

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

¿Es Intervencionista el Estado Mexicano?

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

MARIO GALVAN ZUNIGA

MEXICO, D. F.

1 9 6 9



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

***Estudio sobre la posibilidad de crear el Consejo
Nacional de la Planeación Económica y Social,
con fundamento en nuestra Constitución General
y otras disposiciones legales.***

ABRIL DE 1969

Esta tesis fue elaborada en el Seminario de Estudios Jurídico Económicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la asesoría del Maestro Sr. Lic.

MOISES GOMEZ GRANILLO,

a quien expreso mi profundo reconocimiento por su apoyo intelectual y valiosa ayuda.

Igualmente, expreso mi agradecimiento al maestro SR. LIC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO por su asesoría en la materia de Derecho Constitucional Mexicano.

A la memoria de mi padre
Sr. FRANCISCO R. GALVAN GUAJARDO.

A mi madre
Sra. MARGARITA Z. Vda. de GALVAN.

A mi esposa

CARMELA

A mis hijos

**MARIO,
LAURA,
SERGIO y
MARCELA.**

A mis hermanos

A la memoria de mi suegro
Sr. ENRIQUE ESPINOSA PINEDA.

A mi suegra
Sra. LUISA GUZMAN VDA. DE ESPINOSA.

A mi hermano

Sr. Lic. OSCAR GALVAN ZUNIGA.

Al Sr. Lic.

HORACIO TERAN ZOZAYA.

Al Sr. Lic.

EDUARDO AVIÑA LOPEZ

A mis maestros.

A mis amigos.

INDICE

CAPITULO I

CONCEPTOS

	Pág
1.—Intervencionismo. 2.—Economía. 3.—Actividad económica. 4.—Unidad económica. 5.—Sistema económico. a) Esclavismo. b) Feudalismo. c) Capitalismo. d) Socialismo. e) Fascismo. f) Nazismo. g) Bienestar. 6.—Necesidad. 7.—Bienes. 8.—Política Económica. 9.—Política Fiscal. 10.—Política Social. 11.—Deuda Pública. 12.—Hacienda Pública. 13.—Impuesto. 14.—Balanza de Pagos. 15.—Balanza Comercial. 16.—Desarrollo Económico. 17.—Crecimiento Económico. 18.—Capital. 19.—Capitalización. 20.—Salario. 21.—Planeación.	27

CAPITULO II

EL INTERVENCIONISMO A TRAVES DE LA HISTORIA

1.—Antigüedad. A) Grecia. B) Roma. 2.—EDAD MEDIA. 3.—SIGLOS XVI-XVIII (MERCANTILISMO). 4.—SIGLO XIX. A) Inglaterra (Roberto Owen) B) Francia (Luis Blanc). C) Alemania. a) Federico List b) Rodbertus. c) Bismarck. d) Encíclica Rerum Novarum. 5.—SIGLO XX.	39
---	----

CAPITULO III

EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN MEXICO DESDE EL PUNTO DE VISTA LEGAL

1.—LA CONSTITUCION. a) Artículo 3o. b) Artículo 27. c) Artículo 28. d) Artículo 123. e) Artículo 131. 2.—OTRAS DISPOSICIONES. a) Ley de Monopolios. b) Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.	55
--	----

CAPITULO IV

LA PLANEACION

Sus características y diversos sistemas.

**EL MODELO FRANCES DE INTERVENCION DEL ESTADO
EN LA VIDA ECONOMICA Y SOCIAL**

La Planeación Francesa. Estructura Política. Organismos Consultivos. El Plan. 1.—Comisaría General de Planeación. 2.—Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos. 3.—Consejo Económico y Social. 4.—Comisiones de Modernización. 5.—Comisiones de Desarrollo Económico Regional. 6.—Organos de Vigilancia. 7.—Ordenación Territorial por Regiones.—Ejecución del Plan. Doctrina.—Rasgos de esta planeación.—El equilibrio de los Ingresos y los Gastos Públicos.—Previsión a Largo Plazo.—Fundamento Constitucional del Plan. 71

CAPITULO V

LA PLANEACION DE LA ECONOMIA MEXICANA

Los Planes Sexenales.—La Comisión Federal de Planeación Económica.—La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.—La Comisión Nacional de Inversiones.—La Secretaría de la Presidencia y la Dirección de Planeación.—El Último Informe de Gobierno y la Programación 87

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES. 97
BIBLIOGRAFIA 109
INFORMACION 111
CITAS BIBLIOGRAFICAS. 113

CAPITULO I

C O N C E P T O S

1.—Intervencionismo. 2.—Economía. 3.—Actividad económica. 4.—Unidad económica. 5.—Sistema económico. a) Esclavismo. b) Feudalismo. c) Capitalismo. d) Socialismo. e) Fascismo. f) Nazismo. g) Bienestar. 6.—Necesidad. 7.—Bienes . 8.—Política Económica. 9.—Política Fiscal. 10.—Política Social. 11.—Deuda Pública. 12.—Hacienda Pública. 13.—Impuesto. 14.—Balanza de Pagos. 15.—Balanza Comercial. 16.—Desarrollo Económico. 17.—Crecimiento Económico. 18.—Capital. 19.—Capitalización. 20.—Salario. 21.—Planeación.

CAPITULO I

CONCEPTOS

1.—INTERVENCIONISMO.—Es una política económica aplicada por el Estado que tiende a producir un beneficio social. No importa el régimen de la propiedad ni el sistema económico que opere, la economía intervenidanaace en oposición a la economía liberal y concede especial importancia a la acción del Estado sobre la economía. Unas de sus manifestaciones son la protección aduanera, la política fiscal, la regulación de los contratos de trabajo, la reglamentación de la enseñanza, etc.

2.—ECONOMIA.—Es el conjunto de actividades que permiten al hombre adquirir los medios escasos con que satisface sus necesidades. Toda economía implica la cooperación de varios individuos, cuando menos los que integran una misma familia y, en consecuencia, la existencia de un organismo en cuyo seno los actos individuales aislados se combinan para originar actos colectivos.

Los antiguos griegos llamaban "OIKOS" a la casa con todo su contenido, incluido la mujer, los hijos y los esclavos, y "NE-MO" —de neimen— arreglar, manejar, al que administra. Con las dos voces se integró el compuesto "OIKONOMOS" para designar al administrador de la casa (de ahí el español ecónomo).

Aristóteles llamó economía al estudio de la administración de la hacienda doméstica pero como en su opinión el Estado debe administrar sus propiedades con la prudencia de un jefe de fa-

milia, dedujo que hay tantas economías o métodos administrativos especiales como formas de gobierno. Habría, pues, una economía "regia", correspondiente a la monarquía; una economía "provincial", propia de las provincias, y una economía "política", especial para la Ciudad-Estado, libre y democrática (en griego polis). (1)

3.—ACTIVIDAD ECONOMICA.—El hombre tiene necesidades para cuya satisfacción precisa de medios que sólo existen en cantidad limitada. Un generador de la actividad económica es la escasez de medios.

La actividad económica no es un fin en sí misma, sino que dicha actividad está al servicio de un fin. Así, el concepto de la actividad económica tiene una estrecha relación con el de la técnica, pues ésta sirve también para la satisfacción de las necesidades. La actividad económica señala la significación de los bienes en tanto que la técnica cuida del desarrollo de la aplicación de los mismos, manteniéndose dentro del ámbito de la economía. Se trata de obtener con la actividad económica el máximo de bienestar, de utilidad y de goce, mediante un procedimiento racional. Actualmente la actividad económica tiende a ser una actividad de carácter social. Es punto de partida de procesos sociales, producidos como consecuencia de la escasez de medios. La actividad económica está en la realidad socialmente condicionada; se desarrolla en un medio social y surge de éste. (2)

4.—UNIDAD ECONOMICA.—Se llama unidad económica a la economía de consumo del hogar. La unidad económica de la empresa existe en la economía lucrativa. La economía nacional es una unidad económica, aún cuando no en el mismo sentido que las economías individuales, puesto que aparece como miembro de la economía universal y también ésta se puede considerar como unidad económica, ya que la naturaleza de la unidad no radica en su magnitud, sino en el engranaje de las partes. Hay una interdependencia, creemos, entre las unidades económicas pequeñas y las unidades económicas grandes, pues aquellas aparecen como miembros de éstas.

5.—**SISTEMA ECONOMICO.**—Sombart señala que los sistemas económicos se caracterizan por tres elementos:

a) El espíritu, o sean los móviles predominantes de la actividad económica.

b) La forma, es decir, el conjunto de elementos sociales, jurídicos e institucionales, que definen el marco de la actividad económica y las relaciones entre los sujetos económicos (régimen de la propiedad, estatuto del trabajo, papel del Estado).

c) La substancia. Con este término se hace referencia a la técnica, al conjunto de procedimientos materiales por los que se obtienen y transforman los bienes.

Se considera que los sistemas económicos más importantes son:

a) *Esclavismo*. La esclavitud significa impersonalidad, subordinación plena por parte del trabajador, considerado como cosa, como un instrumento económico.

b) *Feudalismo*. Este sistema se basaba en la posesión de la tierra por los señores feudales y el trabajo de los vasallos adscritos a dichas tierras.

c) *Capitalismo*. Sistema económico caracterizado por el predominio del capital en toda la vida económica. Designa, en un amplio sentido, toda una forma de organización económica, social y jurídica. Sus principales rasgos son la existencia de la propiedad privada de los bienes productivos, la libertad económica, la libertad del mercado, la libertad de trabajo, de empresa, el afán de lucro como objetivo de toda actividad económica.

El capitalismo moderno va ligado a los progresos científicos y técnicos que constituyen la revolución industrial. Un instrumento jurídico del capitalismo son las sociedades anónimas y las obligaciones o bonos. Tiene como ventaja este sistema de que canaliza muchas energías de la libre iniciativa privada y como inconvenientes la concentración de la riqueza en pocas manos y el monopolio con la irregular distribución de la renta nacional.

d) *Socialismo*. Del latín *societas*; sociedad, *socius*, socio. Es un concepto multívoco. El socialismo de hoy es muy diferente al

del siglo pasado. (3) Se habla de socialismo asociacionista de cátedra, de Estado científico y cristiano. Abarca en un sentido amplio aquellas teorías y tendencias que pretenden substituir el orden económico y social, fundado en el individualismo, por otro que se traduzca en una victoria de los principios sociales.

En síntesis, podemos decir que el Socialismo es una doctrina social, en donde los derechos colectivos están por encima de los derechos individuales: una doctrina donde la sociedad es el fin y el individuo el medio (posición opuesta a la del individualismo). Se abandona el terreno económico para situarse en el campo social. Admite un mínimo de propiedad privada, reprueba la competencia, pugna por la abolición de la desigualdad económica.

e) *Fascismo*. No toma en cuenta la naturaleza de la persona humana, con su esfera de derechos, inviolable por la actividad estatal. Económica y políticamente, el hombre es absolutamente para el Estado y no el Estado relativamente para el hombre. (4) Su doctrina es una estadolatría. Las corporaciones que forman parte del Cuerpo Legislativo, en unión de la Cámara de los Fascios, se constituyeron por la organización de los particulares en una tarea homogénea en la vida social, por tener una misma función económica o cultural, dentro del Estado: los agricultores, los comerciantes, los industriales. Este fue el caso de la Italia de Mussolini.

f) *Nazismo*. Todas las creaciones de la cultura humana (el Estado, el Derecho, la Ciencia, el Arte y la Economía), se subordinan al concepto de raza y deben de servir para mantener la pureza de la misma, entendiéndose por raza, la aria. De una manera tajante, esta doctrina entiende por raza a los individuos de la misma sangre. La Alemania de Hitler fue el ejemplo característico.

g) *Bienestar*. Podríamos definir este sistema como aquella situación ideal de armonización de las tendencias de derecha o de izquierda, en un plano económico y social, mediante una grande y suficiente producción, una distribución de la renta tan igualitaria como fuese posible, un nivel de ocupación elevado, la dignidad del individuo y el progreso de los miembros de la sociedad.

“Welfare económicos” le llaman los ingleses, quienes la han desarrollado más ampliamente.

6.—NECESIDAD.—Las necesidades son definidas como aquellas sensaciones de apetencia general, que nacen en el hombre y que lo incitan a requerir el auxilio de medios externos para satisfacerlas. Hay necesidades primarias y necesidades secundarias. Las hay vitales y las hay culturales, según sean necesidades imprescindibles para la conservación de la vida o que sirvan para elevar su nivel. Los estratos sociales y económicos determinan cierto campo de necesidades. Cada individuo y cada esfera social tienen diversas necesidades. Cuando éstas rebasan el nivel social y económico del individuo, se llaman necesidades suntuarias. Se llaman necesidades colectivas aquellas que surgen cuando se asocian varias personas, en oposición a las necesidades individuales. Las necesidades elásticas son aquellas que se extienden fácilmente a medida que aumenta el bienestar, pero que también se pueden limitar si es preciso. Las necesidades rígidas son las que tienen una menor capacidad de acomodación o de ajuste. Algunos autores señalan que desde Adam Smith las necesidades son consideradas como la fuerza dinámica de la Economía: (5)

7.—BIENES.—La actividad humana presenta un matiz económico cuando está encaminada a la satisfacción de necesidades, sirviéndose para ello de medios limitados, que son denominados por la Economía bienes económicos.

Los bienes son las cosas reconocidas como aptas para la satisfacción de necesidades humanas y disponibles para tal función. Los bienes de producción son aquellos que tienen aptitud para la satisfacción de las necesidades en forma mediata e indirecta, puesto que precisamente se utilizan para la elaboración de bienes de consumo. Se llaman también bienes de capital.

Los bienes de consumo satisfacen de una manera inmediata y directa las necesidades y cumplen la finalidad última de toda actividad económica; cabe dividirlos en bienes de un solo uso (alimentos) y bienes de uso duradero, reiterado, cuya función se prolonga a lo largo de una serie de utilizaciones (vestidos, aparatos de uso hogareño, etc.).

8.—POLITICA ECONOMICA.—La política económica, es una de las ciencias particulares en que se subdivide la ciencia económica general. En ella se encuentran los conocimientos de carácter puro y desinteresado y los que tienen finalidades prácticas de aplicación. Por un lado están los conocimientos dirigidos al saber, únicamente por el saber; es la Economía Pura o Especulativa. Por otra parte, encontramos los conocimientos que guían la conducta humana y se trata de la Economía Aplicada o Práctica llamada también Política Económica. (6)

Sin embargo, existe una diferencia entre la Política Económica como ciencia y la Política Económica en el sentido de considerarse el arte de la política, que estriba en que si bien trata de precisar y sistematizar los objetivos que se persiguen, no establece dichos objetivos. La misión de la Política Económica es la de proporcionar al político, al estadista, los medios e instrumentos con los que se pueden alcanzar los fines establecidos del modo más racional posible. Uno de dichos fines es el de alcanzar un nivel del producto nacional lo más elevado posible. Así, puede definirse a la Política Económica como la ciencia de los fines y de los medios para influir sobre el producto nacional y, más que nada, para establecer la relación entre estos fines y estos medios.

9.—POLITICA FISCAL.—Es un conjunto de medidas aplicadas por el Estado por medio de instrumentos tributarios para lograr objetivos de índole diversa. Económicamente, a través del gravámen de aquellas actividades o formas de actividad que se consideran convenientes. Socialmente, a través de una justa distribución de la carga tributaria canalizando las rentas de un sector de la economía nacional hacia otro más necesitado, etc. También se le llama Política Financiera, pero este término es más amplio y puede abarcar los aspectos de la deuda pública, inversiones, etc.

