ ARROYO, José. La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. México. I.I.J.- Editorial Porrúa. Hnos. 1985.- Pág. 164.

como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

...VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto..."

Art. 123. "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general, sobre todo contrato de trabajo:

...VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades que será regulada como indica la fracción IX...

...VIII. El Salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento...

...XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad...

...XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patrones las huelgas y los paros.

...XVIII. Las huelgas 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...

...XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley-- del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

...XXX. Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados..."

Art. 131. "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun -- prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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

las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."(10)

(10) Consúltese TENA RAMIREZ... Págs. 818,825,826,833,835, 845,847,-870,871,872,874 y 877.

C A P I T U L O I V

LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO

a). Antecedentes. b). Las Reformas Constitucionales de 1983, - -
c). La Economía Mixta. d). Las Areas Económicas Reservadas al Es
tado. e). La Empresa Pública. f). Estudio Crítico.

a). ANTECEDENTES.

Ya se ventiló en el capítulo anterior cómo el constitucionalismo mexicano fue dando tratamiento a la economía a través de sus diversas expresiones durante el siglo XIX y cuál es el perfil que almismo respecto adopta la Constitución de 1917. En efecto, se debedestacar que dicho documento introdujo "avanzados criterios de orden social aplicables a la educación, a la propiedad y uso de la --
tierra y las aguas, y a la tutela del trabajador. En el orden políti
co, la Constitución también recogió los aspectos fundamentales --
de la Revolución de 1910: el sufragio efectivo y la no reelección.

"Desde 1921 en que se produjo la primera reforma a la Constitución de 17, y hasta 1982, las más importantes reformas constitucionales se refirieron a materias social y política. Poco fue lo queen materia económica se avanzó en el orden constitucional durante -
esos años.

En efecto, en materia social, los aspectos educativos, agra --
rios y laborales, han sido objeto de una constante evolución; en mater
ia política la ampliación de las libertades y garantías consig-
nadas por la Constitución y la depuración de los procedimientos de-

mocráticos para asegurar la plena participación y representación -- populares han constituido, asimismo, un aspecto que ha evolucionado de manera firme e inequívoca.

No podía decirse lo mismo en lo concerniente a la materia económica. Esto no significa, desde luego, que en esta área la Constitución mexicana haya sido omisa. Diversos aspectos de carácter económico, algunos inclusive concernientes a la rectoría del Estado, -- en especial los contenidos en los artículos 28,73,131 y en las disposiciones derivadas de este último, establecieron en favor del Estado mexicano principios adecuados para su funcionamiento acorde -- con las realidades y necesidades modernas. Esto ha sido así porque la Constitución mexicana ha tenido, como característica sobresaliente, la de irse actualizando y actualizar con ello la atención de -- demandas y expectativas, tanto como abrir nuevas opciones para la vida social en México. Se ha dicho, y con razón, que nuestra Constitución no es estática; se ha dicho también, y con la misma razón, que en México el orden jurídico lejos de representar un obstáculo -- para el cambio, ha servido para encauzarlo. La tesis de que el derecho debe recoger los datos de la realidad ha sido reemplazada, en nuestro país, por la de que al derecho corresponde establecer las -- bases para modificar la realidad.

Lo anterior se debe a que la realidad normalmente es condicionada por quienes disponen de posiciones privilegiadas. Y en México, a partir de la Revolución, se ha pretendido y se ha logrado para establecer mecanismos de tutela efectiva a quienes lo han reque-

rido.

Sin embargo, el sistema constitucional mexicano no puede ser considerado como proclive a los enfrentamientos o al favorecimiento de facciones. Todo el sistema de garantías individuales y sociales de la Constitución está referido a la libertad, a la seguridad y a la equidad. Al haberse establecido mecanismos tutelares para los grupos sociales menos favorecidos, se procuró y logró dotarlos de elementos para contender en condiciones de igualdad con aquellos a quienes su posición económica, cultural y social hubieran dado ventajas en otras condiciones.

Los debates del Constituyente de 1916-1917 son altamente esclarecedores en cuanto al propósito perseguido. La acción del constituyente permanente, que se ha traducido en varias reformas y adiciones al texto aprobado en Querétaro, también se ha orientado por -- criterios definitivos en cuanto a la necesidad de preservar la naturaleza plural del Estado mexicano, y en cuanto ampliar el ámbito de la justicia social.(1)

Debemos encontrar entonces algunos antecedentes importantes de la rectoría económica del Estado a partir del nivel legal, esto es, el reconocimiento de que si bien entre 1917 y 1982 no se verificó ninguna modificación a la Norma Fundamental, se dieron en cambio -- planes y programas de corte administrativo, algunos de manufactura-partidista y la promulgación de leyes y decretos que fueron dando -

(1) VALADES, Diego. Op. Cit. Págs. 21 y 22.

sentido económico a las acciones estatales, en pro de solucionar -- los fenómenos de desigualdad presentes entre los distintos grupos -- sociales.

En cuanto al rubro de los planes, el antecedente más ligado lo encontramos en la misma Ley sobre Planeación General de la República, de 1930, mencionada en el párrafo anterior, y que ya presentaba como objetivos la elaboración de un recuento de los recursos nacionales, así como la coordinación y dirección de las actividades de -- las diferentes dependencias del gobierno; la realidad material y -- constructiva del desarrollo del país en una forma ordenada y armóni ca, tomando en cuenta su topografía, clima, población, historia, sa lubridad pública, del mismo modo que sus presente y futuras necesi dades.

Dicho ordenamiento tuvo vida efímera; bien pronto habrían de -- surgir el primer Plan Sexenal (1934-1940), como programa de gobier no del Presidente Cárdenas, y que no contó con una cuantificación -- de metas, ni con los mecanismos para lograrse; y el segundo Plan -- Sexenal (1940-1946), como programa de la administración del Gral. -- Avila Camacho, y en el que se crea una Comisión Federal de Planea -- ción Económica que sirvió para iniciar el inventario estadístico de la producción nacional.(2)

(2) Cfr. WITKER, Jorge. Derecho Económico. Introducción al Derecho Mexicano. México. UNAM-IIJ. 1981, Pág. 61.

"Más tarde el gobierno de López Mateos renovó el impulso planificador al crear la Secretaría de la Presidencia para regular la -- inversión del sector público. También cabe mencionar el llamado -- Plan de Acción Inmediata para el periodo de 1962-1964 que al impulso de la Alianza para el Progreso se implementó para fines de préstamos internacionales.

"Complementan estos intentos el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970 que bajo la administración de -- Díaz Ordaz se creó sin fijar los instrumentos y medios para su realización. Finalmente, y en esta misma línea de intentos podría mencionarse el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 que el partido en el poder, mas no el gobierno, planteó como fundamento de la campaña -- del ex-presidente López Portillo."(3)

De esta forma, surge el antecedente más relevante conocido como Plan Global de Desarrollo (D.O.F., 17-IV-80), y al que se llegó a calificarse como el primer instrumento jurídico auténtico planificador en la historia de nuestro país.(4)

"Técnicamente el Plan se ubica en la corriente de la Planeación -- Indicativa, puesto que tiene carácter obligatorio para el sector público o paraestatal, e Inductivo o discrecional, para el sector privado.

"Uno de los puntos básicos del Plan lo constituye su filosofía política que se inscribe en los principios de la Revolución Mexicana-

(3) Ibídem, Pág. 62.

(4) Cfr. Idem.

y en la Constitución de 1917, inscritos ambos en la realización de un proyecto nacional o modelo de país que se intenta construir. Textualmente se anuncia:

"El Proyecto Nacional toma de los principales movimientos sociales principios políticos fundamentales que lo conforman. De la Revolución de 1910 toma un nuevo concepto sobre los fines del Estado, el mandato de crear las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las bases para una economía mixta y el énfasis definitivo en la capacidad libertadora del nacionalismo.