Un elemento para lograr el equilibrio de la economía del país mediante la Política Fiscal, es el Presupuesto de Ingresos y de Egresos Públicos y, más aún, el superávit en épocas de depresión y el déficit en las de inflación. También las inversiones públicas son manifestaciones de la política fiscal.

10.—POLITICA SOCIAL.—Es la actividad económica del Es-

tado que se dirige hacia el logro de metas de bienestar de los grupos económicamente débiles, distribuyendo la renta nacional mediante medidas de tipo proteccionista en unos casos, con exacciones en otros, ya con subsidios, exenciones, etc. Un ejemplo de ello es la institución del Seguro Social Mexicano.

11.—**DEUDA PUBLICA.**—Otro de los sectores de la política financiera es el que se refiere a la Deuda Pública. Esta puede ser a corto o a largo plazo, con sus aspectos de emisión, conversión, consolidación, amortización, etc. A través de este mecanismo, el Estado no sólo se procura recursos, sino que además, puede actuar sobre el mercado de capitales, tanto a corto como a largo plazo. La deuda pública surge como una consecuencia de los préstamos solicitados por el Estado, tanto a los bancos como a otras organizaciones económicas, nacionales y extranjeras. También se llaman empréstitos.

12.—**HACIENDA PUBLICA.**—Para asegurar el funcionamiento del Estado, son necesarios determinados gastos. El Estado obtiene recursos, siempre, mediante exacciones sobre los súbditos. Precisamente el repartir entre los súbditos el pago de los gastos públicos, es el campo de la ciencia de la Hacienda Pública. Según la noción tradicional, la Hacienda Pública es la ciencia de los medios por los que el Estado se procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante la distribución entre los individuos de las cargas resultantes.

13.—**IMPUESTO.**—Dentro de la Hacienda Pública, también, tiene especial interés el impuesto, que es la prestación en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. En un régimen representativo, el impuesto no se establece por el Poder Ejecutivo, sino que sólo puede serlo por el Poder Legislativo. El pago del impuesto es obligatorio. Puede ser directo o indirecto. Además, su pago puede ser exigido por la fuerza.

14.—**BALANZA DE PAGOS.**—Esta noción se hace objetiva, a través del documento contable que proporciona la lista de todas las transacciones que han sido realizadas durante un determinado período, generalmente de un año, entre un país y otros.

15.—BALANZA COMERCIAL.—Es el resultado de la confrontación del importe de las importaciones y de las exportaciones. Puede ser favorable o desfavorable a un país, según sea mayor el valor de las exportaciones o de las importaciones, respectivamente.

16.—DESARROLLO ECONOMICO.—Es un aumento de los recursos disponibles, más que proporcional al aumento de la población. Se complementa este concepto tomando en cuenta unos promedios muy significativos referentes al consumo y a la producción, tales como la renta nacional media por habitante, el producto real medio por habitante y el consumo real medio por habitante. A mayor crecimiento demográfico, mayor demanda de bienes, lo que determina un aumento de la producción y una organización más eficaz. Este concepto implica una distribución mejor de la riqueza y un mejoramiento de la educación en todos sus niveles.

17.—CRECIMIENTO ECONOMICO.—Se caracteriza esencialmente por el aumento de dos elementos que son la población y los recursos disponibles. Su diferencia con el desarrollo económico consiste en que éste debe de ser el resultado de un aumento de los recursos disponibles más que proporcional al aumento de la población, lo que hace que esta situación sea ideal.

El crecimiento económico en cambio se ha hecho patente en el aumento de la población: De 500 millones de personas que habitaban el mundo en el año de 1,650, ya se han rebasado en mucho los 3,000 millones de habitantes en esta década. Sin embargo, los recursos disponibles no han aumentado en forma proporcional en todos los países.

18.—CAPITAL.—Es un conjunto de recursos heterogéneos y reproducibles cuya utilización permite, por medio de ciclos de la producción, aumentar la productividad del trabajo humano. Son ejemplo el equipo, títulos de crédito, patentes y marcas, maquinaria, etc., que aunque todos estos bienes pueden cuantificarse en dinero no son dinero propiamente dicho. Se habla también de Capital Nacional y por éste se entiende a la suma de los activos netos de todos los individuos y de todas las instituciones que com-

ponen el país. Por otra parte, es la diferencia entre el conjunto de activos y el conjunto de pasivos (entre el pasivo se considera el importe de la deuda nacional).

19.—**CAPITALIZACION.**—Es el cálculo del valor de un bien productivo, agregándole el importe de los intereses devengados para computar sobre la suma los réditos ulteriores y así sucesivamente, lo cual se llama interés compuesto. La capitalización supone dos factores: el tipo de interés y el tiempo.

20.—**SALARIO.**—Es la retribución que debe pagar el patrono al trabajador, por virtud del contrato de trabajo. Desde la aparición de las tendencias sociales, la formación del salario no se deja a las libres fuerzas del mercado sino que el Estado interviene en ella, por lo menos a través de la fijación de salarios mínimos. El salario mínimo es la cantidad menor que puede pagarse en efectivo a un trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo; el salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Estas definiciones de salario en general y de salario mínimo, están contenidas en los artículos 94 y 115 de la Ley Federal del Trabajo y dentro de las nuevas corrientes del pensamiento económico y social, el salario debe verse como un mecanismo para compensar al obrero por su participación en la producción de la riqueza por medio de su trabajo.

21.—**PLANEACION.**—La planeación es una técnica que permite regular, con carácter colectivo, las actividades económicas, mediante proyectos que señalen cuantitativa y cualitativamente el proceso de producción, las necesidades de consumo, su duración y los fines deseados, así como los recursos disponibles. Es trazar programas a corto o a largo plazo, mediante datos que permiten confrontar las expectativas. Se habla de dos sistemas de planeación: El Indicativo y el Imperativo. La primera, llamada también flexible, consiste en actuar después de observar el funcionamiento de las economías descentralizadas, tomando en cuenta, a escala nacional, la interdependencia de los sectores de la economía, con miras a lograr una mejor distribución de la riqueza, un mejor aprovechamiento de los recursos hacia el bienestar de la colectividad. Se ca-

racteriza porque el Estado no se propone con dicho sistema ordenar todos los aspectos de la vida económica, pues deja libertad al sector privado para que realice sus propias actividades, pero siempre interviniendo en favor de los sectores sociales más débiles y programando siempre la economía del país para alcanzar las metas de progreso previamente trazadas. Un ejemplo de ello, es la planeación que se practica en Francia.

La planeación imperativa, llamada también rígida o compulsiva, trata de mejorar mediante dicha técnica los niveles de vida de la población, pero en ella el Estado asume el control de toda actividad económica. Se practica en Rusia y en los países que forman el bloque socialista.

En última instancia, la planeación indicativa es democrática, porque en ella intervienen los sectores interesados aunque sea el Estado quien la aplique, mientras, la planeación imperativa la elabora el Estado y la aplica el Estado.

CAPITULO II

EL INTERVENCIONISMO A TRAVES DE LA HISTORIA

1.—ANTIGUEDAD. A) Grecia. B) Roma. 2.—EDAD MEDIA. 3.—SIGLOS XVI-XVIII (MERCANTILISMO). 4.—SIGLO XIX. A) Inglaterra (Roberto Owen). B) Francia (Luis Blanc). C) Alemania. a) Federico List b) Rodbertus. c) Bismarck. d) Encíclica Rerum Novarum. 5.—SIGLO XX.

CAPITULO II

EL INTERVENCIONISMO A TRAVES DE LA HISTORIA

1.—ANTIGUEDAD.

A) GRECIA .

En Esparta legisló Licurgo para establecer la igualdad entre los ciudadanos. Distribuyó la tierra entre los laconios y los espartanos. Prohibió la circulación de monedas de metales preciosos para evitar el atesoramiento, dejando solamente monedas de escaso valor y de gran tamaño, a fin de facilitar el intercambio de productos. Estableció las comidas en común. Esta legislación de Licurgo produjo buenos resultados durante siglos. Los espartanos se distinguieron en la historia por sus virtudes cívicas y guerreras.

Aristóteles escribió que nadie en Grecia era miserable. Todos tenían lo más necesario para la vida y tal vez debido a que no existían irritantes desigualdades, había un cierto bienestar económico, una cierta libertad económica y, por lo tanto, también una cierta libertad política. (7) El maravilloso florecimiento intelectual de Atenas sólo puede explicarse por la coexistencia de libertades económicas y de libertades políticas.

Para los siglos IV y V, A. C., Grecia había alcanzado notable desenvolvimiento económico. La ganadería era próspera. Se producía el trigo, el olivo, la vid, la higuera y varias clases de legumbres. Las industrias de transformación habían progresado mucho, sobre todo la de tejidos de lana, la industria de las armas, la

de los muebles, la de la cerámica y la orfebrería. Las minas pertenecían al Estado que las daba en arrendamiento a los particulares. Sin embargo, el Estado conservaba la propiedad del subsuelo. Existe, pues, un capitalismo comercial que no logra consolidarse.

Las leyes impuestas en Atenas por Solón, resolvieron los conflictos que amenazaban la tranquilidad de la Ciudad. Una de las leyes más importantes fue aquella que extinguió los créditos, disponiendo que en lo adelante nadie prestara sobre las personas, práctica que causaba enorme descontento porque al incorporar la deuda al deudor, ésta caía en la esclavitud.

Jenofonte creía provechosa para el fomento de la economía de Atenas, una inteligente política de inmigración y por otra parte, una política encaminada a desarrollar el turismo. También consideraba conveniente que el Estado se hiciera empresario.

B) ROMA.

Después de haber pasado Roma por la etapa de organización comunista que existió en todos los pueblos primitivos, se consolidó en ella la pequeña propiedad y fue durante muchos años un país de campesinos libres, porque eran dueños de la tierra. Libres, no sólo en el orden económico, sino también en el orden político. La mayor parte de las minas pertenecían a los dominios imperiales; en ocasiones, el Emperador las daba en arrendamiento a los particulares.

La propiedad del subsuelo en Roma, estuvo generalmente asimilada a la de la superficie; sin embargo, se encuentran algunos ejemplos entre los cuales cabe citar una ley expedida por el Emperador Adriano y otra por el Emperador Graciano, por medio de las cuales se consideró que pertenecía al Estado Romano el subsuelo, cuando guardaba minas de metales preciosos.

El derecho de propiedad romano es un derecho que se ha considerado como absoluto (jus utendi, jus fruendi, jus abutendi); no obstante, se imponía a los particulares algunas limitaciones de dominio sobre sus bienes, así, en la Ley de las XII Tablas, se

prohibía a los particulares cultivar los fundos o edificar hasta la línea divisoria de los fundos vecinos, debiendo dejar libre un espacio de dos y medio pies de ancho. Por eso, una franja de cinco pies separaba los predios (*confinium*) y las casas (*ámbitus*) las cuales no podían adquirirse por usucapión. (8) Además, el propietario de un fundo tenía que abstenerse de trabajos que pudieran cambiar el cauce de las aguas de lluvia y dañar a los fundos superiores o inferiores. La ley de las XII Tablas otorgaba al vecino amenazado por un perjuicio, la "*accio aquae pluviae*", para restablecer el estado primitivo de los lugares.

2.—EDAD MEDIA.

Durante toda la Edad Media, la Iglesia y los señores feudales dominaron con su influencia las prácticas económicas, las cuales se derivaban de principios morales establecidos y controlados por el papado de Roma.

Precios, salarios, tasas de interés, jornadas de trabajo, etc., eran reguladas y regidas por disposiciones éticas estrictas. Las riquezas tenían poca significación y el más allá era la única preocupación de los hombres para alcanzar ventajas ultraterrenas.

Con el movimiento reformista del siglo XVI, los comerciantes y artesanos inconformes con los principios del feudalismo, logran una vida con horizontes más amplios, por medio de una nueva entidad que les proporciona una mayor independencia y poder: El Estado. Esta formidable organización se enfrenta al por aquel entonces intocable poder del clero y después de sortear problemas, obstáculos y cruentas luchas, conquista el poder y liquida al feudalismo que detenía la evolución económica natural.

3.—SIGLOS XVI-XVIII (MERCANTILISMO).

Esta corriente de pensamiento aceptó en forma absoluta la intervención del Estado. En estas condiciones, el soberano debía regular y dirigir los esfuerzos nacionales para conquistar los metales preciosos, mediante ordenanzas y edictos reales.

Al favorecer los progresos del capitalismo, los reyes y príncipes no sólo obraron debido a consideraciones financieras; el concepto de Estado, que se empieza a formar al paso que aumenta su poder, los lleva a considerarse como los “protectores del bien común”. Este siglo XIV que vio el particularismo urbano llegar a su apogeo, nos permite asistir también a la aparición del poder soberano en la historia económica. Hasta entonces, no había intervenido en ella más que en forma indirecta, o mejor dicho, con motivo de sus prerrogativas judiciales, financieras y militares. Si bien había protegido a los mercaderes como guardían de la paz pública, si bien había explotado al comercio por medio de los peajes y embargado en caso de guerra los buques enemigos o promulgado interrupciones de tráfico, en cambio había dejado cierta independencia a la actividad de sus súbditos. (9)

Siempre que tuvo la fuerza de hacerlo, el Estado poco a poco tomó el camino del mercantilismo. Esa palabra no puede emplearse aquí sin amplias restricciones. Más por ajeno que sea, aún a los gobiernos de fines del siglo XIV y de principios del XV, el concepto de una economía nacional, lo cierto es que su conducta revela el deseo de proteger la industria y el comercio de sus súbditos, de los del extranjero y, aún en algunos casos, de introducir en su país nuevas formas de actividad.

El mercantilismo fue ejercido plenamente con gentes de la talla de Colbert, aceptando en forma absoluta el intervencionismo de Estado. Consistía éste en la promoción de las industrias. El Estado dotaba a Francia de industrias que sirvieran de modelo a las demás. Así, la industria es rigurosamente reglamentada, aunque transitoriamente. Es una forma especial de mercantilismo. (10)

4.—SIGLO XIX.

A) INGLATERRA.

Durante la primera mitad del siglo XIX, predomina el socialismo asociacionista o utópico. Esta rama del socialismo se integra por aquellos pensadores que pretenden resolver los problemas sociales mediante la constitución de asociaciones. Es un tipo sui-géneris de socialismo, porque si bien quieren que se forme una nueva socie-

dad, también quieren que permanezca la propiedad privada de los factores productivos. Tiene características individualistas, porque se dirige a formar pequeños grupos autónomos, integrados por todas las clases sociales, a efecto de que el individuo mantenga su personalidad, aún dentro del anonimato de las grandes multitudes. (11)

Los bonos de Trabajo y el Almacén de Cambio del Trabajo son dos instituciones que Roberto Owen propone para remediar los males que aquejaban a la sociedad de entonces. Mediante la supresión del beneficio y la eliminación de la moneda. Vender la mercancía a un precio igual al costo de producción. Si por ejemplo, producir un par de zapatos cuesta \$ 100.00, esta cantidad será la misma a que se venda. Los Bonos de Trabajo que indudablemente emitiría el Estado, constituirían un verdadero patrón de valor, en vista de la supremacía que tienen, en relación con la moneda metálica o con el papel moneda.

El "National Equitable Labour Exchange" funcionó en Londres por algún tiempo, allá por el año de 1832, era una cooperativa dotada de almacén. Era el mecanismo para suprimir la moneda porque cada socio podía aportar las mercancías que producía, a cambio de cuyo precio recibía bonos de trabajo. El precio de cada mercancía era fijado en horas de trabajo, según fuera el tiempo empleado en su producción. La mercancía se guardaba en el almacén, indicando su precio en horas de trabajo. El socio que quisiera adquirirla la pagaba también en bonos de trabajo. Se establecía una relación directa entre productor y consumidor eliminando al intermediario.

B) FRANCIA.

Luis Blanc, a diferencia de Owen que pensaba que los males de la sociedad eran el beneficio, estaba convencido de que el origen de dichos males era la competencia que acarreaba la miseria de los obreros, el crimen, la prostitución, las crisis, la guerra, etc., para ello deben de erigirse los talleres sociales en cada una de las principales ramas de la producción mediante crédito proporcionado por el Estado, admitiendo a todos los obreros idóneos como socios, siempre y cuando sean de un mismo oficio, retribu-

yéndolos igualmente a todos a plazo mediato. Además, se jerarquizarían sus funciones, siendo durante el primer año el Estado quien organice la jerarquía. Posteriormente, se establecería mediante elección de los trabajadores más preparados.

Por lo que respecta a los beneficios netos anuales se repartirían en forma tripartita. Una parte se entregaría a los socios, igualmente agregándoles el salario; otra parte se utilizaría para la previsión social (mantenimiento de ancianos, enfermos e inválidos) así como para ayudar a las industrias que se encuentren en crisis; la última parte se destinaría a proporcionar instrumentos de trabajo a quienes optasen por formar parte de la asociación.

Solamente la ayuda financiera del Estado podrá hacer operante el plan. Aquí hay una variante de las ideas de otros utópicos. Una legislación adecuada sería el marco jurídico del plan, Blanc se constituye en uno de los pioneros del socialismo de Estado al afirmar que si el Estado, mediante sus recursos no apoya la ejecución del plan, éste se condenará irremisiblemente al fracaso.

C) ALEMANIA.

a) *Federico List.*

De gran talento, List, catedrático de ciencia política de la Universidad de Tubinga, parlamentario, periodista, etc., publica en 1841 la más famosa de sus obras "Sistema Nacional de Economía Política". Este libro ataca las doctrinas que se refieren a la libertad de comercio de los clásicos ingleses y se pronuncia por una política de proteccionismo.

Todavía hacia 1815, Alemania estaba dividida en muchos Estados, de importancia distinta, separados unos y otros por barreras aduanales. Tantas y tantas barreras había, que ello ocasionaba lentitud en el comercio. Gide y Rist, en su "Historia de las Doctrinas Económicas", citado por el maestro Moisés Gómez Granillo, mencionan que sólo en Prusia, se llegaron a contar hasta sesenta y siete tarifas diferentes.

No había aduanas exteriores. Las fronteras recíprocas de los Estados alemanes eran cerradas, pero al mismo tiempo, permanecían abiertas a las mercancías extranjeras. El país era inundado, así, por toda clase de artículos, con el consiguiente perjuicio a los comerciantes e industriales.

Las críticas de List al gobierno, tratando de lograr se intruduzca la reforma aduanera, le valen un encierro de diez meses en prisión, al término de los cuales marcha a Estados Unidos, en 1825. Cuando regresa a su patria, en 1832, se encuentra con la agradable sorpresa de que la unidad aduanera, por la que tanto había luchado durante trece años, estaba a punto de trocarse en realidad aunque no como él lo había concebido.

Se integra la "unión aduanera", llamada "Zollverein", con los principales Estados Alemanes a excepción de Austria, permitiendo que la industria adquiriera un rápido impulso, debido a la garantía de encontrar un amplio mercado nacional.

El contenido económico-político del libro mencionado, inspira al país a dar al preteccionismo un empuje más vigoroso debido a que la industria de Alemania observa un crecimiento inusitado, no obstante la competencia formidable de Inglaterra, que basaba su poderío en el uso de maquinaria en grande escala, obteniendo así una enorme producción.

List hace notar que Inglaterra cierra sus fronteras a los productos alemanes, tanto agrícolas como industriales. Pero Estados Unidos le traza la pauta a seguir, pues este país desarrolla su industria, por aquel entonces, en la aplicación de tarifas protectoras, con el objeto de evitar la invasión de mercancías inglesas.

Nuestro autor decía que el país que es únicamente agricultor está muy por abajo del país que es, al mismo tiempo, agricultor y manufacturero. El primero económica y políticamente, depende siempre de las naciones extranjeras, en mayor o menor escala, porque le compran sus productos agrícolas y le venden sus productos fabricados, en condiciones desventajosas para aquel.

Aparte de su teoría arancelaria proteccionista, List funda su teoría económica en la idea de la nacionalidad y de la fuerza

productiva. A mayor potencia nacional corresponderá una mayor prosperidad del individuo y viceversa. Fuentes de trabajo y economía deben de estar salvaguardadas, pues el poder de crear riqueza es mucho más importante que la riqueza misma.

El proteccionismo de List se justifica:

- 1.—Cuando tiene como finalidad la educación industrial de la nación, pues no será aplicable a naciones como Inglaterra, en donde esta educación está ya hecha, y tampoco a naciones que no tengan aptitud y recursos naturales para esperar un futuro industrial, como el caso de los países tropicales
- 2.—Cuando el país se encuentra retrasado, en comparación con otra potencia manufacturera.
- 3.—Ha de subsistir la protección hasta en tanto las manufacturas estén lo suficientemente desarrolladas, como para que no les afecte la competencia extranjera; a partir de ese momento, sólo el proteccionismo más indispensable.
- 4.—La protección no debe hacerse extensiva a la agricultura, ya que el progreso de esta actividad depende en gran parte del progreso de las manufacturas. Además, está en la agricultura el factor natural que divide a los cultivos entre los diferentes países, actividad que depende de las cualidades del suelo y el proteccionismo, en este caso, podría significar un desquiciamiento.

b) Rodbertus.

Karl Johann Rodbertus, fue uno de los hombres que tuvieron la mayor influencia en la formación del Socialismo de Estado en Alemania. Su teoría está inspirada, tanto en el pensamiento de Ricardo como en el de Sismondi y por ello no es muy original. Contribuye, también, a la formación del socialismo científico. No estaba de acuerdo con la idea de identidad entre el interés general y los intereses individuales, emanada de los clásicos, pero sí en el con-

cepto de capital que éstos tenían, tanto en lo que se refiere a su naturaleza como a su función.

Piensa que la producción, dentro del régimen capitalista, no se pliega a las necesidades sociales, sino más bien a la demanda efectiva, porque ésta puede pagarse en dinero u otros objetos dados a cambio. El capitalismo propicia la concentración de los ingresos en relativamente pocas manos y por ello la producción se orienta a satisfacer las necesidades menos importantes y hasta superfluas, porque los empresarios, cuya meta es la rentabilidad, producen más para los ricos que para los pobres, porque piensan que producir artículos suntuarios es más lucrativo que producir bienes y servicios tendientes a satisfacer necesidades primordiales. En estas condiciones, la producción no se adapta a las necesidades sociales básicas y su satisfacción de las mismas no está garantizada. De aquí la necesidad de que intervenga el Estado para resolver el problema.

Rodbertus propone soluciones: Substituir el sistema de producción actual que se basa en la demanda, por un sistema que tome en cuenta las necesidades sociales. Así expuesta su opinión, la cosa parece sencilla, porque nuestro autor colige que todos los hombres tienen las mismas necesidades, tales como comer, vestir, habitar, etc. y de antemano se sabe qué clase de bienes exige satisfacer cada una de estas necesidades y hasta qué cantidad de ellos.

Uno de los aspectos más importantes del pensamiento de Rodbertus, es el que se refiere a la distribución. Se aparta de los clásicos, al considerar que existen solamente dos clases de renta: una la que produce el trabajo y otra la que se produce sin trabajo. La economía debe de resolver un punto muy importante y que es la justa distribución del producto social. Dar a cada trabajador el producto de su trabajo es lo que Rodbertus entiende por una justa distribución y el régimen de libre competencia y propiedad privada no puede realizar este anhelo.

La distribución tiene un doble aspecto: el económico y el social. Económico, en cuanto a la parte del producto que obtiene cada uno de los factores productivos en el mercado, y social la parte del producto que se obtiene de los trabajadores al crear el pro-

ducto, parte llamada renta. En ella se comprenden las ganancias de propietarios territoriales y capitalistas. A la sociedad sólo le preocupa, dice Rodbertus, el valor comercial de bienes y servicios, sin importarle su origen, ni el esfuerzo empleado en producirlos, tampoco le importa que se remunere por igual, tanto al trabajo del obrero como al capital heredado sin esfuerzo. Para Rodbertus, es más interesante el problema social que el económico.

La parte de los trabajadores disminuye permanentemente en beneficio de la clase no trabajadora. El salario es fijado de acuerdo con las condiciones de la oferta y la demanda y el precio comercial del trabajo tiende a un valor equivalente al salario necesario, recordando la famosa "Ley de Bronce" que más tarde utilizaría Lasalle en su propaganda política.

La importancia del Estado en la vida económica y social, se nota en cada aspecto de la doctrina de Rodbertus. Así, en su teoría biológica de la sociedad, dice que en la escala de los seres vivos aquéllos que se encuentran en los últimos peldaños de la misma, tienen órganos más diferenciados y mejor coordinados y que en la sociedad ocurre lo mismo. Cuando una forma social se superada por otra mejor, el Estado experimenta también un progreso similar, manifestado porque la acción del propio Estado comprende una mayor extensión y realiza entonces sus funciones con una mayor eficacia, lo que se traduce en más servicios para una mayor población y también mejor calidad de dichos servicios.

Sin embargo, existe una diferencia notoria entre comunidad económica y comunidad política. Aquélla se crea por medio de la división del trabajo y va creciendo a medida que éste se desarrolla. La comunidad política se origina en la historia. Por ello, el gobierno económico debería tener otros órganos y desenvolverse dentro de otros límites distintos a los del gobierno político.

No obstante lo anterior, es sumamente atractiva la teoría de Rodbertus, porque hace una separación entre política y economía y porque tiene aversión a todo cambio violento.

c) Bismarck.

Otto Von Bismarck, llamado "El Canciller de Hierro" se propuso hacer de Alemania la primera potencia mundial. Su obra

tiene una importancia extraordinaria en la vida del derecho del trabajo; perfila un cambio en la actitud del Estado frente a los problemas económico-sociales; al capitalismo liberal le opuso el estadista alemán el Intervencionismo de Estado. Este intervencionismo tenía una doble proyección: Protección a la industria en la concurrencia con los productos extranjeros e intervención en los problemas internos.

Sin embargo, esta intervención fue una táctica para contener el movimiento obrero, la sindicalización de los trabajadores y el pensamiento socialista; a pesar de todo, la intervención fue un esfuerzo estatal para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Se legisló en materia de trabajo en la forma más completa para la época y, además, Bismarck fue el autor de la política social, pues instituyó los Seguros Sociales Obligatorios. Es conveniente aclarar, pese a ello, que la participación de Bismarck tuvo como móvil más la conveniencia que la convicción. (12)

En la década de los años 80, de 1881 a 1889, se estableció el Seguro Social, correspondiente a las ramas de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez y vejez; además, fueron promulgadas varias disposiciones sobre trabajo, lo mismo por lo que se refería a la jornada, como al descanso semanal, higiene, inspección de fábricas y otras.

d) ENCICLICA RERUM NOVARUM.

León XIII, en su Encíclica Rerum Novarum dada en Roma el 15 de mayo de 1891, afirma que a la Iglesia toca desprender del Evangelio la doctrina que dirima la contienda social.

Sostiene que el Estado debe intervenir para promover la prosperidad pública y privada de todas las clases, particularmente de la proletaria, puesto que su oficio es atender al bien común. Para la producción de los bienes no hay nada más eficaz ni más necesario que el trabajo de los proletarios, ya empleen éstos su habilidad y sus manos en los campos, ya las empleen en los talleres. Considera que tanta es en esta parte su fuerza y su eficacia que del trabajo de los obreros salen las riquezas de los Estados.

Respecto de la propiedad privada, la Encíclica se pronuncia porque “con el imperio y valladar de las leyes se ha de poner ésta en salvo” (13). La Iglesia sostiene que es necesaria la existencia del capital y del trabajo como elementos de producción. La colaboración de las clases puede únicamente resultar de la justa distribución de la riqueza entre dichos factores.

Para lograr la colaboración de las clases deben intervenir el Estado, la Iglesia y las mismas clases?

La Iglesia intervendrá difundiendo la doctrina cristiana, enseñando a los ricos a respetar la persona de sus obreros y el uso que deben hacer de sus riquezas y a los pobres la obligación que tienen de prestar su trabajo en la forma convenida, “conformándose con la situación que les ha tocado en esta vida” y estimulando la caridad que no podrá ser substituída por la acción del Estado.

Al Estado toca intervenir en forma tal que de la misma administración de la cosa pública brote espontáneamente la prosperidad, así de la comunidad como de los particulares. Procurará hacer cesar la lucha social, restringiendo el uso de la huelga, que es un medio de ejercer violencia sobre los propietarios, protegerá a todas las clases sociales por igual, pero ha de dar preferencia a la protección del obrero, por ser la clase cuyo trabajo sirve de sustento a la sociedad (14). Por último, en esta breve síntesis de tan importante y docto documento, se observa que se insiste en la conveniencia de organizar las clases sociales conforme al modelo corporativo.

Armonía entre las clases sociales predica la Encíclica. Patronos y trabajadores han de intervenir para mitigar las asperezas de la lucha social y obtener el mejoramiento de las condiciones de vida de los obreros.

En suma, la Encíclica no se declara partidaria abierta del intervencionismo estatal; cuando se hace necesario colaborar, antepone la asociación a la Ley.

5.—SIGLO XX.

El Intervencionismo de Estado actual, rechaza las ideas del individualismo y liberalismo y propugna por intervenir en formas diversas en el fenómeno económico.

La producción no debe tener como objetivo enriquecer a unos cuantos, sino que debe aspirar a la idea de bienestar general; satisfacer las necesidades del pueblo. No se descarta al individuo, ya que la iniciativa individual debe de ser el afán, el motor del progreso, pero sin exagerar ese principio.

Después de la primera guerra mundial se empieza a hablar de economía dirigida, con métodos económicos que fluctúan desde una simple "orientación" hasta la planeación integral. Desde la simple supervisión de determinados sectores estratégicos hasta el control total. Ha sido propuesto todo, "desde los métodos estatales a los procedimientos corporativos" según dice Emile James en su "Historia del Pensamiento Económico del Siglo XX".

En cuanto a las fórmulas del dirigismo, hay una serie de ellas que son entre otras:

- a) El Sindicalismo.—En Francia este grupo pidió el control obrero, la nacionalización de las industrias claves y la creación de un Consejo Nacional Económico.
- b) La Fórmula Corporativista (el caso de Italia).
- c) La Fórmula de la Comunidad de Trabajo.
- d) El Catolicismo Social, representado en Francia por las "Semanas Sociales" que busca una tercera solución entre socialismo y capitalismo, en un régimen que implique el mantenimiento de la propiedad privada y de la utilidad, pero con la organización de la profesión y el mejoramiento de la distribución de los ingresos.
- e) Las Fórmulas dirigistas propiamente dichas que apelan al Estado para realizar el equilibrio de producción-necesidades y actuar sobre el nivel de los precios.

Las opiniones del liberalismo de hoy son diferentes a las de principios de siglo y es que la guerra mundial motivó que el Estado tomase a su cargo la dirección de la economía, actuando en ocasiones sobre la oferta y la demanda o sobre la estructura de los mercados y directamente en la producción. Todo ello en muchos casos con éxito.