"El nacionalismo mexicano es sustento de la lucha permanente por la independencia económica, política y cultural de México.

"La libertad y la justicia definen la orientación básica del proyecto; su equilibrio armónico expresa las luchas del pueblo mexicano en todas sus etapas. Se trata de valores que deben realizarse.

"El proyecto nacional establece una relación entre Estado y Sociedad, en la cual se reconoce que todos los derechos provienen de la sociedad. Los constituyentes, como necesidad, diseñaron un vigoroso Estado de Derecho al que le confirieron promover la integración nacional, garantizar la independencia política y consumir la economía.

"La existencia de un sistema de economía mixta es uno de los supuestos básicos del proyecto nacional, la Revolución transformó el concepto de la propiedad, preservó las libertades económicas y le confirió al Estado responsabilidades de rectoría y promoción -

económica. Todo sometido a los criterios precisos del interés de la Nación.

"La constitución garantiza las propiedades económicas de profesión, de industria, comercio, trabajo, en tanto no ataquen derechos de terceros u ofendan derechos de la sociedad. Asimismo, el proyecto nacional establece derechos sociales para crear las condiciones materiales de la justicia social.

"Dentro del proyecto, al Estado compete la rectoría de la economía, otorgándole derechos para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular el aprovechamiento social de los recursos naturales y hacer una equitativa distribución de la riqueza pública.

"Las características globales del Plan han sido resumidas en 22 puntos esenciales:

- 1.- Fortalecer al Estado para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento que requiera, cada vez más, del esfuerzo común;
- 2.- Modernizar los sectores de la economía y la sociedad;
- 3.- Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia;
- 4.- Consolidar la recuperación económica;
- 5.- Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital;
- 6.- Racionalizar el consumo y estimular la inversión;

- 7.- Desarrollar, en forma acelerada, al sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población;
- 8.- Impulsar al Sistema Alimentario Mexicano;
- 9.- Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, aminorando los subsidios excesivos;
- 10.- Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo;
- 11.- Estimular una política de productividad y una adecuada -- distribución de sus beneficios entre sus trabajadores del campo y la ciudad y la sociedad en su conjunto;
- 12.- Destinar mayores recursos para la provisión mínima de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural;
- 13.- Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la -- reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial;
- 14.- Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población -- mediante un incremento sustancial en el consumo, a través del empleo productivo;
- 15.- Ampliar y mejorar la educación básica para los niños y -- adultos;
- 16.- Vincular la educación terminal --media y superior-- con las

necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios- y profesionales que requieren el sistema nacional de producción;

- 17.- Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo;
- 18.- Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional con -- énfasis en costas y fronteras;
- 19.- Controlar y reducir el ritmo de inflación;
- 20.- Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo;
- 21.- Establecer una vinculación eficaz con el exterior, la que estimule la modernización y eficiencia del aparato productivo, y
- 22.- Ampliar la concentración de acciones entre los sectores - públicos, social y privado, en el marco de la alianza para la producción."(5)

Con este documento se daba la más firme aproximación hacia las reformas de carácter constitucional que habrían de materializar la- rectoría económica del Estado y un sistema planificador del desarrollo.

B). LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1983.

Con el inciso anterior queda demostrado que las preocupacio --

(5) *Ibidem*, Págs. 64,65 y 66.

nes de los gobiernos postrevolucionarios por hacer realidad los postulados del Artículo 3o. Constitucional, en el sentido de que la democracia no sólo es una forma de gobierno sino todo un estilo de vida, no vienen a constituirse en infundadas modas sexenales. Por el contrario, se reitera el constante propósito de dar respuesta a los urgentes problemas sociales y económicos que ha padecido el pueblo de México, pero también el compromiso de sistematizar y darle coherencia a toda esta serie de compromisos, conciliando los intereses que presenta la sociedad en su conjunto y llevar así esos postulados de la democracia económica al plano de la Norma Fundamental.

"Hay que reiterar que la Constitución de 1917 aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Inauguró la etapa del constitucionalismo social que ya no sólo contempla la estructuración de los poderes del Estado y la protección de los derechos del individuo, sino que establece las bases fundamentales de la organización social y económica del país. Como se ha afirmado, por la naturaleza y las exigencias de la lucha revolucionaria, la preocupación central de los constituyentes del 17 fue establecer el esquema normativo de la organización y ejercicio del poder, y los principios que dieran sustento al nacionalismo, la democracia y la justicia social. Establecieron así las directrices para lograr la integración territorial y cultural de la nación, junto con las bases para la ruptura de la economía de enclave que había fomentado el porfirismo. En respuesta a la bandera inicial del sufragio efectivo y la no reelección, instituyeron los derechos políticos del régimen demo

crático.

"Las condiciones de aquella época, de exigencias sociales, de defensa de la nación y la participación popular llevaron al Constituyente a adoptar visionariamente las decisiones políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la vida del país. Frente a los derechos individuales que limitan la función de la autoridad a asegurar el ejercicio de la libertad y el disfrute de la seguridad por parte de -- las personas, y los derechos sociales que reconocen a la desigualdad como premisa, obligan al Estado a una acción efectiva. Mientras las garantías individuales lo obligan a abstenerse, los derechos sociales lo obligan a intervenir.

"A partir de estas orientaciones se fue dotando al Ejecutivo de los instrumentos de la rectoría conforme lo fueron exigiendo -- las realidades y los programas de los distintos gobiernos de la Revolución. Ello ha permitido conducir la acelerada modernización -- del país, en los principios democráticos y dentro de un equilibrio social y dinámico.

"Las relaciones económicas de hoy, en relación al mundo y dentro de nuestro país, son mucho más complejas. La interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es muy amplia, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante los fenómenos económicos nacionales e internacionales. Hay que reiterar que la sociedad también ha cambiado. Las clases sociales y los diversos agrupamientos se han ampliado y fortalecido. El tejido so-

cial es hoy más rico y complejo. Existe ya un amplio y fuerte movimiento obrero, organizaciones campesinas, de clases medias, empresariales, de técnicos y profesionistas, cada vez más participantes e interconectados en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista.

"Por esta razón, fue necesario en diciembre de 1982, para fortalecer la estructura constitucional del sistema económico de la nación; que ésta, de nuevo, se reencontrara en sus orígenes, reafirmara sus valores y actualizara sus propósitos. En nuestro país, y en la época actual, no es posible separar el ámbito de la economía de la participación y de los valores de la sociedad.

"Como lo señala su exposición de motivos, las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución se refieren a la rectoría del Estado y a la economía mixta, establecen un sistema de planeación democrática del desarrollo, fijan bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, definen de manera precisa las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

"En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. Por primera vez se cuenta con un conjunto explícito de atribuciones, con gruencia, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar el derecho los nuevos con-

ceptos económicos."(6)

Las reformas constitucionales a los Artículos 25,26,27 y 28 -- aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 3- de febrero de 1983, en los siguientes términos:

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.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la

(6) SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Rectoría del Estado", en la Constitución Mexicana: Rectoría...Op. Cit., Págs. 12,13 y 14.

Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad 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 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.

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

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 indepen

dencia y la democratización política, social y cultural de la Na --
ción.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución de--
terminarán los objetivos de la planeación. La planeación será demo--
crática. Mediante la participación de los diversos sectores socia--
les recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incor--
porarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan na --
cional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los pro --
gramas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimien--
tos de participación y cultura popular en el sistema nacional de --
planeación democrática, y los criterios para la formulación, instr--
umentación, control y evaluación del plan y los programas de desarro--
llo. Asimismo determinará los órganos responsables de planeación y
las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios
con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concier--
te con los particulares las acciones a realizar para su elaboración
y ejecución.