Los liberalistas empiezan a comprender los múltiples desequilibrios, las distorsiones, las desadaptaciones y las injusticias que se manifiestan en una economía al menos parcialmente liberal como la de Occidente.

Sin embargo, piensan los liberalistas que para que pueda confiarse al Estado el cuidado de dirigir la economía, éste deberá ser renovado con anterioridad a la planeación.

En Europa el control de la economía mediante la dirección de los precios ha funcionado y funciona todavía tanto en la parte central y oriental como en la mayoría de los países de Occidente.

Hay entre los “neoliberales” el temor de que los atentados a la libertad económica se traduzcan en peligros para la libertad fundamental de la persona humana, ya que todos los regímenes totalitarios, fascistas, nazistas o soviéticos, comenzaron por un abandono de la libertad económica.

Los “neoliberales” ya no pregonan la vuelta al “laissez-faire” absoluto y sin freno, ya no destierran toda forma de intervención del Estado. Ahora quieren volver a una economía del mercado y para ello admiten ciertas intervenciones del Estado. Como saben que los mercados no pueden permanecer totalmente libres, proponen organizar la competencia mediante una buena intervención y ya que el Estado señala los precios en el intervencionismo, quieren entonces un marco jurídico apropiado que el Estado debe preparar para asegurarles la libre circulación de capitales y de mercancías.

Esta ya es una posición diferente a la idea de contar con un “Estado-gendarme” del liberalismo del Siglo XIX.

CAPITULO III

EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN MEXICO DESDE EL PUNTO DE VISTA LEGAL

1.—LA CONSTITUCION. A) Artículo 3o. B) Artículo 27. C) Artículo 28). D) Artículo 123. E) Artículo 131. 2.—OTRAS DISPOSICIONES. a).—Ley de Monopolios b).—Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

CAPITULO III

EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN MEXICO DESDE EL PUNTO DE VISTA LEGAL

1.—LA CONSTITUCION.

A) ARTICULO 3o.

El Artículo 3o. Constitucional limita, dentro del ámbito educacional, la libertad de enseñanza, porque a ésta se le impone un determinado contenido, una tónica, una forma de llevarse a cabo.

Durante la Colonia, la educación estaba en manos del clero, cuya hegemonía prevaleció, prácticamente, hasta la Reforma. A partir de la Constitución española de 1812, a las Cortes se les confirió la facultad de establecer un plan general de enseñanza en toda la monarquía, tratando de reinvidicar la enseñanza y la educación públicas, en favor del gobierno civil. (15)

La constitución federalista de 1824, estableció que era atribución legislativa del Estado promover la ilustración general. No obstante, la educación pública continuó bajo el poder del clero en todos los niveles. Con Gómez Farías se impone la idea de que la materia educativa debería constituir una obligación estatal, desvinculada de la autoridad eclesiástica, es así como se suprime la Real y Pontificia Universidad de México. En su lugar se crea una Dirección General de Educación, según Decreto de 21 de octubre de 1833. A pesar de ello, estas buenas intenciones fueron frustradas por la implantación del centralismo en las constituciones de

1836 y 1843, en las que el espíritu conservador que las alentó era refractario a todo impulso de renovación. La Constitución de 1857 estableció, en su Artículo 3o., la libertad absoluta para impartir enseñanza, reconociéndola como derecho de todo hombre; ello no impidió que la autoridad eclesiástica continuase interfiriendo la prerrogativa de inmiscuirse en la materia educativa, a pesar del establecimiento de los planteles oficiales.

El constituyente de 1917, en su afán de restarle influencia al clero sobre las conciencias, con el propósito de evitar que la educación, en manos de la Iglesia, redundara en la formación de prejuicios en la mente de los educandos, ya no declaró lisa y llanamente como lo había hecho el de 1857, que la enseñanza es libre, sino que, además, consignó para ésta importantes retriicciones, modificando así de una manera notable el proyecto de Don Venustiano Carranza, que consagraba la libertad de enseñanza, en términos análogos a los establecidos en el Artículo 3o., antes de la Reforma de 1934, señalando que ella sería laica, tanto en los establecimientos oficiales como en los particulares (en lo referente a enseñanza primaria elemental y superior). Además, se prohibió que las corporaciones religiosas o los ministros de los cultos pudieran establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Es decir, bajo la vigencia del artículo 3o. constitucional antes de la Reforma de 1934, la enseñanza era libre, más no con la vastísima amplitud en que estaba concebida bajo la Constitución de 1857, sino dotada de importantes restricciones, las cuales versaban exclusivamente sobre la educación primaria (oficial y particular).

La referida reforma, publicada en el Diario Oficial del día 13 de diciembre de 1934, proscribió definitivamente la libertad de enseñanza, introduciendo un contenido ideológico en la impartición de la misma. Se estableció que ésta sería socialista y “además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”.

Aquí surgió la interrogante de qué debía entenderse por educación socialista. ¿Sería el socialismo científico, el cristiano o el asociacionista? El adjetivo se prestó a un gran número de interpreta-

ciones demagógicas y erróneas, por parte de muchos educadores y funcionarios públicos. Sin embargo, basados en la exposición de motivos de la reforma, muchos autores pensaron que el término socialista debería tender a ser considerado como sinónimo de altruista o humanista.

En el mes de diciembre de 1946 hubo una nueva reforma, suprimiendo el calificativo de "socialista" que tantas pasiones desbordó.

La Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamenta los artículos 3o., 31 (fracción I), 73 (fracciones X y XXV) y 123 (fracción XII) de la Constitución y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1942. Es el ordenamiento que actualmente está en vigor.

Las disposiciones de dicha Ley, tienen un sentido nacionalista, acoplado a los principios generales de nuestro artículo 3o. Constitucional. En su artículo 9 fija los diversos tipos de la educación que imparta el Estado, demarcando, a través de ellos, el alcance del artículo 3o. Constitucional: pre-escolar, primaria, secundaria, normal, prevocacional, vocacional etc. El ordenamiento excluye la educación universitaria.

Por último, la Ley Orgánica de Educación regula los diferentes tipos de educación estatal y señala los requisitos que los particulares deben de llenar para impartirla; prohíbe a las corporaciones religiosas, a los ministros de los cultos, a las sociedades por acciones y a las asociaciones o sociedades ligadas de una manera directa o indirecta con la propaganda de un credo religioso, intervenir en la educación primaria, secundaria o normal, así como ayudarla económicamente. También se establecen las obligaciones y facultades de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o representación de los menores, así como otras disposiciones cuya enumeración sería pródiga.

B) Artículo 27 Constitucional.

El concepto de propiedad con función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público, está implícito en el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional: "La Nación tendrá en

todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". Significa, así, el modo de ser del derecho de propiedad, que puede modificarse con ampliaciones o restricciones, con cargas positivas o negativas en forma ya nacional, ya regional, ya general o ya para un grupo determinado; bien transitorio o permanentemente, según lo vaya dictando el interés público. Esta explicación confirma nuestra tesis, de que el concepto de propiedad con función social, es una manifestación más del intervencionismo de Estado, siendo un concepto dinámico, elástico, que se actualiza constantemente para que responda a las necesidades del país.

En algunos casos, el derecho de propiedad deberá ejercitarse con modalidades, (16) como lo es no vender a extranjeros, ni permitir que éstos adquieran propiedades en la faja de cien kilómetros a lo largo de la frontera y cincuenta kilómetros en los litorales; otras modalidades son transitorias, como el caso de un solar urbano, cuya propiedad sufre modalidades diferentes antes de consolidar el dominio pleno señalado por el Código Agrario; algunas serán restrictivas, como la obligación de no arrendar las tierras ejidales; otras serán ampliatorias, como la imprescriptibilidad de las tierras ejidales.

Varias fracciones del artículo 27 Constitucional hablan de expropiación. El párrafo segundo dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". El párrafo dieciséis, congruente con el segundo ya citado, dice que "las leyes respectivas de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". Con fundamento en estas orientaciones de la Ley General, se expidió el 23 de noviembre de 1936 la Ley de Expropiación vigente.

El contenido de la actividad del Estado varía de acuerdo con la evolución y desarrollo de la civilización y de las necesidades de la sociedad, atribuyéndose al Estado determinados fines, entre los que podemos citar el de promover o realizar todo aquello que se traduce en beneficio social, general o nacional.

Cuando el Estado, en cumplimiento de sus obligaciones, es decir, al desarrollar sus atribuciones para realizar algún fin de utilidad pública, necesita determinados bienes de propiedad particular, o cuando los bienes propiedad del Estado, no son adecuados para satisfacer la pública necesidad de que se trata, se ve precisado a tomar aquellos bienes de propiedad privada que sean idóneos para el fin que se persigue. El Estado se vería seriamente impedido de realizar sus atribuciones si no pudiera disponer de esos bienes, mediante arreglos o convenios con sus propietarios. Sin embargo, se reconoce que el interés social, general o nacional, tiene mucha mayor importancia que los intereses de los particulares, dándose preferencia a los primeros sobre estos últimos, por lo cual se faculta al Estado para que pueda disponer unilateralmente de los bienes que necesita para satisfacer los fines de utilidad pública que persigue, obligando a los particulares a ceder sus bienes, mediante una indemnización.

La modalidad y la expropiación, aún cuando implican la cesión forzosa de derechos de los particulares, tienen sus diferencias, las cuales son de forma y de fondo. La primera constituye una medida de carácter general y absoluta, que viene a indicar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinado. La expropiación, por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos en un bien especial.

Mientras que con la expropiación se priva a un particular de sus bienes, en tanto que son necesarios al Estado, la modalidad sólo afecta al régimen jurídico de la propiedad, imponiendo una acción o una abstención, en cuanto que el ejercicio absoluto de aquélla puede causar un perjuicio a un interés social cuya salvaguarda se encomienda al Estado.

C) Artículo 28 Constitucional.

Este precepto consagra la libre concurrencia, que significa la no exclusividad en una función económica y, por tanto, la abolición de los privilegios o prerrogativas para un individuo o grupo

de individuos en determinada actividad la que puede ser ejercitada por otras personas. Libre concurrencia significa un estímulo al afán de mejoramiento por parte de los individuos que compiten. La actividad económica particular y nacional se estimula a través de la libre concurrencia. (17)

No obstante su corte individualista, este precepto revela una manifestación más del intervencionismo de Estado; se encuentra reglamentado por la Ley de Monopolios. Además, la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica, viene a acudir a regular la actividad económica, con el objeto de equilibrar el interés individual con el interés social.

El orden jurídico debe reconocer o permitir las potestades naturales libertarias del sujeto, en la justa medida para que el individuo conserve su calidad de auto-fin, para que logre o pueda lograr sus fines vitales; sin embargo, este orden jurídico debe prohibir o cuando menos limitar, la actividad individual en aquellos aspectos que perjudique o lesione a la sociedad o a otros sujetos de la comunidad; o sea, debe imponérsele al gobernado determinadas obligaciones, cuyo cumplimiento redunde en beneficio social.

Uno de los fines del orden jurídico estatal y una de las metas de la actividad del Gobierno, es implantar la igualdad real de la sociedad, porque un régimen de derecho no puede inspirarse en una sola tendencia ideológica o una postura parcial, sino que debe procurar la armonía social, protegiendo a las entidades individuales, así como a los intereses y derechos de la colectividad, sobre todo a los intereses económicos y sociales de los grupos menos favorecidos.

El precepto que estudiamos prohíbe la existencia de monopolios o estancos, permitiendo solamente los estatales relativos a la acuñación de moneda, de correos, telégrafos, radiotelegrafía y de emisión de billetes de banco, fuera de los cuales ninguna otra función económica puede monopolizarse. Si se prohíbe la exención de impuestos y las protecciones oficiales a la industria, es para garantizar la libre concurrencia.

Por otra parte, se consolida la eficacia de la libre concurren-

cia, por medio de un conjunto de garantías, representadas por obligaciones de carácter persecutorio y sancionador, a cargo del legislador y de las autoridades administrativas.

D) Artículo 123 Constitucional.

Otra de las manifestaciones de la política intervencionista del Estado Mexicano, es la referente al artículo 123 Constitucional. Representa una novedad que distingue en absoluto a la Constitución vigente de la de 1857, puesto que le retira el aspecto individualista y liberal para tomar el de un Código de Derecho Social. Este artículo establece, por primera vez en nuestra Carta Magna, las bases de una legislación de trabajo, inspirada en los principios de la justicia social. (18)

En un principio, el artículo 123 Constitucional, tal y como fue aprobado por el Congreso Constituyente, establecía una legislación "concurrente", digámoslo así, en materia industrial, ya que autorizaba al Congreso de la Unión y también a las legislaturas de las entidades federativas, para expedir leyes sobre trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases especificadas en el mismo artículo. El día 6 de septiembre de 1929 (fue publicada la reforma constitucional a los artículos 73, fracción X y 123 en su parte introductiva. (19) "Desde esa fecha corresponde al Congreso Federal expedir la ley del Trabajo, con lo cual quedó derogada la legislación de los Estados; pero se dividió la aplicación de la ley entre las autoridades federales y las locales". El principio derivado de estas reformas fue la atribución a las autoridades locales de la competencia general en la aplicación de la Ley, con la sola salvedad de las materias que se señalaron en la fracción X del artículo 73 y las cuales quedaron como competencia exclusiva de las autoridades federales, lo que significa que "la competencia de éstas últimas es limitada, si bien le correspondió el conocimiento de los problemas que afectaban a las más importantes industrias". (20)

Fue criticada nuestra Constitución, desde el punto de vista técnico, por el hecho de que contiene disposiciones relativas a la previsión social y al trabajo, pues se dijo que en un ordenamiento

superior, sólo debían consignarse, como en el caso de la Constitución norteamericana, un articulado que trace las bases de la organización política del país, creación de sus órganos, fijación de las facultades y relaciones jurídicas de ellos; también se considera que existen asuntos no políticos, de vital importancia en la actualidad, que necesariamente deben incluirse en la Ley Suprema, cuando menos en las directrices o bases generales y de los principios fundamentales que no pueden ser ni abrogados ni derogados por leyes secundarias. Así, las leyes obreras, en este caso, tienen como finalidad la protección del trabajo de los asalariados y la determinación de las relaciones entre éstos y los patronos, pues nuestra Constitución General fue precedida por un movimiento revolucionario de carácter predominantemente social.

Por la brevedad de este trabajo no podemos analizar todas las fracciones del artículo, pero sí podemos asentar que las disposiciones que contiene son de una calidad humana extraordinaria, con lo cual queda seriamente lesionada la odiosa teoría de considerar el trabajo como una mercancía, sujeta a las fluctuaciones del mercado y remunerada según las oscilantes leyes de la oferta y la demanda, cambiando, asimismo, el concepto de salario. Así, el trabajo debe de ser protegido y asegurado por leyes, tanto de carácter económico (salarios mínimos) como social (Seguro Social) y político, para la consolidación del actual orden jurídico consagrado en nuestra ley constitucional.

E) Artículo 131 Constitucional.

Este precepto constitucional, es otra importante manifestación de la política intervencionista del Estado en materia económica, pues los aranceles juegan un papel trascendente en la balanza comercial del país.

“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 aún 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”.

Analizando someramente este primer párrafo del artículo 131 de nuestra Carta Magna, encontramos que contienen tres partes. (21)

La primera , establece la facultad privativa, es decir, exclusiva de la Federación, para gravar las mercancías que se exporten, importen o pasen de tránsito por el territorio nacional. Este precepto complementa lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución, que señala las materias que pueden ser gravadas por la Federación en forma exclusiva.

La segunda parte autoriza expresamente a la Federación para reglamentar en todo tiempo y aún 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. Puede observarse que esta disposición faculta expresamente a la Federación para realizar actos que prohíbe en forma terminante a los Estados; la razón es que la Federación no puede tener interés local, que pueda inducirla a escindir la República en regiones, sino que su interés es general. Si en determinada circunstancia se viera precisada a limitar o prohibir la circulación de determinados efectos por ciertas zonas, o su salida de ciertos límites, lo hará por el superior interés de la propia Federación. Por ejemplo, la Federación puede prohibir o requisitar la salida de ganado o granos de cierta región para evitar se propague una epizootia o plaga (recuérdese el caso de la fiebre aftosa). El otorgamiento de esta facultad a los Estados podría dar lugar a un abuso persiguiendo finalidades que si bien fueran proteccionistas para ciertas localidades, podrían afectar los intereses de otras entidades federativas.

En la parte tercera del susodicho párrafo, se prohíbe a la Federación, actuando como gobierno local del Distrito y Territorios Federales establecer o dictar los impuestos y leyes a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 117 Constitucional, es decir, que graven la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe

por aduanas locales, requieran inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía o que importen diferencias por razón de la procedencia de dichas mercancías.

Anteriormente a esta disposición existía el problema de la constitucionalidad de las tarifas flexibles, es decir, de la facultad del Poder Ejecutivo para aumentar o disminuir las cuotas de los impuestos a la importación o a la exportación, suprimir o crear renglones de las tarifas o restringir o prohibir las importaciones o las exportaciones; sin embargo, se pensó que para proteger a la economía nacional se requería la existencia de un sistema en el que el Poder Ejecutivo pudiera modificar los aranceles, porque no siempre es posible esperar a que se reúna el Congreso General para tomar las medidas necesarias, ya que una demora en ajustar las tarifas puede ocasionar, en un momento determinado, el desquiciamiento de la economía del país. Por ello, el C. Presidente de la República presentó al Congreso de la Unión, en el mes de diciembre de 1950, una iniciativa de ley para reformar el artículo 131 Constitucional. Entre los Fundamentos argumentados en ese proyecto, figura el siguiente:

“El complejo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos en vigor otorgan al Estado Mexicano, constituye la causa fundamental que determina el incremento incesante de los gastos públicos, los cuales, dentro de una buena administración financiera, deben cubrirse a través de los tributos y entre éstos ocupan sitial preferente los impuestos cuya misión actual no consiste exclusivamente en producir ingresos para el Estado, sino concomitantemente en realizar fines de carácter extrafiscal, de política económica, social, demográfica, exterior, etc. Y es así, con tarifas arancelarias elevadas en un momento reducidas en otro, o prohibitivas en determinado instante, como el Estado puede favorecer el desarrollo de las industrias nacionales mexicanas, lograr el florecimiento de industrias incipientes, influir en el equilibrio de la producción, estimular la producción agrícola en vez de la industrial y viceversa, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar la clase laborante, etc. Asimismo, es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de los precios...”.

El Congreso de la Unión aprobó la edición de un segundo párrafo al Artículo 131 Constitucional en los siguientes términos:

“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 la 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”.

Este segundo párrafo transcrito es complemento del también último párrafo del artículo 49 Constitucional, que en su parte relativa dice:

“En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias (al Ejecutivo Federal) para legislar”.

2.—OTRAS DISPOSICIONES.

A) Ley de Monopolios.

Bajo el rubro de “Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios”, fue promulgada esta ley con fecha 18 de agosto de 1931, la cual fue derogada por una nueva ley, publicada en el Diario Oficial del 31 de agosto de 1934.

En la exposición de motivos se decía:

“Es innegable que cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la Economía de los países, a fin de dirigirla mediante normas adecuadas a impedir que el libre juego de los intereses particulares, lesione los más altos de la sociedad. Este principio, que sólo puede discutir un liberalismo extremista, felizmente ya descartado, no implica la supre-

sión de la libertad individual. Para guardar el equilibrio entre los intereses en presencia, la intervención del Estado debe limitarse a ciertos y determinados actos en los que la vida económica misma, exige esa intervención. La Ley acoge estas ideas y establece de modo limitativo las situaciones en que el Ejecutivo Federal puede adoptar medidas que tiendan a impedir el perjuicio de los intereses de la sociedad y que no se consideran como de protección de la industria. De estas medidas conviene mencionar especialmente las que tienden a impedir las importaciones con carácter de "dumping" que es indispensable evitar por los graves trastornos económicos que produce.

Este y los demás casos considerados en la ley, encierran una prohibición, una limitación al libre juego de la economía, pero no son contrarias a la Constitución porque, por una parte, no tienen como finalidad proteger a la industria, sino garantizar los intereses sociales en general y, por otra parte, reúnen el requisito que el artículo 4o. de la Constitución previene, para vedar el ejercicio de la libertad que el propio precepto consagra, a saber: el de mediar una resolución gubernativa dictada conforme a la ley, y, fundándose esta ley en que el libre ejercicio de la actividad ofende los derechos de la sociedad".

La ley de referencia tiende a suprimir los monopolios y, además, a prevenir los mismos. Contiene además, una serie de preceptos que establecen presunciones de monopolio, cuando se trata de actos que por su naturaleza misma, normalmente implican su existencia; al comprobar alguno de los elementos que legalmente integran el monopolio, el Estado tiene la posibilidad de detener una actuación encaminada a realizar el acto prohibido y poder reprimir vedaderos monopolios, cuidadosamente ocultos. El sistema de las presunciones, opera en otros ramos legislativos cuando existen dificultades para poder comprobar, absolutamente, los hechos que la ley toma como base para deducir ciertos efectos.

La Ley de Monopolios está acorde con el espíritu que dominó en el Congreso Constituyente de Querétaro, donde fueron aprobados, además, los artículos 27 y 123 que sustentan tesis de un gran

contenido social. El criterio de los constituyentes coincide con la manifestación doctrinaria y programa del Gobierno, aprobado por el Partido Nacional Revolucionario en el Plan Sexenal de 1931, del que entresacamos los siguientes conceptos:

“Entre tanto se logra que se efectúe la transformación del régimen de la propiedad para ajustarse a los nuevos sistemas de producción, el Partido Nacional Revolucionario juzga necesario que el Estado intervenga para adoptar con su acción el orden y la coordinación indispensables, entre fabricantes, comerciantes y consumidores, de modo que reduzcan al mínimo las perturbaciones y los desajustes en la economía del país...”.

En el Diario Oficial de fechas 1o. de febrero de 1936 y 12 de agosto de 1938, se publicaron los reglamentos de las fracciones II del artículo 4o. de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, referentes al otorgamiento de las autorizaciones a los comerciantes, productores, industriales o empresarios de servicios. A la solicitud respectiva deberá acompañarse la documentación que precise las bases y demás normas a que quedará sujeta la constitución y funcionamiento de la organización creada o que trata de crearse. El segundo de dichos decretos se refiere al Reglamento de las fracciones IV y V de la misma Ley de Monopolios, sobre los sistemas de ventas comerciales por sorteos y las bonificaciones al consumidor por medio de vales, cupones, contraseñas, etc. que den derecho a una suma de dinero, efectos o servicios.

B) LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

El maestro Andrés Serra Rojas dice: “La Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivvo Federal en materia económica es, sin duda, el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México, descontando por supuesto, los preceptos relativos de la propia Constitución. Señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico, sobre la naturaleza de las relaciones del Estado con las actividades comerciales e industriales”.

Las disposiciones de esta ley se aplican a quienes efectúen

actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías, artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país; materias primas que sean esenciales para la actividad de la industria nacional y en una palabra todos aquellos productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana.

También regula esta ley a los servicios que afecten a la producción y distribución de mercancías de la índole arriba mencionada y que no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley.

Se conceden al Ejecutivo Federal facultades que lo colocan en la posibilidad de llegar a tener una amplia intervención en la actividad económica del país, ya que es el propio Ejecutivo quien determinará cuáles mercancías y servicios podrán ser objeto del control que la ley permite ejercer sobre quienes efectúen actividades industriales o comerciales.

CAPITULO IV

LA PLANEACION

Sus características y diversos sistemas.

EL MODELO FRANCES DE INTERVENCION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA Y SOCIAL

La Planeación Francesa.—Estructura Política. Organismos Consultivos.—El Plan. 1.—Comisaria General de Planeación. 2.—Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos. 3.—Consejo Económico y Social. 4.—Comisiones de Modernización. 5.—Comisiones de Desarrollo Económico Regional. 6.—Organos de Vigilancia. 7.—Ordenación Territorial por Regiones.—Ejecución del Plan.—Doctrina.—Rasgos de esta planeación.—El equilibrio de los Ingresos y los Gastos Públicos.—Previsión a Largo Plazo.—Fundamento Constitucional del Plan.

CAPITULO IV

LA PLANEACION

EL MODELO FRANCÉS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA Y SOCIAL

Para el economista Gunnar Myrdal la frase "Economía Planificada", contiene, desde luego, una clara tautología, ya que la palabra "economía" por sí sola ya implica la utilización de medios disponibles a la consecución de un fin o de una meta. Si además de ello, se le añade la palabra "planificada", para señalar que esa coordinación de actividades tiene un propósito, no tiene sentido. La razón de esta expresión pleonástica estriba en la significación de la palabra "economía", en la teoría económica liberal, desde su origen, hace más de 200 años. En aquella teoría, se expresaba la concepción teleológica de la consecución no deliberada de un propósito y así fue privada de su sentido originario y común como planificación o actividad doméstica. Esta concepción floreció particularmente en las ramas de la especulación económica, agrupadas bajo el colectivo término de "laissez-faire". Posteriormente, para explicar la actitud política contraria, de que el proceso económico es intencionalmente dirigido, se inventó la expresión tautológica de "planificación económica".

En cuanto a la paternidad de esta expresión, es a Carlos Marx a quien se le ha atribuído así como al marxismo. Pero, en los escritos del pensador de Tréveris no la menciona. Al respecto, se ha dicho

que no fue un planificador ni un proyectista, sino más bien un analizador y un pronosticador.

Además, Marx creyó en el determinismo económico, la ley fatal de las fuerzas económicas, y planificar la economía es creer en la razón como fuerza independiente en la historia y también creer en la libertad de acción, de elección de los medios, por los cuales el hombre puede modificar la realidad a su gusto y cambiar el curso del devenir futuro. En suma, dice Myrdal, la planificación es el ejercicio de un concepto no determinista de la historia, aunque reconozca las limitaciones que imponen las circunstancias y las fuerzas integrantes y sus mutuas relaciones causales. Marx consideraba la sociedad capitalista como incapaz de reformarse fundamentalmente. (22)

El Estado interviene en la actividad económica, en todas aquellas ramas de la economía nacional que la iniciativa privada no quiere, no puede, no sabe o no le conviene realizar. Para el Estado, los fines son el bien común, el bienestar colectivo y el perfeccionamiento de la persona humana, tanto en el orden interior como frente al exterior. Un Estado democrático en que su población concurre a la elección de sus mandatarios, delega en éstos la representación del pueblo para que sea realizado el bien común, finalidad del Estado.

Las doctrinas socialistas de nuestra época han tratado de resolver los problemas propios de la economía planificada. No es que la planificación sea una fórmula exclusivamente socialista: puede obedecer a fines nacionalistas o militares, (preparar o hacer la guerra) puede no tender más que a la reconstrucción, a la modernización de una economía que sigue siendo esencialmente capitalista (recuérdese el "New Deal" en Estados Unidos, a raíz de la depresión de 1929 y en concreto las obras del Valle del Tennessee, para lo cual se hizo una planeación completa económica y de seguridad social).

Sin embargo, en estos casos, la planificación no es más que provisional o parcial; no consiste más que en una orientación, o en una intervención en sectores estratégicos de la economía; respeta a la propiedad privada de los medios de producción y de las

categorías capitalistas de ingresos, así como en su esencia, el principio de la formación de los precios por el mercado. Los problemas que se plantean parecen, pues, fáciles de resolver.

No pasa lo mismo en una economía integral y definitivamente planificada, sin propiedad privada de los medios de producción, sin mercado libre. Entonces se plantean problemas nuevos y graves. Puede equilibrarse tan perfectamente la producción como en la economía de mercado, en relación con las necesidades; y los recursos disponibles son también distribuidos perfectamente según el grado de importancia de esas necesidades.

En la economía planificada, incluso, se toma en cuenta el juego de las ofertas y las demandas en el establecimiento de los precios o en la asignación de los recursos disponibles en los diversos sectores productivos. Se han aplicado a este fin, algunos sistemas.

1o.—Las autoridades públicas deciden por sí mismas qué fines debe perseguir la economía. Deciden, sin tener en cuenta los gustos individuales, cuáles son los productos más necesarios y cómo deben repartirse los ingresos percibidos. No reina el consumidor en este caso.

2o.—Los consumidores conservan su libertad de elección, tanto en lo que se refiere al trabajo por efectuar como a los bienes por consumir, para dirigir la economía habría que descubrir no sólo los instrumentos de sujeción eficaces, sino también y sobre todo, el fin a que debe tender la actividad económica. Lo mejor sería que ese fin pudiera ser definido por la ciencia económica misma, y no de acuerdo con un ideal propuesto por otras disciplinas.

LA PLANIFICACION FRANCESA

Conforme a la Constitución Francesa, los objetivos de la acción social y económica del Estado, son determinados por leyes y programas, los cuales permiten al Gobierno, dentro de un marco legislativo, fijar las directrices esenciales de una acción a largo plazo. De este modo, el Estado se compromete, con la aprobación del Parlamento a ejecutar un programa mínimo de financia-

miento en ciertos sectores, en la inteligencia de que este programa no tiene un carácter limitativo.

ESTRUCTURA POLITICA.—Para remediar la inestabilidad de un sistema de gobierno debilitado por una rama legislativa demasiado poderosa, en 1958 los autores de la nueva Constitución se consagraron a adaptar las tradiciones republicanas de Francia a los imperativos del mundo moderno. El nuevo régimen está fundado en los principios clásicos de la separación y el equilibrio de los poderes. Además de mantener un poder judicial independiente, el régimen adoptado establece la separación de las ramas ejecutiva y legislativa, en dos planos:

1.—**UN PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**, elegido por sufragio universal, por siete años, que goza de una autoridad real e indiscutible como garante del porvenir de la nación, así como el Gobierno, nombrado por el Presidente de la República, que determina con éste, la política de la nación y la ejecuta por medio del aparato administrativo.

2.—**EL PARLAMENTO**, que legisla y fiscaliza la actuación del Gobierno, constituido por una Asamblea Nacional, elegida por sufragio universal, y un Senado elegido por sufragio indirecto. Este participa en el poder legislativo, pero no puede paralizar indefinidamente el voto de la Asamblea Nacional.

Un sistema de frenos y contrapesos evita la dominación de uno de los poderes por los otros, o su inmovilización. Así, el poder que tiene la Asamblea Nacional de derribar un Primer Ministro, votando una moción de censura, viene contrapesado por el poder del Presidente de la República, de disolver la Asamblea Nacional a fin de recurrir al arbitraje definitivo del pueblo, soberano en caso de conflicto grave entre las ramas ejecutiva y legislativa. Además, la Constitución de 1958, introdujo innovaciones capitales en la vida política francesa. Renovación del Estado mediante reformas judiciales, administrativas, fiscales y presupuestarias; renovación de las estructuras económicas mediante la reforma agraria, la reorganización de los mercados agrícolas, la descentralización industrial y la reforma de los circuitos de distribución, dentro del doble marco de una economía concertada y de una política

de planificación regional; renovación social mediante la reorganización de la Seguridad Social, la reforma de los servicios hospitalarios y la democratización de la enseñanza secundaria y superior.