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

ARTICULO 27.-

XVIII.-

XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medi-

das para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y sus participación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

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

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consu-

midores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o exclusivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

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

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

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan -- las necesidades públicas las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

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

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

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispues

to por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

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

Respecto al Artículo 25, surgieron interesantes ángulos de interpretación del papel del Estado como coordinador de los esfuerzos de -- los distintos agentes económicos, llegándose a definir que "La rectoría del desarrollo por parte del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. Es decir, como cualquier Estado moderno, el Estado mexicano promueve, induce y -- orienta la acción de la nación hacia los grandes objetivos del desarrollo, ello lo hace mediante los instrumentos que por ley tiene la facultad de ejercer; dentro de ellos destacan la acción tributaria, del gasto público, la arancelaria y la financiera, entre otros. El Estado moderno no puede abdicar de su responsabilidad de conducir -- de manera soberana la marcha de su economía. Así se lleva a cabo -- en México; pero adicionalmente, en nuestro país, la rectoría económica del Estado se ejerce dentro de nuestro régimen de economía mixta mediante su participación directa en la actividad productiva. Esta participación directa representa sólo la cuarta parte de todo lo que se produce en el país; si bien no es absorbente, sí genera una influencia cualitativa muy importante.

"Es necesario subrayar que el ejercicio de la rectoría económica no requiere de un Estado grande sino democráticamente fuerte. La

expansión indiscriminada del Estado como política de desarrollo no resuelve los problemas, y sí conduce a congestionarlo y a disminuir su eficiencia para atender áreas que sí son estratégicas para el -- país."(7)

Para Francisco J. Osornio, el estudio de la rectoría económica del Estado arroja diversas constantes:

a) La rectoría del desarrollo es una responsabilidad del Estado. Esto significa que no es una prerrogativa que se ha atribuido a sí mismo el Estado, sino que forma parte fundamental de su compromiso con la sociedad.

Para cumplir cabalmente con sus funciones ante la sociedad, el Estado contemporáneo debe garantizar que la actividad económica que se desarrolle en el territorio nacional contribuya a satisfacer los fines del desarrollo nacional.

b) La actividad económica que realice cualquier agente social, debe estar encaminada a conseguir los fines del desarrollo nacional; fortalecer la soberanía nacional y el régimen democrático del país; fomentar el crecimiento económico y el del empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza; permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, en los términos marcados por la propia Constitución.

c) La actividad económica pasa a ser un sujeto expreso del interés general y, por lo mismo, queda bajo la dirección del Estado,-

comprometiendo al conjunto de la sociedad. En consecuencia, la actividad económica será objeto de la regulación jurídica. Sus fines están delimitados por el interés nacional de alcanzar el desarrollo.

d) En definitiva, el interés particular queda subordinado al interés general. Esta situación no implica la cancelación de libertades y derechos individuales sino su modalización y subordinación y los intereses supremos de la sociedad.

e) Se reconoce, de manera expresa, la estrecha vinculación que existe entre modo de producción y sistema político. Esta situación queda de manifiesto al señalar que la realización de toda actividad económica debe contribuir a fortalecer la soberanía nacional y su régimen democrático.

f) Queda implícito, pero comprensible, el hecho de que la actividad económica que realizan libremente los particulares suele generar desigualdad. Por ello la rectoría estatal del desarrollo está encargada de evitar las injusticias sociales que produce la economía de libre mercado.

g) Se reconoce expresamente que la sociedad mexicana está integrada por clases y grupos sociales y no solamente por individuos. La mexicana es una sociedad de clase diferente, con intereses propios cada una de ellas y, por lo tanto, susceptibles de entrar en conflicto. El Estado, a partir de la comprobación de su actuación en una sociedad de clases, adquiere un compromiso constitucional por proteger los intereses de las diversas clases sociales.

Lo contradictorio en este sentido es que el Estado se manifiesta garante de los intereses de las distintas clases sociales, siempre y cuando estos no entren en conflicto con los intereses del desarrollo nacional.

En lo sucesivo, toda actividad económica, así como la política, social y cultural, deben enmarcarse en un proyecto nacional de desarrollo, que define la propia Constitución y que implica importantes principios de justicia social y de consolidación nacional: - crecimiento del empleo, redistribución del ingreso, fortalecimiento de la soberanía.(8)

Añade Osornio, como punto de interés, la naturaleza del sujeto de esa facultad rectora, esto es, el Estado o la sociedad organizada políticamente:

"El sistema federal mexicano se integra por tres niveles de gobierno: la Federación, los estados y los municipios. Todos ellos son órganos del Estado, forman parte del Estado mismo, por lo tanto, la facultad estatal de rectoría del desarrollo nacional concierne a los tres niveles de gobierno de nuestro sistema Federal."(9)

Por lo que hace a la obra del constituyente permanente, respecto al Artículo 26, se tornó explícito las funciones que ya corres-

(8) OSORNIO CORRES, Francisco Javier. "La Rectoría Estatal del Desarrollo, en Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos. T. II. México, UNAM. 1990. Cfr. Págs. 827 y 828.

(9) Ibídem, Págs. 828 y 829.

pondían al Estado, en el sentido de organizar un sistema de planeación democrática, en la que participen todos los sectores sociales, así como las autoridades locales y municipales.

Haciendo secuencia del sentido y responsabilidad de la planeación democrática en nuestro país, es conveniente afirmar que ésta, "la planeación no es una predeterminación del futuro que excluyera lo imprevisible; tampoco es tecnocracia o economismo, ni centralismo o estatismo. En México la planeación es un concepto preponderantemente político y su carácter es y debe ser, con creciente perfección, democrático. Los planes son instrumentos de previsión y de utilización de recursos, muchos o pocos, para alcanzar unos fines, que son los fines de la política; es decir, los que se propone la comunidad para asegurar su desarrollo y vida en el tiempo por venir, con arreglo a lo que la comunidad se prefigura de ella misma.

"De otra parte, en México, el liberalismo político no es un liberalismo individualista y económico restringido exclusivamente a ese campo; el régimen de libertades no quiere decir desordenación social o anarquía en la que prevalecieran los intereses privilegiados por encima de los intereses de los grandes grupos de población. Las libertades y los derechos humanos, individuales y sociales, no admiten el solapar las injusticias, ni subordinación y dependencia del país.

"La planeación es democrática y para la libertad; la justicia

material debe ser cimiento del disfrute generalizado de los derechos de los mexicanos."(10)

c). LA ECONOMIA MIXTA.

La Norma Federal emanada del Congreso Constituyente de 1917 no hizo omisión o privilegio de alguna, en cuanto a las dos dimensiones esenciales que distinguen al ser humano, es decir, se presentaron en igualdad de categorías tanto la expresión del ser individual como la correspondiente al ser colectivo: la primera, con el mantenimiento de la más subrayada protección de los derechos humanos a través del capítulo consagrado a las garantías individuales; y la segunda, reconociendo la libertad para acometer actividades de tipo productivo por parte de los particulares, pero haciendo patente también la propiedad de los recursos naturales por parte de la Nación y los derechos sociales de los trabajadores, entre otras variadas disposiciones de carácter eminentemente social.

En efecto, la Constitución mexicana que plasmó en forma institucional la ideología revolucionaria de 1910, consagró un sistema de economía mixta. Al respecto, Miguel de la Madrid encuentra tres características esenciales:

"a) Consagra un derecho de propiedad de los particulares so -

(10) ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G. "La Planeación Democrática del Desarrollo." en El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. La Constitución Mexicana, 70 años después. T. VI. México, -- UNAM-IIJ. 1988, Págs. 461 y 462.

bre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condicionada y limitada la propiedad privada en atención al interés público, y establecer un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes y de control directo y exclusivo del Estado sobre ciertas actividades y servicios.

"b) Garantizar una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público, y

"c) 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..."(11)

Sin embargo, debe de tenerse en cuenta que este fenómeno no es privativo de nuestra nación, ya que la conjugación de una serie de factores perfilados históricamente ha dado como resultado, aquí y en otros países, el sistema designado como de "economía mixta", que se aparta tanto del mero individualismo (con sus consecuencias jurídico-económicas), como del socialismo y del capitalismo del Estado. En torno al deslinde frente a este último extremo, Guido Menegazzi aclara:

"El mercado basado en una economía mixta se diferencia notablemente del característico del capitalismo de Estado; en efecto, -

(11) MADRID HURTADO, Miguel de la. "Economía y Derecho", en Estudios de Derecho Constitucional. 2a. Ed. México. Ed. Porrúa. Hnos. - 1980, Págs. 21 y 22.

no se determina por un solo sujeto, sino por varios sujetos típicos (de los cuales deriven órganos intermediarios) que tienden a particulares equilibrios vitales interrelacionados funcionalmente y que constituyen el circuito objetivo general que resulta, a su vez, sobre tres planos de valores: financieros, económico y psico-fisiológico. El mercado se basa así sobre la actuación simultánea del individuo, empresa y Estado, y de los sujetos intermedios derivados, tendientes a tres diversos equilibrios particulares determinantes de tres distintos valores: de uso, de cambio y social."(12)

Finalmente, Carrillo Castro y García Ramírez hallan un concepto mexicano respecto de la economía mixta, a su vez apoyado en el régimen de propiedad, inserto en el Plan Global de Desarrollo: "El Proyecto Nacional implícito en la Constitución tiene como uno de -- sus supuestos básicos un sistema de economía mixta. La Revolución transformó el concepto de propiedad, preservó las libertades económicas y le confirió al Estado responsabilidades de rectoría y gestión económica, todo sometido a criterios rectores del interés de -- la Nación. Con ello, el Proyecto Nacional postula la transforma -- ción de la estructura económica y social y los objetivos mismos del sistema económico."(13)

Sin embargo, no podría cerrarse el presente inciso sin mencio-

(12) MENEGAZZI, Guido, Citado por CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Las Empresas Públicas en México. la. reimpre -- sión. México. Miguel Angel Porrúa. 1986, Págs. 9 y 10.

(13) *Ibíd*em, Pág. 10.

nar el excelente trabajo que sobre el tema de la economía mixta ha escrito Jorge Ruiz Dueñas. En el hace girar meditaciones profundas en torno al concepto de la economía mixta, así como con respecto a sus aproximaciones al capitalismo neoliberal y al capitalismo de Estado, sin soslayar la opinión de diversos sectores al respecto, los elementos constitucionales para que en México se integre el concepto, y -por último- el tratamiento que la Constitución da a los medios de producción del Estado.

Al abordar el problema de los elementos constitucionales para la integración del concepto de economía mixta en México. Ruiz Dueñas dice: El coloquialmente denominado capítulo económico de la -- Constitución, en nuestro criterio vertebrado fundamentalmente por -- los artículos 25 y 28, está provisto de un aparato normativo donde se establece de manera explícita la rectoría del Estado sobre el -- desarrollo nacional integral, su planeación democrática, y la participación directa del sector público en la actividad económica, de -- manera exclusiva en las áreas estratégicas y discrecionalmente en -- las áreas prioritarias con los sectores social y privado. Las no -- tas particulares de la economía mixta, son el reconocimiento de -- tres sectores con una explícita rectoría estatal, para planear, conducir, y orientar la actividad económica nacional y la regulación -- y fomento de las actividades que el interés general demande. Por -- otra parte, una nota especialmente adicional es la determinación expresa de las áreas estratégicas de la economía exclusiva del Estado.

"Uno de los puntos respecto al grado de continuidad de nuestra ley fundamental ha sido discutido en torno a las múltiples reformas y adecuaciones. La Constitución de 1917, asignó al Estado diversas obligaciones de hacer y de dar. Como programa social, ha requerido adecuarse a las necesidades y a los reclamos populares. Sin embargo, el Estado social y democrático de derecho se ha venido perfeccionando, desde el punto de vista de su discurso jurídico. Como ha afirmado Georges Burdeau, la revolución es la sustitución de una -- idea de derecho por otra, y el elemento constitutivo de la revolución se encuentra en una opción; está en el eje de la economía, se ha ido difundiendo con la presencia de todos los agentes sociales.- A nuestro juicio, la constitución política es reformable, en tanto las disposiciones intangibles -los límites inmanentes, las decisiones fundamentales-, no sean rebasadas. De acuerdo con una guía de progreso, la Constitución vigente se apega a una forma de vida que en el sustrato de la actividad económica mantiene simetría con las aspiraciones del Constituyente, permaneciendo el núcleo esencial.

"Sin argumentos de fuerza, la evolución del país ha llevado, -- más allá de un intervencionismo limitado neoliberal, a la conformación de un derecho económico constitucional cuyos elementos integran nuestra economía mixta."(14)

En efecto, lejos de signos extremos que en todos los siste -

(14) RUIZ DUENAS, Jorge. "La Economía Mixta", en el Constitucionismo... Op. Cit., Págs. 478 y 479.

mas se han proyectado, el Estado mexicano ha ido moldeando un esquema de libertades y de mecanismos de justicia social que desemboca - necesariamente en un Liberalismo Social, como corriente ideológica - construída en una larga secuencia de importantes etapas históricas.

d). LAS AREAS ECONOMICAS RESERVADAS AL ESTADO.

Se ha establecido ya de algún modo, que constituyó una mejoría relevante y profunda el plasmar en el texto constitucional la exclusividad del Estado sobre algunos rubros de la actividad económica - especialmente considerados como "las actividades estratégicas a que se refiere el artículo 28 reformado. Entre estas áreas quedan incluidos los siguientes aspectos: acuñación de moneda; correos; telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica-básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; - electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

"También dentro de la rectoría del Estado queda comprendida -- la facultad de apoyar e impulsar a las empresas de los sectores social y privado de la economía, bajo criterios de equidad social y - productividad, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés-público."(15)

(15) VALADES, Diego. Op. Cit., Pág. 28.

Al respecto, habría que establecer que en lo que concierne a las funciones de organización colectiva y de política socioeconómicas, la intervención rectora del Estado reguló la disponibilidad y uso de los recursos, según el origen de necesidades reconocidas y jerarquizadas; además incide en la producción y distribución de bienes, servicios e ingresos entre las distintas clases y sectores, pero también entre las regiones y los objetivos.

Para dichas funciones, y varias otras más, que lo colocan en el liderazgo de los eventos económicos del país, previniendo y superando las crisis, y promoviendo la planificación, el crecimiento, la modernización y el desarrollo, el Estado debe contar con las áreas estratégicas a que se refiere el párrafo IV del Artículo 28, Constitucional. Cabe agregar que algunos de los rubros que menciona no únicamente contienen el valor de ser económicamente estratégicos, sino también, como es el caso del petróleo y demás hidrocarburos, encierran una importancia de índole ideológica que debe preservarse en cuanto a la lección histórica que ha representado la cotidiana lucha del pueblo de México por mantener el dominio sobre los recursos naturales de la Nación en ejercicio de su soberanía.

c). LA EMPRESA PUBLICA.

La Empresa Pública constituye un tema de suyo interesante. Ya desde 1979, el constitucionalista Miguel de la Madrid, daba una interesante visión de su evolución jurídica y de su sentido político:

"Comprender el significado y desarrollo de la empresa pública,

hace necesario referirnos a sus orígenes, ya que su surgimiento ha sido paralelo al del México contemporáneo y al del México moderno.

"El país, guiado por sus tradiciones de independencia y democracia, ha tenido en el transcurso de su historia un profundo respeto por ofrecer bases para una sociedad justiciera en lo social y --nacionalista, en lo político y en lo económico.