EL PODER EJECUTIVO

1.—EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, tiene las prerrogativas de Jefe de Estado, Comandante Supremo de las fuerzas armadas y guardián de la Constitución. Nombra al Primer Ministro y preside el Consejo de Ministros. Negocia y ratifica los tratados. Promulga las leyes votadas por el parlamento y firma las Ordenanzas y los decretos acordados por el Consejo de Ministros. Tiene el derecho, lo mismo que el parlamento, de iniciar la reforma de la Constitución a propuesta del Primer Ministro. Puede pedir un referéndum, a propuesta del Primer Ministro y durante un periodo de sesiones del Parlamento, con respecto a cualquier proyecto de ley que se refiera a la reorganización de los poderes públicos.

Dispone, asimismo, de poderes excepcionales en caso de crisis grave. Puede disolver la asamblea nacional, previa consulta con el Primer Ministro y con los presidentes de las dos asambleas (salvo durante el ejercicio de poderes excepcionales o dentro del año siguiente a una disolución anterior).

2.—EL GOBIERNO, encabezado por un Primer Ministro que determina y dirige la política de la Nación, tiene las atribuciones siguientes:

Es responsable ante el Parlamento, pero no ha de empeñar su responsabilidad sino con respecto a su PROGRAMA, a una declaración de política general o a un texto que desee hacer adoptar. Puede, igual que el Presidente, presentar proyectos de ley y enmiendas; además, declarar el estado de sitio. Los ministros son nombrados por el Presidente de la República a recomendación del Primer Ministro.

EL PODER LEGISLATIVO

El Parlamento se compone de dos asambleas: la Asamblea Nacional elegida por sufragio universal y el Senado, elegido por sufragio indirecto.

LA ASAMBLEA NACIONAL, tiene las atribuciones siguientes:

Se reúne en dos períodos ordinarios de sesiones al año (5 meses en total), así como en período extraordinario a petición del Gobierno o de la mayoría de los miembros de la asamblea. Discute y vota los proyectos de ley, pero el Gobierno posee medios reglamentarios para restringir el derecho de enmienda, dentro de límites razonables. También discute y vota el presupuesto dentro de un plazo muy estricto (70 días). Tiene, al igual que el Presidente de la República, el derecho de iniciar leyes y la reforma de la Constitución. Además, facultades para fiscalizar la actuación del Gobierno, y no sólo eso, sino también para derribarlo.

EL SENADO, desempeña un papel más limitado, puesto que casi se reduce a votar leyes.

ORGANISMOS CONSULTIVOS

- 1.—**EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL**.—Este organismo se integra por miembros designados entre los dirigentes de las organizaciones sindicales y profesionales. Puede ser llamado a asesorar al Gobierno sobre asuntos de interés para la vida económica y social del país, así como dar su opinión sobre los proyectos de ley (emanados del Gobierno o del Parlamento), ordenanzas y decretos. Participa en la elaboración de los planes de desarrollo económico y social.
- 2.—**EL CONSEJO DE ESTADO**, que cumple una doble función:
 - a) Asesor del Gobierno y
 - b) Tribunal Administrativo Supremo.
- 3.—**UNA PEQUEÑA ASAMBLEA GENERAL**, cuyo papel es acelerar la labor del Consejo.

EL PLAN

La política económica de Francia se define y concreta en un plan, el cual fija los fines que se persiguen, siguiendo para ello un orden de prioridad. El esquema del plan es el siguiente:

1.—COMISARIA GENERAL DE PLANIFICACION.

La Comisaría General de Planificación, es un organismo administrativo dependiente de la autoridad del Primer Ministro, que aun cuando carece de atribuciones propias prepara el plan, lo presenta a la aprobación de las autoridades competentes, vela por su ejecución y evalúa los resultados obtenidos.

2.—INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y ESTUDIOS ECONOMICOS.

Este organismo, conocido por su sigla INSEE, forma parte del Ministerio de Economía y Asuntos Financieros y se encarga de preparar los proyectos a largo plazo e intermedio, formular los esquemas preliminares del plan y verificar los estudios hechos por las Comisiones de Modernización. Su Departamento de Previsiones analiza los datos utilizados por los planificadores para hacerse una idea de las tendencias a largo y mediano plazo que van a ser importantes durante el Plan.

3.—CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.

El Consejo Económico y Social está integrado por representantes de todas las categorías sociales y profesionales y sirve de enlace entre las Comisiones de Modernización y el Parlamento. Desde 1960, el Gobierno ha consultado a la Sección de Inversiones y Planificación del Consejo antes de redactar definitivamente el Plan y el Consejo ha sido invitado a expresar su parecer sobre los textos definitivos antes de su consideración por el Parlamento.

4.—COMISIONES DE MODERNIZACION.

Hay 25 de estas Comisiones, compuestas por personas que prestan sus servicios a título gratuito y que son seleccionados por el Gobierno a propuesta del Comisario General. Entre sus miembros figuran empresarios, trabajadores, funcionarios del Gobier-

no y representantes de los varios ministerios competentes. Veinte Comisiones se ocupan de los sectores de la producción y de los servicios públicos y las otras cinco de problemas globales.

5.—COMISIONES DE DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL.

Estas Comisiones fueron creadas como órganos asesores en 1965. Integradas por representantes elegidos localmente y personas de todas las categorías sociales y profesionales, dictaminan sobre las repercusiones económicas y sociales del Plan en sus respectivas regiones.

6.—ORGANOS DE VIGILANCIA.

La Comisión Administrativa, la de Empresas Públicas y de Empresas Privadas, las tres, están presididas por el Primer Ministro y entre sus miembros figuran el Comisario General de Planificación, el Secretario de Estado para el Presupuesto, el Ministro de Economía y Asuntos Financieros y los demás Ministros interesados. Las tres comisiones fiscalizan la ejecución del Plan y proponen al Gobierno soluciones para todo problema planteado en los sectores administrativo, público o privado. Por ejemplo, la Comisión de Empresas Privadas tiene por cometido principal la expansión industrial del país, examina también los problemas de ordenación del territorio y las combinaciones y concentraciones de empresas privadas. Con una visión general de las iniciativas adoptadas por el sector privado y al tanto de cualquier escasez que puede surgir, el Estado se halla en posición de estimular nuevas iniciativas, tomarlas por cuenta propia cuando aparezcan fallas graves o desalentar toda actividad que carezca de perspectivas.

7.—ORDENACION TERRITORIAL POR REGIONES.

Se presta mucho mayor atención a los problemas de la expansión regional, en el contexto de un programa de ordenación del territorio nacional a largo plazo. Como las disparidades entre las regiones pueden frenar la expansión, un plan de desarrollo debe perseguir una expansión equilibrada de todas ellas. Con tal objeto, fueron consultadas en la elaboración del Plan las Comisiones de Desarrollo Económico Regional.

EJECUCION DEL PLAN

Cada año, la Comisión de Cuentas Nacionales prepara un presupuesto económico que muestre la evolución efectiva de la producción interna bruta y de sus usos y demás factores que influyen en las principales opciones del Plan, especialmente los referentes al equilibrio entre la producción interna bruta, la inversión y el consumo de los hogares. Estos presupuestos económicos anuales permiten al Gobierno apreciar el ritmo necesario para alcanzar oportunamente los objetivos señalados en el plan. El Gobierno es advertido por los indicadores de alerta, de cualquier amenaza posible para la realización de sus objetivos para, en su caso, imponer las contramedidas o hacer los reajustes pertinentes.

En relación con la política de ingresos, cada año el Gobierno examina la tendencia de los componentes principales del ingreso, incluido el ahorro. Después de consultar a las organizaciones patronales, laborales y sociales, anuncia las directrices sobre los ingresos para el siguiente año y los motivos en que se fundan. En determinados casos concretos, el Gobierno puede proponer directrices que se aparten de las normas generales que haya establecido.

Cuando el Gobierno anuncie las directrices anuales sobre los ingresos, puede aconsejar un mayor esfuerzo en pro de las categorías menos favorecidas, aun cuando ello signifique hacer menos por las demás. La seguridad social y la vivienda económica, son dos medios con los que el Gobierno puede acudir en ayuda de los sectores sociales menos favorecidos, ya que en tales esferas puede tomar, por su propia cuenta, medidas directas; en los demás casos sólo puede aconsejar y, a lo sumo, instar.

Por último, el Gobierno ha proyectado la creación de un Centro de Estudios Sobre los Ingresos encargado de investigar la situación en distintas ramas de la economía e incluso en determinadas empresas. En ciertos casos, el Centro analiza también la forma en que se distribuyen los beneficios de la expansión.

DOCTRINA

El experimento francés de planificación económica, ahora en su vigésimo tercer año, no tuvo por origen la aplicación de tal

o cual doctrina. (23) Se instituyó en 1946 para hacer frente a necesidades concretas y desde entonces se ha modelado constantemente para ajustarse a las exigencias cambiantes. Aunque las técnicas de planificación han progresado a lo largo de los años, los planes sucesivos contienen unos factores comunes y constantes que hacen que la planificación francesa sea única en su género.

RASGOS DE ESTA PLANIFICACION

Desde un principio, la planificación francesa se ha caracterizado por la búsqueda de un término medio entre obedecer las normas, a veces arbitrarias, del mercado libre y recurrir a un control permanente del Estado sobre la economía. A lo largo de más de veinte años de gradual desenvolvimiento, ha adquirido una serie de rasgos que la distinguen de la planificación autoritaria. Es coherente, a la vez que flexible e indicativa, y es activa y democrática en su proceso de elaboración y ejecución.

El plan es coherente, por consistir en un estudio del mercado por ramas de actividad y en un programa equilibrado de inversiones para toda la economía nacional. Generaliza así lo que cada empresa hace en su propio sector. Ello es muy conveniente, ya que las previsiones parciales de las distintas empresas pueden fallar a causa de contingencias desfavorables en los sectores vecinos, que son sus proveedores o clientes. Una crisis agrícola, por ejemplo, puede reducir la compra de tractores y ser perjudicial así al mercado del acero. La previsión global toma en cuenta esas contingencias interdependientes y se presta menos a ser inexacta, con lo que reduce o elimina por completo los riesgos.

La planificación francesa es flexible, por ser de naturaleza indicativa. Lejos de dictar una serie de normas encaminadas a alcanzar unos objetivos rígidos, propone una línea de acción futura que cae dentro de los límites de lo posible, al propio tiempo que refleja las aspiraciones individuales y colectivas del país.

Aunque persigue la expansión económica, el Plan se propone también orientar el desarrollo global de la nación hacia metas que se juzgan apetecibles en esferas sociales, tales como educación,

sanidad y obras públicas. Por ello se llama Plan de Desarrollo Económico y Social.

El Plan contiene dos elementos básicos: En primer lugar, las previsiones, en forma de un estudio del mercado nacional, que sirve de referencia a quienes han de adoptar decisiones económicas de largo alcance; en segundo lugar, los objetivos, señalados a base de esas previsiones, que forman la espina dorsal del plan.

Algunos de esos objetivos dependen directamente de decisiones del Estado (equipos colectivos, construcción subvencionada de viviendas), por lo que su inclusión en el Plan equivale a un compromiso de que va a cumplirse. Otros objetivos que resultan de combinar la acción del Estado con múltiples decisiones individuales, por ejemplo, la inversión en bienes de equipo o el consumo en los hogares, no pueden garantizarse pero deben ser defendidos por todo el mundo.

Se trata de una planificación activa, como pone de relieve el proceso de elaboración y ejecución del Plan. En su fase de elaboración, y tras un estudio esmerado de las contingencias que han de encararse, se definen provisionalmente los recursos, en función de los objetivos. Pero en la fase de ejecución, cuando aparece una disparidad entre las previsiones y la situación real, las autoridades responsables pueden reajustar los objetivos y los medios de alcanzarlos poniendo en juego determinados dispositivos ideados al efecto.

La ejecución del Plan, aunque no es de carácter imperativo, queda asegurada por el papel estimulante de las inversiones públicas, hechas conforme a un orden de prioridad señalado de antemano. El Gobierno puede recurrir además a otros incentivos económicos (impuestos, créditos, subvenciones), para estimular tal o cual rama de actividad en el sector privado. A este respecto, la relación, entre los fines y los medios utilizables constituye el propio núcleo de planificación, concepto por lo demás compatible con la economía mixta francesa, en la que coexisten la iniciativa privada y la pública.

En fin de cuentas, este tipo de planificación no podría haber

tomado forma si el Plan no hubiera sido democrático en su elaboración y ejecución. Se vé animado, en efecto, por un espíritu de acción de todas las fuerzas económicas y sociales del país. Para ser expresión real de los puntos de vista e intereses de toda la nación, la planificación no podía ser tarea exclusiva del Estado, ni reflejar simplemente los puntos de vista aislados del Gobierno, de los patronos o de los trabajadores.

EL EQUILIBRIO DE LOS INGRESOS Y LOS GASTOS PUBLICOS

Debe asegurarse el equilibrio del presupuesto, ya que el Plan no puede fundarse en la perspectiva de un déficit de la Hacienda Pública. Uno de los medios de conseguirse, es la reducción de las subvenciones. En efecto, el pago de los servicios públicos a un precio justo por el usuario, es más aceptable que la exacción fiscal que trae consigo el alza de los precios.

La programación debe servir de marco a la política de ingresos que el Gobierno se propone poner en práctica. La finalidad de esta política es doble: Consiste, por un lado, en hacer que cada categoría social tenga una participación equitativa en los frutos de la expansión, y, por otro lado, conseguir que en conjunto, el aumento de los ingresos sea compatible con la estabilidad de los costos de producción.

LA PREVISION A LARGO PLAZO

Un grupo de trabajo de la Comisaría General de Planificación ha hecho un examen de lo que puede resultar conveniente conocer, desde ahora, sobre la Francia de 1985. Su informe, presentado al Gobierno en el mes de octubre de 1964, es el siguiente:

Dentro de veinte años, en momentos en que una nueva generación entrará en la vida activa, Francia contará con cerca de 60 millones de habitantes. La población urbana se habrá duplicado a costa de la rural y los problemas de espacio, aire, agua, circulación, educación, etc. figurarán en el primer plano de las preocu-

paciones generales. Además, para 1985, el consumo individual se multiplicará por 2.5 en relación con 1960.

En una economía cuya base sigue siendo la iniciativa privada, los planes tienen por lo común tan sólo un valor indicativo, no obstante lo cual dan al Estado y a los poderes públicos medios de intervención nada despreciables, y constituyen preciosos instrumentos de información para el público. Esta previsión, sin asignar a la colectividad una línea de evolución perfectamente definida por anticipado, puede, sin embargo, dar una visión más clara del porvenir.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PLAN

Mediante leyes de Programación, en Francia se determinan los objetivos de la acción económica y social del Estado, disponiéndose que una Ley Orgánica determine los recursos y las cargas del Estado. (Artículo 34 de la Constitución Francesa).

“El Consejo Económico y Social requerido por el Gobierno” dará su opinión sobre los proyectos de ley o de decreto, así como propuestas de ley que le sean sometidas y podrá designar a uno de sus miembros para que exponga ante las asambleas parlamentarias la opinión del Consejo sobre dichos proyectos o propuestas (Artículo 69).

El Artículo 70 establece la posibilidad de que el Consejo Económico y Social sea consultado por el Gobierno sobre cualquier problema de carácter económico o social que sea de interés para la República o la comunidad. Además, todo plan o proyecto de ley de programación de tipo económico o social, deberá ser sometido al Consejo para que emita su opinión.