"Las desigualdades sociales que se produjeron desde el movimiento independentista, por la conservación de patrones y estructuras coloniales, culminaron con el primer movimiento social de este siglo en América, que estableció los nuevos postulados sobre la organización política y social en los que destacaría el desarrollo futuro del país. Esa nueva concepción, que promovió la Revolución de 1910, quedó consagrada en la Constitución de 1917.

".....

"Nuestro ordenamiento fundamental le dio al Estado, rompiendo con los postulados del liberalismo clásico, las facultades para --- intervenir en la vida económica y regular los patrones sociales, a efecto de llevar a cabo la transformación del país.

"La Constitución, de esta manera, se convirtió no sólo en un--- cuerpo de síntesis de las ideas que prevalecieron y se fueron for--- mando en el curso de la lucha política y social, sino que se convir--- tió verdaderamente en un instrumento de cambios sociales.

".....

"A partir de a consolidación del Estado nacional, una vez con

cluido el período armado y para legitimar la estancia en el poder del grupo revolucionario, se iniciaron una serie de medidas de gobierno que darían satisfacción a los principios por los que se luchó.

"Los primeros gobiernos del período post-revolucionario persiguieron como principales objetivos, además de la conservación de la paz social que se requería para reactivar y reconstruir la vida económica, la libertad política clausurada en épocas anteriores, la justicia social impedida por la concentración del poder económico, la soberanía nacional en el ámbito internacional y la armonización, en torno a instituciones, de los distintos grupos y clases sociales.

"Bajo estas características, el surgimiento de la empresa pública está asociado a la etapa constructiva de la Revolución, como consecuencia de la vocación de modernidad del Estado mexicano, en su empeño por estar a la vanguardia de su tiempo histórico.

"La reconstrucción nacional y los primeros avances en el desarrollo económico y social del país, se dieron al lograrse la armonización política que reunió pacíficamente a los diversos grupos y fracciones combatientes en torno a un partido político, que consagraba en su programa las principales aspiraciones de su época y -- que, desde entonces, cuenta con el apoyo de la mayoría.

".....

"La década de los años treinta marca prácticamente el inicio-

de la transformación del Estado mexicano: junto sus cometidos de vigilante y administrador de los servicios públicos tradicionales, asume una participación decidida en los cometidos sociales, e industriales y comerciales. En esta época se inicia la modernización en la estructura y destino de los recursos públicos, restringiendo la carga de los gastos militares y administrativos e incrementando las asignaciones orientadas a la infraestructura necesaria para iniciar un vigoroso proceso de industrialización, apoyado por el proceso de la reforma agraria, y para apoyar los gastos sociales que elevarán la educación, la seguridad y bienestar social de una nación en creciente -explosivo, diría yo, como más tarde -- nos daríamos cuenta- desarrollo demográfico.

"En esta etapa se inicia un cambio fundamental en la vida económica del país, que se ve acompañada de situaciones de coyuntura, que culmina con un incremento en el sector paraestatal del Gobierno Federal.

".....

"Por decisión que reafirmó la soberanía nacional, se nacionalizaron los hidrocarburos y se tiene participación en otros sectores estratégicos; también en aquel tiempo se puso en práctica la política de construcción de grandes obras hidráulicas, de carreteras y demás servicios de infraestructura, que se vieron complementados con facilidades para el establecimiento de centros industriales y con medidas que proporcionarían elevados márgenes de rendimiento.

"El Estado mexicano, ante la pluralidad de nuevas responsabilidades que adquieren por su carácter de rector en el proyecto nacional, amplía el espacio social y político, propiciando la creación y organización de una nueva sociedad en la que abarca a todos los sectores en su propósito de llevar a sus últimas consecuencias los postulados plasmados en la Constitución, que sirve de fundamento a la actividad misma del Estado en la promoción del desarrollo con justicia social.

".....

"Merece especial mención la trascendencia que tiene la empresa pública en la transformación misma del Estado, como elemento vital del nacionalismo y apoyo a la soberanía ante los retos del desarrollo y las amenazas del exterior.

".....

"Dentro de esta concepción, el sector paraestatal se ha convertido en un importante creador de fuentes de empleo, inversión y demandante de recursos públicos, viendo reflejada su importancia a la creciente participación que tiene en el presupuesto público.

".....

"Para el caso de la empresa pública, su creación o, en su caso, su vida dentro de la economía, obedece a objetivos de política económica, para ser empleada como elemento redistribuidor del ingreso, proporcionar la infraestructura que como país se requiere, gene

rar fuentes de empleo y promover el desarrollo."(16)

Más adelante, después de profundizar sobre la empresa en general como fin y como medio, su rentabilidad y financiamiento, y sobre la regulación, control y responsabilidad de la Empresa Pública Federal, formula la propuesta sobre la constitucionalización de esta última:

"...En vista de la evolución de la empresa del Estado y de la realidad económica y social, se hace necesaria la expedición de una regla constitucional que establezca la naturaleza, función y objetivos de la empresa pública en nuestra patria."(17)

La reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 al Artículo 28, Constitucional, otorgó al Estado, en su párrafo VI, la posibilidad de contar con los organismos y empresas necesarias para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, así como en las actividades de carácter prioritario en donde, de acuerdo con las leyes, interviniese sólo o en conjunto con los sectores social y privado.

Dicha reforma se dio, según Osornio Corres (18), en contravención de lo que por mucho tiempo sostuvo la doctrina a base de argu-

(16) MADRID, Miguel de la. "Algunas Cuestiones sobre la regulación de la Empresa Pública en los Estados Unidos Mexicanos", en Estudios de ... Op. Cit., Págs. 38 a 42.

(17) Ibidem, Pág. 47.

(18) Cfr. OSORNIO CORRES, Francisco Javier. Op. Cit., Pág. 835.

mentos muy sólidos, en cuanto a la anticonstitucionalidad de la empresa pública. Al respecto, es importante invocar lo que establecen Sergio García Ramírez y Alejandro Carrillo Castro: "En el caso de México, las empresas públicas se hallan vinculadas a ciertas decisiones políticas fundamentales, en el significado que a esta expresión otorga Carl Schmitt al referirse principalmente a las que, reconociendo el pluralismo implícito en la idea de democracia, erigen un Estado social y fundan un régimen de economía mixta. Dicho en otras palabras, la empresa pública, concretada en forma diversa, sirve al designio democrático hoy contenido en el artículo 3o. de la Constitución Federal, que considera a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"; y se alza sobre las formas de propiedad que, como resultado de un largo y azaroso desarrollo histórico, regula el artículo 27 de la propia Ley Suprema.

"De ese doble soporte proceden lo mismo el desenvolvimiento -- tan dinámico de las empresas públicas en México, como su constante atracción polémica. No se trata, ciertamente, de un hecho neutro, de una mera forma complementaria para la producción o el servicio, como acontecería en un sistema de corte liberal puro, sino de una noción comprometida y por tanto controvertible y controvertida con una dirección política. En suma, la empresa pública responde al papel contemporáneo del Estado, que tampoco es un: "ente neutro desde el punto de vista distributivo. Extrae y reorienta recursos in-

fluido al menos parcialmente por las fuerzas económicas y políticas, que dan sustento a su acción. El efecto de la acción pública puede ser el de acentuar tendencias espontáneas provenientes del libre juego del mercado, o alternativamente el de corregir, o aún cambiar, radicalmente el contenido distributivo del proceso de crecimiento económico. Esta característica es una de las que tornan controvertible su acción. Y es la que explica que la discusión relativa al rol del Estado en la economía sea muy antigua y que haya estado cargada de elementos ideológicos.

"Entre las características del Estado de nuestro tiempo figura, como se ha dicho, con una expresión polémica, su conversión en empresario."(19)

En efecto, el tema ha sido y sigue siendo pieza de polémica. -- En este sentido, como se ha visto a lo largo de la presente investigación, desde 1917 el Estado fue avanzado en su injerencia cada vez más acentuada en el campo de los fenómenos económicos a través de la legislación ordinaria y de la creación de empresas públicas hasta -- llegar a esa consolidación que constituyeron las reformas de 1983, -- realizadas por el constituyente permanente.

No obstante, habría que señalar como hecho muy importante el -- que a partir precisamente del año antecitado se diera ese fortalecimiento aludido en cuanto a la actividad económica-estatal, pero a la

(19) CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCIA RAMIREZ, Sergio. Op. Cit., -- Págs. 6 y 7.

vez un fenómeno de desincorporación de las empresas públicas no -- prioritarias ni estratégicas a través de su fraccionamiento y/o venta. Si bien la reforma constitucional creó un clima de intranquilidad y en algunos casos hasta de irritación en algunos sectores empresariales, por considerar de manera muy superficial que se avanzaba hacia un totalitarismo radical que partía del hecho de estatizar la banca en México, otros sectores como el laboral no vieron -- con buenos ojos el fenómeno de la desincorporación de empresas públicas, alegando una supuesta marcha hacia atrás en el avance político-económico de nuestro país, inspirado por la doctrina ideológica de la Revolución Mexicana. A todo esto habría que agregar la -- problemática recesión económica internacional y su impacto en México y, por si fuera poco, el grave problema que constituía el manejo del pago de la deuda externa.

Lo cierto es que, contra las críticas de unos y de otros, ha permanecido la reforma y se han desincorporado las empresas que en verdad no han sido necesarias dentro de la esfera de actividades -- del Estado Mexicano. Creemos de manera convencida que todo fue parte de un proceso en el que se trataba de reducir la cantidad e incrementar la calidad, combatiendo la idea de un Estado grande, expansivo, "obeso" o hipertrofiado, por otro que, omitiendo la espectacularidad, cobrará las dimensiones que le permitieran adoptar las justas categorías de eficacia necesarias para promover el desarrollo nacional y asegurar la soberanía económica de la Nación.

f). ESTUDIO CRITICO.

Es erróneo afirmar que la Rectoría Económica del Estado es una "antítesis" de las garantías individuales. Por el hecho de que los órganos de autoridad estatal son los gobernantes y los individuos gobernados, existe invariablemente una dualidad vinculada, pilar de la vida socioeconómica del país. La actuación rectora del Estado delimita y restringe el funcionamiento de las actividades económicas tanto de particulares como de entes colectivos. ¿Con qué objeto? si se asevera que en nuestra realidad concreta la generación de ideales y la lucha armada de nuestros compatriotas del pasado respondieron a necesidades irrenunciables de justicia, paz y bienestar para todos los mexicanos, y que una de las consecuencias derivadas de ello fue que el Estado asumiera una actitud proclive a eliminar en lo posible el problema de la desigualdad, interviniendo en las actividades económicas.

Que el Estado mexicano haya adoptado una postura equilibradora y coordinadora de las relaciones y actividades económicas de las -- clases sociales componentes del país, con las facultades jurídicas y el poder necesario para impulsar el desarrollo económico y el -- constante mejoramiento social, económico y cultural de los sectores marginados de la población, significó asimismo el tratar de terminar con la expoliación sistemática sobre los débiles sociales.

El proceso de transformación del Estado mexicano que vivimos -- y del que nos hemos percatado por los cambios políticos, económicos, sociales, financieros y administrativos que está trayendo consi --

go, responde en gran medida al propósito gubernamental de atender y resolver la problemática global que se había generado y por que también pretende impulsar una verdadera modernización de México, - en la que posibilite un incremento con equidad social, redefini -- ciones en las relaciones entre Estado y sociedad civil, rectoría - del Estado y régimen de economía mixta, así como fortalecimiento - de la soberanía nacional y mejoramiento de las condiciones materia -- les y de bienestar popular.

La "convulsión" económica de la década pasada si bien impulsó a la necesidad de adoptar medidas trascendentales desde el 1° de - diciembre de 1988, que han impactado en la estructura del Estado y causado innovaciones en la dinámica política, económica y social, - no obstante, hay otros antecedentes que deben buscarse en tiempo - atrás.

En primer lugar, ya se señaló cómo el liberalismo del siglo - pasado fué rebasado por la realidad demandante de equilibrio de -- los intereses sociales para mejorar las condiciones de las clases - más desvalidas y por qué la Revolución Mexicana enarboló este come -- tido y estableció una nueva concepción, orientación y actuación -- del Estado. La Constitución de 1917 le otorga normativamente al - Estado la finalidad de lograr en el país un desarrollo con justi - cia social, aprovisionándolo de los instrumentos para proteger a - la clase trabajadora, procurar la reforma agraria, afianzar la so - beranía mediante el control de los recursos naturales de la nación y prestar diversos servicios públicos en aras de mayor bienestar y

transformación social y económica.

Estas facultades constitucionales y reglamentarias del Estado, le fueron permitiendo en la medida que crecían las necesidades nacionales realizar una serie de acciones tendientes a procurar aquellas: administración de recursos, fomento y aportación de grandes inversiones, creación de redes de abasto de productos básicos, integración y desarrollo regional, así como conciliación de los intereses de las clases sociales.

El cumplimiento de las grandes tareas estatales de promoción del desarrollo nacional conforme "crecía" el país, se fueron tornando en un problema de complejidad operativa que dio lugar a la creación de la administración pública paraestatal para que se encargara de realizar las actividades y servicios promotores de este desarrollo y que ya no podía llevar a cabo por sí sola la organización administrativa centralizada.

Fue así como surgieron desde los años veinte organismos descentralizados y empresas de participación estatal, los cuales en las décadas siguientes se incrementaron en número y diversidad operativa, llegando inclusive a convertirse en uno de los más importantes factores empresariales para evitar en lo posible las importaciones del exterior, así como impulsor del proceso de industrialización nacional y de una amplia planta laboral.

Las diversas vicisitudes ocurridas en el contexto general de la economía durante la "difícil" década de los ochentas, tales como la hegemonía industrial y comercial extranjera, la baja en los pre-

cios del petróleo, los crecientes índices inflacionarios, el desbordante y desequilibrado manejo de las finanzas públicas y la pesada deuda externa, mantuvieron inmerso al país en una lacerante recesión, en que la falta de credibilidad ciudadana a las instituciones y las sombrías perspectivas de una posible reestructuración en la vida política, económica y social, eran las consecuencias más visibles de esta situación. Las reformas hechas a la Carta Magna, donde se consagran los principios de la rectoría del Estado y el régimen de economía mixta, no fueron suficientes para detener la inercia prevaleciente.

La serie de causales negativas expuestas se completan con la desviación del Estado en cuanto a su función promotora del desarrollo y de primer impulsor de la dinámica nacional: muchas de las entidades paraestatales creadas carecían de objetivos multiplicados de la economía, ni generaban beneficios sociales; la administración pública centralizada al ampliarse simultáneamente con el número de paraestatales, ocasionó que el consecuente crecimiento de su esfera de participación en actividades productivas y de prestación de servicios, excediera sus atribuciones ministeriales; el carácter monopólico de algunas empresas públicas sin plena justificación en la Ley Fundamental y la actividad centralizante de la organización administrativa federal de excluir a los gobiernos locales en las acciones de desarrollo de la administración paraestatal.

Dar solución al problema de la crisis económica y rectificar el papel rector del Estado en este ámbito, forman parte del proceso

de su reestructuración, iniciada en las postrimerías de la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y constituida como baluarte del gobierno del Sr. Presidente, Lic. Carlos Salinas de Gortari. Destacan como principales propósitos y acciones del reencausamiento de la función estatal los siguientes:

1.- La corrección de errores y defectos para sanear al Estado a través de apegar su estructura y desarrollo al marco constitucional.

2.- Definir y fortalecer el ámbito de atribuciones y áreas que sí le corresponden de manera necesaria y exclusiva.