“Una ley orgánica fijará la composición del Consejo Económico y social y las reglas a que se ajustará su funcionamiento. (Artículo 71).

CAPITULO V

LA PLANEACION DE LA ECONOMIA MEXICANA

Los Planes Sexenales.—La Comisión Federal de Planeación Económica.—La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.—La Comisión Nacional de Inversiones.—La Secretaría de la Presidencia y la Dirección de Planeación.—El Ultimo Informe de Gobierno y la Programación.

CAPITULO V

LA PLANEACION DE LA ECONOMIA MEXICANA

Los albores de la planeación de nuestra economía, los encontramos allá por el año de 1930, cuando se expidió una ley para elaborar el "Plan Nacional de México". Sin embargo, hasta la fecha no puede decirse que opere un sistema de planeación nacional y que se cuente con un órgano central idóneo que la elabore y la aplique, pues todavía se están sorteando los obstáculos que impiden su realización. (24)

El Primer Plan Sexenal se formuló en 1933 inspirado en la política de intervención estatal, surgida de los países occidentales más desarrollados, como reacción a la crisis económica mundial y también porque ya se dejaba sentir la influencia de los sistemas soviéticos. Este plan fue elaborado por los técnicos del Gobierno Federal y la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario.

El Plan fracasó, porque entonces México no contaba con organismos económicos o estadísticos que efectuaran los estudios necesarios para cuantificar los lineamientos del Plan. Tampoco señalaba dicho Plan la creación de un organismo idóneo federal con tal propósito.

Más adelante, en 1935, se creó un Organismo Consultivo Especial que se denominó "Comité Asesor Especial", integrado por varios Secretarios de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los Directores del Banco Central y del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

El Segundo Plan Sexenal (1941-1946), representó un adelanto respecto del primero; se hablaba de coordinación de las dependencias del Gobierno, así como también las entidades federativas y las municipales. Se recomendaba el establecimiento de un Consejo Nacional Supremo, en el que estuvieran representadas todas las fuerzas económicas, sociales políticas y militares. El Congreso delimitaría el campo de acción del Consejo, pero este organismo tendría sólo funciones consultivas.

Ambos planes eran simples exhortaciones de tipo genérico, con escasos efectos prácticos. Como fueron preparados por administraciones a punto de llegar a su término de gestión, no fueron cumplidos, porque en México no ha existido continuidad, en términos generales, aunque sí se ha atendido al espíritu que alienta nuestra Constitución Política.

En 1942 se estableció la Comisión Federal de Planeación Económica que era un organismo cuyas realizaciones no estuvieron muy bien definidas, porque el desarrollo de México, cuyo factor fue la II Guerra Mundial, tuvo muy poco que ver con la planeación, pues los acontecimientos que se precipitaron dieron lugar a decisiones prácticas, sobre la marcha, tendientes a aprovechar la oportunidad del objetivo de la industrialización del país.

En 1946, uno de los candidatos a la Presidencia de la República participó en la planeación económica durante su campaña política electoral. Se efectuaron discusiones de mesa redonda, en más de la mitad de los Estados de la República y en todos los centros urbanos de México. El propio candidato discutía en cada reunión los grandes e importantes temas económicos del país, con representantes de los grupos locales, los pequeños agricultores y dirigentes sindicales, analizando además los problemas regionales. Se hizo una división de los problemas del país en 4 grandes grupos: Agricultura, Industria, Transportes y Turismo. Se dice que mucha de la actuación económica del gobierno siguiente, fue inspirada por aquellos debates nacionales, cuya memoria estaba a la mano en el despacho del Jefe del Ejecutivo.

El mercado interno aumentó, se incrementaron las inversiones, canalizadas, en el sector privado, hacia la agricultura de exporta-

ción y la industria, y en el sector público hacia toda clase de obras públicas: ferrocarriles, carreteras, obras de riego en gran escala y energía eléctrica.

De 1946 a 1952, las inversiones en el sector público, que alcanzaban un 41% de las inversiones totales, aumentaron en un 50%; mientras que en el gobierno anterior, el sector público comprendía, substancialmente, el Gobierno Federal y unas cuantas empresas estatales fuertes, tales como ferrocarriles, petróleo y energía eléctrica. En los primeros años de la postguerra proliferaron varios tipos de organismos públicos y empresas estatales autónomas, dependientes todos, en alguna medida, de los recursos financieros del Gobierno Federal. Las disponibilidades de capital de los organismos autónomos del gobierno y las empresas estatales durante los años cuarenta, fueron mucho menores que la inversión directa del Gobierno Federal, pero al comenzar los años cincuenta aumentaron alrededor de un 55% las inversiones del sector público, respecto al mencionado Gobierno Federal.

A fines de 1947, se promulgó una ley que facultaba a la Secretaría de Hacienda para "controlar y supervisar las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal, a fin de mantenerse informada de su progreso administrativo, asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema permanente de auditoría e inspecciones técnicas".

La Comisión Nacional de Inversiones fue creada, pocas semanas después, para controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de unos 75 organismos autónomos y empresas estatales. Desafortunadamente, este organismo sólo funcionó formalmente y sin resultados prácticos para coordinar las actividades de inversión del sector público.

En el verano de 1953, medio año después del cambio de Gobierno, se ordenó que las Secretarías de Hacienda y Economía prepararan un plan de inversiones del sector público, para todo el período de la administración 1953-1958.

Un organismo de nueva creación, el Comité de Inversiones, integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda, el Banco de México y la Nacional Financiera, sería el receptor de dichos datos e informes que deberían preparar todas las Secretarías de Estado, los organismos autónomos y las empresas estatales, conforme a sus propios programas de inversiones y a sus recursos financieros.

Posteriormente, el Comité de Inversiones fue transferido a las oficinas presidenciales, por considerarse que la planeación y programación de las inversiones de todo el sector público era un asunto de tal magnitud e importancia, que salía de la órbita de la competencia y operación de la Secretaría de Hacienda. Así, la tarea fue encomendada al más alto nivel posible de coordinación económica y política: La Presidencia de la República. Nació entonces la Comisión de Inversiones (Diario Oficial del 29 de octubre de 1954). Esta medida puede considerarse como un avance importante hacia la programación de las inversiones del sector público en México. (25)

Las atribuciones de la Comisión de Inversiones eran:

- 1.—Estudiar los proyectos de inversión con el objeto de valorar, en consonancia con las más apremiantes necesidades del país, la importancia particular que cada obra revistiera en sus aspectos social y económico.
- 2.—Realizar los estudios económicos necesarios a efecto de poder establecer, de manera coordinada con los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la jerarquización, la cuantificación y el papel que debían desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del país.
- 3.—Presentar a la consideración del Ejecutivo Federal un programa coordinado de las inversiones públicas.
- 4.—Sugerir al propio Ejecutivo los cambios a realizarse en dicho programa, atendiendo a las necesidades que surgieran como consecuencia de la aparición de nuevos hechos económicos.

Esta Comisión tuvo importancia, debido a cuatro hechos principales:

- 1.—No obstante ser solamente una entidad técnica, sus funcionarios principales tenían continuo acceso al despacho del Presidente, lo que representa una enorme ventaja en México, en donde, según nuestra Constitución, el Poder Ejecutivo tiene reunido en su persona, también el poder político.
- 2.—Por su carácter precisamente técnico y especializado, mantenía una independencia política, ajena a los conflictos personales o políticos.
- 3.—Fue depositaria y centro de ajuste de informaciones económicas vitales, que de una manera parcial y dispersa, existían en otras dependencias del gobierno.
- 4.—Compartía la responsabilidad en la ejecución práctica de sus proyectos con las entidades participantes en las inversiones del sector público.

Este organismo demostró, durante sus cuatro años de funcionamiento, que estaba adaptado a la realidad política mexicana. Era intermediario entre la Secretaría de Hacienda, fuente principal de los recursos financieros y todos los destinatarios finales de los fondos, ya fueren Secretarías de Estado, ya organismos autónomos o empresas de participación estatal.

Tenía poder de veto sobre todos los programas globales de inversión de los organismos autónomos y las empresas estatales, al tiempo de negarles acceso a los fondos federales llegado el caso.

El Banco Internacional y las Naciones Unidas a través de unos informes elogiaron la actividad de la Comisión de Inversiones.

La Secretaría de la Presidencia fue establecida a fines de 1958, cuya función era un medio de enlace entre la Presidencia y las demás dependencias federales, respecto a asuntos económicos y políticos, y, además, la principal dependencia coordinadora de la política económica.

La ley de Secretarías de Estado, en su artículo 1o. hace notar que para el estudio, PLANEACION y despacho de los negocios de los distintos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo Federal tendrá diversas dependencias y en su artículo 16 al señalar

las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia hace mención de la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República, también se refiere a la planeación de obras, sistemas y aprovechamientos de las mismas, planeación de la inversión pública comprendiendo en ella no sólo al Gobierno (Central) sino también a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La Comisión de Inversiones del régimen anterior, quedó incorporada a la nueva Secretaría, como una de sus cinco dependencias, siendo las cuatro restantes: Planeación, Vigilancia de Inversiones y Subsidios, Legislación y Asuntos Administrativos.

En esta Secretaría concurren en materia económica dos posiciones: la planeación nacional y la administración de las inversiones del Sector Público.

Se promulgó un acuerdo presidencial, a mediados de 1959, instruyendo a todas las dependencias federales, organismos autónomos y empresas estatales, para formular un programa de inversiones del sector público para el período 1960-1964. Este acuerdo es una secuencia del dictado por el régimen anterior. Sin embargo, el nuevo decreto se refería a una serie de nuevos objetivos sociales y económicos, que no contenía el de 1953. Incluía, sí, lo referente a redistribución del ingreso, atención preferente a las partes menos desarrolladas del territorio nacional y a la sustitución de importaciones.

Por lo que se refiere a las inversiones del sector público para 1960-1964 se ordenó a todas sus dependencias, que proporcionaran información sobre sus planes de inversión a la Secretaría de la Presidencia, a la cual incumbía proceder a estudiar los programas, procurar la coordinación más satisfactoria de los proyectos y someter el plan, junto con un cuadro de prioridades y fuentes de financiamiento, a la consideración del Presidente de la República.

Además, los proyectos o programas individuales de inversión, debía estar acompañados por planes pormenorizados de financiamiento, en los que se especificara el origen y la naturaleza de los fondos, ya fuesen partidas del presupuesto nacional, créditos inter-

nos o del exterior; recursos pertenecientes a los organismos descentralizados, contribuciones de fuentes privadas, etc.

Durante 1962, la Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, formuló o puso al corriente algunos programas sectoriales, unos para desarrollar la industria del acero, otros para establecer facilidades turísticas, etc. Además, un programa de desarrollo regional, destinado a la Península de Yucatán, otro para la parte sur del país (Chiapas, Tabasco y algunas porciones de Oaxaca y Veracruz). A mediados de este mismo año, se elaboró el Primer Programa Nacional de Desarrollo e Inversiones, abarcando a toda la economía.

Para la primera reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos (O. E. A.), celebrada en México en octubre de 1962, el gobierno mexicano presentó un documento informativo referente a un programa de inversiones de alcance nacional, que incluyera también al sector privado. Este Plan, ya corregido posteriormente, fue denominado "Plan de Acción Inmediata", para 1963-1965. Su formulación era congruente con los principios de la Carta de Punta del Este, y sometido a la Nómina de los Nueve de la Alianza para el Progreso y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Actualmente, México se desarrolla con el concurso de todos los sectores sociales, desempeñando el Gobierno una tarea de equilibrador, de planificador de la economía nacional, por más que, no obstante los esfuerzos desarrollados, ésta se haya efectuado hasta ahora, en porciones dispersas, que aunque muy importantes por sus realizaciones prácticas, no han propiciado, sin embargo, la elaboración de estudios integrales a un nivel nacional, debido a factores de muy diversa índole.

El Informe de Gobierno del 1o. de septiembre de 1968, dice en uno de sus párrafos:

"La multiplicación creciente de nuestros problemas de toda índole, incluyendo en forma principal, los que se derivan del incremento de nuestro sistema productivo y la complejidad de toda economía moderna, exigen reformas adecuadas a la administración pública". Ante esta afirmación, creemos que es imperioso proce-

der a modificaciones en la estructura administrativa, a pesar de que ello implique una gigantesca labor. La justificación sería que México se ha desarrollado espectacularmente en los últimos años. Su población ha aumentado y más que a la par su ingreso, pero tenemos conciencia de que aún falta mucho por hacer; es menester modificar muchas instituciones, para que estén acordes con la realidad nacional.

Existen en el Gobierno Federal, sin contar los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (cerca de 400), 19 dependencias de Estado con cerca de 400,000 empleados, en toda la República lo que dificulta enormemente la reorganización administrativa. (26). Basta leer algunos aspectos del Informe Presidencial, para percatarse de que la actividad estatal consiste en una macro-economía, siendo colosal el ámbito de los cuadros de la administración pública. La planeación económica que requiere efectuarse a nivel nacional queda señalada en el capítulo I del último informe, con el rubro de "Programación". Dice:

"Se han alcanzado y en algunos casos superado, las metas del programa de desarrollo económico social 1966-1970, del que oportunamente quedó informado este Honorable Congreso. La actividad del Estado en beneficio de la colectividad, particularmente de los sectores más necesitados, y el establecimiento de bases para un crecimiento más vigoroso que fortalezcan nuestra independencia, han sido factores decisivos para alcanzar el nivel de desenvolvimiento que hemos logrado en nuestra Economía, los trabajos de planeación son permanentes y los sistemas con que se formulan están en constante revisión para atender con la mayor eficacia posible los problemas que plantea el progreso de México".

"Ya se elabora un programa coordinado de acción del sector público para 1971-1975 que, atendiendo a los resultados y experiencias obtenidos, podrá servir para orientar la política que impulse el desarrollo nacional en esa época".