3.- Lograr la recuperación de su capacidad para promover con su rectoría económica el desarrollo nacional.

4.- Poner en venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los gobiernos de los Estados, entidades paraestatales que no realizaban actividades estratégicas ni prioritarias, así como el establecimiento de un marco normativo que regule las bases de su creación, funcionamiento y disolución.

5.- Consulta permanente entre sociedad y Estado a través de foros en los que participan representantes de organizaciones obreras, campesinas, populares, empresariales, académicas y del poder legislativo, con el propósito de acordar la política económica que permita un crecimiento sostenido y equitativo.

6.- Mantener los precios en un nivel en que sea controlable la inflación.

7.- Renegociación de la deuda externa y actualización de la -
normatividad del régimen de inversiones extranjeras.

8.- Reducción de las tasas de interés y del déficit fiscal.

Las acciones emprendidas por la actual administración, a las -
que se agregan la reprivatización de los bancos en 1991, las refor-
mas en materia agraria al art. 27 constitucional en 1992 y los tra-
tados comerciales con otros países, desde luego que no satisfacen -
el modelo de Estado de las posturas contrarias, y llenas de un con-
tenido ideológico, que desearían por un lado un sistema de irres --
tricta injerencia estatal en la economía para presuntamente salva -
guardar la soberanía y el equilibrio de los factores de producción,
ó el retorno al Estado que sólo debe gobernar y ser ajeno a toda ac-
tividad económica.

Lo cierto es que independientemente de los resultados que se -
presentan son alentadores, se reconoce que ello significa no un me-
noscabo al principio rector del Estado en la economía, sino la rea-
sunción por éste de su verdadero papel y que los criterios y proce-
dimientos desarrollados por el gobierno de la República están im --
pregnados de valor, congruencia y realismo político, económico, so-
cial y jurídico, los cuales en su constante revisión buscan solu --
ciones más adecuadas para que el Estado y la sociedad civil avancen
en la cabal consecución del anhelado crecimiento con equidad de la-
nación mexicana.

C A P I T U L O V
C O N C L U S I O N E S

La parte final de este trabajo implica hacer una serie de consideraciones - sobre lo expuesto anteriormente.

En primer lugar, corresponde decir que el sistema jurídico mexicano no es - un sistema socialista; si por socialismo entendemos la desaparición de la propiedad privada sobre los medios o instrumentos de producción y la socialización o -- colectivización de los mismos a través de la propiedad estatal, porque la constitución política mexicana consagra en su artículo 27, la propiedad originaria del Estado sobre las tierras y aguas del territorio nacional en favor del Estado, al que faculta para constituir la propiedad privada, la que está sujeta a las modali - dades que el propio Estado fije, con vista al interés público, a la distribución equitativa de la riqueza, logrando el desarrollo equilibrado del país y el mejo - ramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Como consecuencia de estas disposiciones, se dictan las normas para el esta - blecimiento y crecimiento de los núcleos urbanos, para regular la política ecoló - gica, con vista a la restauración del equilibrio ecológico y el racional aprove - chamiento de los recursos naturales, a garantizar la propiedad privada en sus di - versas modalidades y a incrementar la producción de la misma.

Tampoco podemos afirmar que la constitución esté influenciada por un indivi - dualismo radical, pues si bien garantiza los derechos de la persona a través de - las garantías individuales y de los llamados "derechos humanos", que son en cier - to modo los derechos que corresponden a la persona humana, por el hecho de serlo -

también considera los derechos sociales, es decir los derechos del hombre como ente social; los grupos de las personas económicamente débiles. De ahí que se diga con razón que el poder público está comprometido con todos los habitantes del país, pero especialmente con los grupos sociales más desvalidos en el aspecto cultural y económico.

En suma, podemos concluir diciendo que el Estado mexicano está constituido en el ámbito de los estados democráticos modernos, que se inspiran en la cultura occidental, es decir, en la cultura que descansa en los principios humanistas — que centran su atención en el respeto a la persona humana, cuya libertad, en todos los órdenes de la vida, debe ser respetada, tutelada, de modo que la vida — del individuo libre alcance su máxima expresión.

La escuela clásica fundada por Adam Smith sobre los antecedentes del mercantilismo liberal inglés, principalmente sobre el pensamiento de hombres como Mandeville, Hutcheson y Hume; de los fisiócratas que preconizan un orden natural en el que el principal protagonista es el individuo; desarrollada más tarde por Juan Bautista Say, David Ricardo, Tomás Roberto Malthus y finalmente por Stuart Mill, es recibida por los modernos economistas de la "nueva escuela clásica", que a través de sus múltiples manifestaciones y muy particularmente de las corrientes psicológica o de la utilidad final y matemática, sostienen la validez de las conclusiones de la escuela clásica, con la novedad de que el método para llegar a tales conclusiones no les parece ser el más idóneo.

Es desde luego oportuno advertir que en los nuevos planteamientos hay exageraciones; pero los principios fundamentales: la preponderancia del individuo y la libertad individual a través de las fuerzas del mercado, son los ejes — esenciales de la vida económica. El Estado no debe sustituir a esas fuerzas, —

no debe obstruirlas, sino encauzarlas hacia el bien social, a la armonía, de modo que satisfagan los intereses de la comunidad como un todo o al menos de la mayoría, de ahí que la planeación que el Estado establezca debe ser indicativa, es decir, respetuosa de las fuerzas del mercado y con vista a los intereses de los individuos que son la realidad única y substancial de la sociedad, una planeación coactiva y centralizada es incompatible con la planeación democrática que es propia del Estado moderno.

El artículo 28 de la constitución de 1917 fué originalmente casi igual a su antecesor en la constitución de 1857 y era preciso su renovación a fin de actualizarlo, de ahí que se haya reformado con vista de establecer la rectoría democrática del Estado mexicano en materia económica. El Estado puede establecer las empresas que sean necesarias para el logro de este objetivo, bajo el supuesto de que hay actividades esenciales que sólo pueden ser desempeñadas por el Estado y actividades prioritarias de gran importancia para la economía nacional que pueden ser desempeñadas por el Estado y los particulares. El resto de las actividades económicas son propias de los particulares. Se ha sostenido con razón que no es el Estado propietario lo mejor, sino que lo es el Estado más eficaz, el que mejor satisfaga sus funciones de servidor de la comunidad.

Este planteamiento del Estado no es incompatible con el intervencionismo del Estado en beneficio de los núcleos de población económicamente débiles o marginados, entre los cuales están de manera preponderante, los núcleos indígenas, y las poblaciones obrera y campesina. El Estado mexicano es un Estado liberal democrático, pero esto no quiere decir de ningún modo que abandone sus funciones como promotor de la justicia social.

Uno de los problemas más algidos para el jurista es determinar que es la -

justicia; problema difícil, pero que ha estado desde los viejos tiempos ligado a la relación de igualdad entre los hombres. Justo es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, o más bien, de manera proporcional a los desiguales; injusto es, por tanto, tratar de manera desigual a los iguales e igual a los desiguales. No desconocemos que la proporción que antecede encierra múltiples dudas, pero es la que más nos acerca a la idea de la justicia.

Pues bien, el Estado mexicano ha dictado y aprobado la legislación en favor de los débiles en el orden cultural económico, y como ejemplo de esta afirmación está la legislación del trabajo, que sin desconocer la armonía que debe privar en la relación entre el capital y el trabajo para que esta sea productiva, protege los derechos del trabajador, que es la parte débil de la relación jurídica patrón-trabajador.

El problema de la tenencia de la tierra ha sido uno de los problemas vertebrales del país. De ahí la importancia del artículo 27 Constitucional, que inició su vigencia en el año de 1917, con vistas a abatir el latifundismo y la concentración de la tierra que el régimen colonial y las leyes de colonización y de deslinde de terrenos baldíos habían propiciado a lo largo del siglo XIX, por otra parte en la realidad del agro mexicano, encontramos la explicación y en su caso la justificación de las reformas que el artículo 27 Constitucional ha sufrido a lo largo de su vigencia.

Las recientes reformas han obedecido a la necesidad de poner fin a una política agraria que ha perdido su razón de ser. Las tierras fértiles repartibles se han agotado, la propiedad rural se ha fragmentado hasta llegar al minifundio, la propiedad agrícola perdió la posibilidad de recibir los créditos necesarios para hacerla producir, con la consecuente disminución de la producción y la

importación de granos necesarios para la alimentación del pueblo mexicano y la emigración de gran número de campesinos que no tienen en su propia tierra fuentes de trabajo remunerativos que los arraiguen en el país. Era necesario por tanto poner fin a una política de reparto de tierras que ya no tenía razón de ser, propiciar el crédito al campo y mejorar las condiciones reales de vida de los trabajadores rurales. Este ha sido el espíritu de la nueva legislación agraria que procura el desarrollo de la propiedad privada bajo límites que eviten el latifundismo y que establece una justicia agraria, que asegura la pronta y equitativa solución de los conflictos relativos a la tenencia de la tierra.

Creemos que en algún momento de la historia de nuestro país, el intervencionismo del Estado mexicano, en su afán protector invadió campos que no le son propios; sin embargo, cualquiera que sea el juicio que se sostenga sobre el particular es evidente que el país se ha desarrollado y que los sectores campesino y obrero, especialmente éste último han sido objeto de la atención gubernamental y que la justicia social ha tenido una satisfactoria realización. Una cosa es muy clara, éramos alrededor de 12 millones de habitantes al principio del siglo XX y somos hoy alrededor de 85 millones y un balance de la situación social y económica hace resaltar el desarrollo logrado: comunicaciones, salud, educación, productividad, crédito, organización social y administrativa, etc. Son renglones que ponen de manifiesto el vigoroso desarrollo alcanzado; pero muy especialmente las condiciones generales de vida de los mexicanos son evidencia de progresos alcanzados.

Es obvio que hay deficiencias en materia de vivienda, de educación, de salud, de ingreso, etc; pero cabría preguntarnos en qué país no existen carencias; pues es claro que los funcionarios oficiales y privados se esfuerzan por-

lograr mejores niveles en toda la vida del México moderno, y que no obstante la situación crítica en que se debate nuestro país y el mundo entero, se han logrado significativos progresos.

B I B L I O G R A F I A

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. México. Edit. Porrúa. 1988.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. - México. Edit. Porrúa. 1989.
3. ARNAIZ AMIGO, Aurora. La Estructura del Estado. México. Edit. Miguel Angel Porrúa. 1979.
4. ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO. México. Edit. Porrúa. 1981.
5. ASTUDILLO URSUA, Pedro. Lecciones de Historia del Pensamiento Económico. México. Edit. Porrúa. 1990.
6. ASTUDILLO URSUA, Pedro. Elementos de Teoría Económica. México. -- Edit. Porrúa. 1988.
7. BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. México. - Edit. Jus. 1985.
8. BURDEAU, Georges. Tratado de Ciencia Política. Tomo II, volumen - II. México. UNAM-ENEP Acatlán. 1985.
9. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México. Edit. - Porrúa. 1986.
10. CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCIA RAMIREZ, Sergio. Las Empre--
sas Públicas en México. México. Edit. Miguel Angel Porrúa. 1986.
11. CONSTITUCION MEXICANA COMENTADA. México. UNAM-IIJ. 1985.
12. CONSTITUCION MEXICANA: RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA. Mé-
xico. IIJ-Edit. Porrúa. 1985.

13. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO MEXICO-ESTADOS UNIDOS. Tomo -- II. México. UNAM. 1990.
14. EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX. LA CONSTITUCION MEXICANA, 70 AÑOS DESPUES. Tomo VI. México. UNAM-IIJ.- 1988.
15. FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. México. Edit. Porrúa - 1986.
16. FERGUSON, John M. Historia de la Economía. México. FCE. 1974.
17. GIDE, Charles. Curso de Economía Política. Buenos Aires. Edit.- El Ateneo. 1959.
18. GONNARD, René. Historia de las Doctrinas Económicas. Madrid. M. Aguilar Editor. 1938.
19. GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. México. Edit. Porrúa.- 1977.
20. GROPPALI, Alessandro. Doctrina General del Estado. México. - - Edit. Porrúa. 1944.
21. HELLER, Hermann. Teoría del Estado. México. FCE. 1987.
22. JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Buenos Aires. Edit. Albatros. 1981.
23. KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México.- UNAM. 1988.
24. KLEINWACHTER, Federico Von. Economía Política. Barcelona. Gusta vo Gili Editor. 1934.
25. KENNET GALBRAITH, John y SALINGER, Nicole. Introducción a la -- Economía, una guía para todos (o casi). México. Grijalbo/CNCA.- 1990.

26. LOPEZ ROSADO, Diego G. Curso de Historia Económica de México.- México. 1981.
27. MADRID HURTADO, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. México. Edit. Porrúa. 1980.
28. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Sociología del Poder. México. UNAM. - 1976.
29. MONTENEGRO, Walter. Introducción a las Doctrinas Político-Económicas. México. FCE/CREA. 1984.
30. MORENO, Daniel. El Congreso Constituyente de 1916-1917. Méxi--co. UNAM. 1977.
31. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa. 1988.
32. PALACIOS LUNA, Manuel R. El Derecho Económico en México. Méxi--co. Edit. Porrúa. 1990.
33. RANGEL COUTO, Hugo. Guía para el estudio de la Historia del -- Pensamiento Económico. México. Edit. Porrúa. 1976.
34. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. México. Edit. Porrúa. - 1978.
35. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, México. - Edit. Porrúa. 1985.
36. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979. México. Edit. Porrúa. 1980.
37. VALADES, Diego. La Constitución Reformada. México. UNAM. 1987.
38. WITKER, Jorge. Derecho Económico. Introducción al Derecho Mexi--cano. México. UNAM-IJJ. 1981.
39. ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado. México. UNAM.- 1985.

LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO

I N D I C E

	pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. EL ESTADO	1
1. CONCEPTO DE ESTADO	1
1.1 Nombre, significado y origen del Estado.	1
1.2 El Estado Moderno.	14
1.3 Realidad jurídica y social. Estructura, organización, fines y personalidad jurídica.	16
1.4 El Estado de Derecho. Formas de Estado y formas de Gobierno.	30
1.5 Concepto y justificación del Estado.	39
2. LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.	41
2.1 La función administrativa del Estado.	42
2.2 La Administración como sujeto de Derecho.	45
2.3 La organización administrativa.	47
2.4 La Organización Administrativa Mexicana.	49
2.5 La centralización administrativa federal.	53
CAPITULO II. EL ESTADO Y LA ECONOMIA.	59
1. LA ESCUELA CLASICA.	59
a) El individualismo.	93
b) El liberalismo.	95
2. EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LA ECONOMIA.	102
a) Orígenes del intervencionismo.	104
b) El origen socialista de la intervención: - Rodbertus y Lasalle.	108
c) La Planificación Económica.	115
CAPITULO III. MARCO JURIDICO DE LA ECONOMIA NACIONAL.	129
3.1 El perfil del Estado frente a la economía en las Constituciones precedentes a la de 1917.	129
3.2 La Constitución de 1917.	143
CAPITULO IV. LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO.	155
a) Antecedentes.	155
b) Las reformas constitucionales de 1983.	163
c) La Economía Mixta.	178
d) Las áreas económicas reservadas al Estado.	183
e) La Empresa Pública.	184
f) Estudio crítico.	193

pág.

CAPITULO V. CONCLUSIONES

199

BIBLIOGRAFIA.

205