El Intervencionismo del Estado Mexicano se revela en muchos aspectos del Informe citado: inventario de nuestros recursos naturales, planeación en forma permanente, inversiones públicas en muchos sectores, elaboración de programas de inversiones para realizar obras básicas, reforma educativa, reforma agraria y en una palabra, en todos los renglones de la vida económica y social.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

1.—El Estado Mexicano es un Estado intervencionista en la vida económica y social. Sus manifestaciones son las siguientes:

a) En cuanto a la educación (artículo 3o. Constitucional). 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”. Más adelante señala que la educación que imparta el Estado, no se deberá concretar solamente a suministrar conocimientos, sino también a formar un espíritu social, altruista y cívico, mediante la inculcación de los principios idóneos para ello, imbuyendo en la mente de los educandos determinados principios cuya realización efectiva consolidará las bases jurídicas y sociales sobre las que descansa la organización estatal. Se establece la obligatoriedad de la educación primaria, que para ser operante necesita ser gratuita. Es facultad exclusiva del Estado impartir dicha educación aunque puede otorgar concesiones al respecto, que hace extensivas a otros grados, por razones de índole presupuestaria, pues sus recursos, por ahora, no le permiten soportar todo el peso de la carga educativa. Sin embargo dicho precepto establece, además, que la educación que imparta el Estado, de todo tipo y grado, será ajena a cualquier doctrina religiosa. Las entidades federativas no pueden legislar en materia educativa.

b) En cuanto al régimen de propiedad territorial (artículo 27 Constitucional). Originariamente la propiedad de las tierras y las

aguas pertenece a la Nación, pero ésta puede transmitir el dominio de ellas a los particulares bajo ciertos límites. Se regula el aprovechamiento de los recursos naturales, con la finalidad de distribuir equitativamente la riqueza pública. La Nación tiene el dominio directo de los minerales. Se establece el impedimento para que las Iglesias adquieran bienes raíces. Los templos son propiedad de la Nación. Esta tiene facultades para constituir la pequeña propiedad y el ejido. El nuevo concepto de propiedad, de corte social, queda sujeto a las modalidades que dicte el interés público. Se establece también que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. En estas condiciones, la ley de oferta-demanda queda sumamente restringida en cuanto a la propiedad territorial, puesto que el ejido no entra al mercado de la tierra. Lo mismo por lo que se refiere a otros recursos naturales.

c) En lo referente a la libre concurrencia, ésta se encuentra, en principio, consagrada en el artículo 28 Constitucional. No la prohíbe, aunque sí prohíbe la existencia de monopolios o estancos y solamente permite los relativos a la emisión de moneda (metálica y de papel), radiotelegrafía, correos y telégrafos, los cuales son del Estado. Este precepto, así, tiene una doble vertiente, por un lado establece la libre concurrencia, el libre cambio, pero, por otro, es totalmente intervencionista, porque, como veremos más adelante, disposiciones secundarias lo reglamentan, restringiendo su corte individualista a efecto de equilibrar la vida económica del país. Al mencionar los monopolios lo hace en forma enunciativa, no limitativa. Los que autoriza no tienen fines lucrativos.

d) Por lo que respecta a la materia laboral, el Estado Mexicano cuenta con uno de los preceptos más humanos establecidos en el mundo. En el artículo 123 Constitucional, se fincan los cimientos de un ordenamiento de trabajo inspirado en altos principios de justicia social. Aunque es cierto que técnicamente los moldes clásicos a que debe ajustarse una Constitución se rompieron, es también cierto que se ha logrado un avance notable en el camino hacia la dignificación de la persona humana. Instauro el Estado los contratos de trabajo, reglamenta lo relativo a las jornadas, hace inoperante la ley de la oferta y la demanda,, principalmente en lo que respecta

a la contratación de mano de obra no calificada (mediante el establecimiento de salarios mínimos), instaure la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y otras prestaciones más. Los salarios mínimos se fijan por comisiones regionales, integradas por representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, y son sometidos para su aprobación a una comisión nacional, que también es integrada en la misma forma. Los salarios mínimos pueden ser generales o profesionales. Aquéllos rigen en las distintas zonas económicas en que se ha dividido el país, y éstos en ramas determinadas de la industria o del comercio o en profesiones, oficios o trabajos especiales. Se establece en la Norma Suprema que los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, incluyendo la educación y los placeres honestos. Además, en ciertas condiciones, se obliga a las negociaciones agrícolas, industriales, mineras, o cualesquiera otras, 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; asimismo, deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Sería prójimo señalar todas las disposiciones que dignifican el trabajo humano; las enumeradas bastan para catalogar al artículo 123 como no liberal. Este precepto constitucional protege también a los trabajadores al servicio del Estado.

e) En materia arancelaria, el artículo 131 Constitucional, con tarifas convenientes, favorece el desarrollo de las industrias mexicanas, gravando las mercancías que se importen (puede también evitar su introducción) o que se exporten; también limita la circulación de las mismas, ya sea por motivos de seguridad o de policía en el interior de la República. La política fiscal es de alcances tan amplios, que el Ejecutivo tiene facultades, mediante ella, para regular el comercio exterior, la economía del país o la estabilidad de la producción nacional, con miras a lograr el beneficio colectivo.

f) Otras disposiciones.—La Ley de Monopolios y la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, reglamentan el artículo 28 Constitucional. En esta forma se trata

de equilibrar el interés individual con el interés colectivo. Esta última ley, secundaria, es por antonomasia, el más claro exponente del intervencionismo del Estado Mexicano en materia económica. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Industria y Comercio, organiza la distribución de las mercancías de consumo general, tanto de artículos alimenticios como para el vestido. Fija los precios de las medicinas, para que, sobre todo, las gentes más necesitadas económicamente, puedan atender su salud. (El beneficio es principalmente para aquellos grupos que todavía no disfrutaban de la seguridad social). Para regular los precios de los artículos de primera necesidad o de aquellos que sirven como materias primas para la elaboración de productos que tengan ese carácter, se instituyó primeramente la Nacional Distribuidora y Reguladora S. A. de C. V. Posteriormente, la Cía. Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. Más adelante se creó la Cía Nacional de Subsistencias Populares (CEIMSA), por último fue establecido el organismo llamado Cía. Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que regula el comercio interior y exterior de los productos agrícolas y que hace también los estudios socio-económicos y técnicos que conducen a la fijación, por el Ejecutivo Federal, de los precios de garantía o mínimos de compra, de los granos y productos agrícolas que maneje, que son variables por regiones, ciclos, costos y calidades. La Conasupo compra, pig-nora y retiene por sí o al través de terceros, los productos del campo para integrar reservas nacionales que permitan regular los mercados de consumo interno, realizando su distribución y venta por los canales comerciales que considere adecuados. Además, importa aquellas mercancías que arrojen déficit frente a las necesidades de consumo de la población y exporta los excedentes cuando las existencias acumuladas rebasan los niveles previstos, tanto en lo que se refiere a productos agrícolas como de cualesquiera otros. En síntesis, la Conasupo planifica, organiza y ejecuta directamente o por conducto de otras instituciones oficiales, las intervenciones reguladoras del Estado para el mantenimiento de los precios de garantía (precios-tope) o mínimos de compra que estén vigentes de acuerdo con las situaciones que guardan las regiones productoras y los mercados, tanto nacionales como internacionales,

estableciendo los sistemas más adecuados para realizar dichas operaciones.

2.—En México, con el intervencionismo de Estado se han venido corrigiendo muchos de los males que ocasiona el libre juego de las fuerzas económicas. Se han hecho inversiones en obras de infraestructura, en ciertas ramas, que por sus bajos rendimientos económicos no tienen interés para los capitales privados. Se estimula la inversión privada, sobre todo en ciertas industrias o actividades económicas, mediante mecanismos adecuados, tales como exención o reducción de impuestos, subsidios, etc. Han proliferado multitud de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, tantos y tan importantes, que la red de inversiones públicas se ha vuelto sumamente compleja. Surgió entonces la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de todos estos organismos.

3.—Si en otros tiempos y otras latitudes, el intervencionismo de Estado ha operado y si en la actualidad el Estado es agente de las relaciones económicas y sociales y no un mero espectador, puesto que tiene fines y atribuciones que cumplir, pensamos que este intervencionismo debe hacerse aún más positivo, mediante la elaboración de planes nacionales con miras a equilibrar las relaciones entre los sectores económicamente poderosos, frente a las clases más débiles y necesitadas, haciendo lo posible por lograr una mejor distribución de la riqueza. El intervencionismo, si así puede llamársele, se hace notar desde la antigüedad en diversas disposiciones, no obstante que propiamente el Estado no había aparecido en la vida de los pueblos. En el siglo XVI surge el Estado y su intervencionismo se marca vigoroso de inmediato, en las corrientes del mercantilismo. En el siglo pasado, diversos autores como Roberto Owen, Luis Blanc, Federico List y Karl J. Rodbertus, se pronuncian en tal sentido para encauzar a sus respectivos países hacia sendas de progreso. En Alemania, sobre todo, queda plasmada esta corriente en la obra legislativa de Bismarck, que estableció los seguros sociales y reglamentó las jornadas de trabajo. En el presente siglo, el intervencionismo, a partir de la primera guerra mundial, se expresa en la elaboración de planes nacionales, y así vemos a países capitalistas, como los Estados Unidos de Norteamé-

rica que con el "New Deal" trataron de reorganizar y fortalecer su estructura económica a efecto de mejorar sus condiciones de vida, tan vapuleadas por la Gran Crisis y el desempleo. Así, la característica fundamental de los Estados contemporáneos es el intervencionismo de Estado, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial; puede decirse que hoy día, no existe un Estado en el mundo que no practique el intervencionismo, en mayor o menor grado, cuyo propósito es alcanzar el mayor bienestar posible.

4.—En México, ha habido ciertos intentos para planificar la economía. En la década de los treinta aparecen los planes sexenales, elaborados por técnicos del gobierno y por el Partido Nacional Revolucionario. Más tarde, surgen la Comisión Federal de Planeación Económica y la Comisión Nacional de Inversiones; recientemente, la actual Dirección de Planeación, dependiente de la Secretaría de la Presidencia de la República.

5.—La planeación económica es una técnica que aparece después de la primera guerra mundial, marchando en dos sentidos: uno, flexible o indicativo (el caso de Francia) otro, rígido, imperativo y aún compulsivo (el caso de la U. R. S. S. y los países del Bloque Socialista).

6.—En Francia, la planeación se elabora dentro de un marco constitucional y en ella se da intervención a todos los sectores de la vida social y económica del país, en un ambiente democrático y flexible. Al efecto, funciona el Consejo Económico y Social, el cual sugiere al Presidente de la República líneas de acción en muchas ramas de la economía nacional.

7.—Debe estudiarse la posibilidad de elaborar, cuanto antes, un Plan Nacional de desarrollo económico y social, a efecto de acelerar el que ya se observa y, además, para aprovechar lo mejor posible los recursos naturales, económicos, humanos, etc. con que contamos. Este plan no será una panacea pero creemos que tampoco una utopía.

8.—México presenta, actualmente, dispersión de organismos planificadores. Algunos de ellos son los siguientes:

a) Dirección General de Planeación, que funciona dentro de la Secretaría de la Presidencia.

b) Dirección General de Estudios Hacendarios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) Dirección General de Estudios Económicos, de la Secretaría de Industria y Comercio.

d) Dirección General de Economía Agrícola, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

e) Departamento de estudios Económicos, del Banco de México.

f) Sub-gerencia de Investigaciones Económicas, de la Nacional Financiera.

g) Dirección General de Estudios Económicos, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

h) Dirección General de Planeación, Estadística e Información de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

i) Departamento de Planeación, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

j) Algunos Estados de la República, tiene oficinas de planeación económica y social (en Tamaulipas, por ejemplo, se están organizando sistemas de planeación económica urbana y de coordinación administrativa).

k) También algunos partidos u organismos políticos tienen este servicio, tales como el PRI, la CNOP, etc.

9.—Se estima que los organismos de planeación económico-social, no rinden los frutos que necesita el país, porque los estudios y programas son parciales, sectoriales y nunca integrados a nivel nacional. Como consecuencia, existe dispendio en lo que se refiere a recursos humanos, materiales y financieros; además imprecisión en las esferas de competencia, así como interferencias en la realización de obras que impiden un desarrollo más rápido del país. La duplicidad o multiplicidad de servicios es notoria, como puede observarse en el caso del sistema hospitalario, pues en algunas ciudades hay hospital del IMSS, del ISSSTE, de FFCC, de PEMEX, etc. En cambio, otros lugares carecen del más elemental servicio de este tipo.

10.— Para hacer operante la técnica de la planeación y en vista de que el desarrollo es un proceso dinámico, es aconsejable y factible establecer en México, con carácter permanente, un organismo de Planeación Económica y Social, a nivel nacional, similar al modelo francés, con carácter indicativo y flexible, pero con las adaptaciones inherentes a nuestra realidad mexicana y a nuestra idiosincracia, el cual debe ser exclusivamente técnico y especializado. Es factible porque ya hay indicios de ello y porque nuestra Constitución General señala la pauta para la creación del mencionado órgano. En general, el artículo 133 dispone que nuestra Constitución, *las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella* y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Más cercamente, el artículo 73 Constitucional, señala las facultades que el Congreso tiene en materia económica (que son muy amplias); en su fracción XXX, dice que tendrá facultades “para expedir TODAS las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y TODAS las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. En esta fracción se encuentran precisamente las bases generales y de carácter abstracto para que el Ejecutivo logre, mediante la planeación, las finalidades de su política económica y social. Así, el Congreso de la Unión puede legislar sobre planeación, porque, concretamente, el artículo 89, fracción I, faculta al Ejecutivo de la Unión para reglamentar lo conducente con el objeto de orientar la actividad económica y social de la Nación. Con base en este precepto se puede crear el organismo idóneo.

11.—Dicho organismo, como en Francia, podría llamarse Consejo Económico y Social, el cual quedaría integrado, a grandes rasgos, por representantes de los gobiernos federal y local, así como de las fuerzas vivas del país: trabajadores, patronos, campesinos, pequeños propietarios territoriales, profesionistas, etc. Todos estos representantes tendrían voz y voto dentro del Consejo para trazar los lineamientos en los campos económicos, sociales y administrativos.

12.—Los técnicos que actualmente están laborando al servicio

de los organismos existentes en forma dispersa, serían algunos de los especialistas que integraran el Consejo, a efecto de aprovechar sus experiencias.

13.—En cuanto a las entidades federativas, así como los municipios, podrían coordinarse al Plan mediante decretos expedidos por las correspondientes legislaturas locales, en forma parecida como ya ocurre en el ámbito fiscal (Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles), en el cuadro educativo (federalización de la enseñanza) y en el aspecto sanitario (Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia).

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- BARRE RAYMOND.—“El Desarrollo Económico”. Fondo de Cultura Económica, 1968.
- BURGOA IGNACIO.—“Las Garantías Individuales”. 3a. edición, 1961.
- BURGOA IGNACIO.—“Dos Estudios Jurídicos”. Editorial Porrúa, 1953.
- CHAVEZ MARTHA.—“El Derecho Agrario en México”. Editorial Porrúa, 1964.
- DE LA CUEVA MARIO.—“Derecho Mexicano del Trabajo”. Tomos I y II, 8a. edición, 1964.
- FLORES ZAVALA ERNESTO.—“Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”. Editorial Porrúa, 8a. edición, 1966.
- GARCIA PELAYO MANUEL.—“Derecho Constitucional Comparado”. 7a. edición, 1964.
- GOMEZ GRANILLO MOISES.—“Breve Historia de las Doctrinas Económicas”. 1a. edición, 1967.
- GONNARD RENE.—“Historia de las Doctrinas Económicas”. 6a. edición, 1961.
- HELLER WOLFGANG.—“Diccionario de Economía Política”. 3a. edición, 1965.
- HOBBES THOMAS.—“El Leviathán”. 3a. edición, 1966.

- JAMES EMILE.**—“Historia del Pensamiento Económico del Siglo XX”. Fondo de Cultura Económica, 1955.
- LANZ DURET MIGUEL.**—“Derecho Constitucional Mexicano”. 1a. reimpresión de junio de 1968 de la 1a. edición de 1959.
- LEON XIII.**—“Encíclica Rerum Novarum”. Editora de Periódicos, S. C. L.
- LOPEZ ROSADO DIEGO G.**—“Curso de Historia Económica de México”. 2a. edición, 1963.
- MYRDAL GUNNAR.**—“El Estado del Futuro”. Fondo de Cultura Económica, 1961.
- MYRDAL GUNNAR.**—“Regiones Subdesarrolladas”. Fondo de Cultura Económica, 1964.
- PETIT EUGENE.**—“Tratado Elemental de Derecho Romano”. Traducción de la 9a. edición, 1963.
- PIRENNE HENRI.**—“Historia Económica y Social de la Edad Media”. Fondo de Cultura Económica, 1963.
- MONTESQUIEU, CARLOS SECONDAT Y DE LA BREDE, BARON DE.**—“El Espíritu de las Leyes”, 1964.
- PORRUA PEREZ FRANCISCO.**—“Teoría del Estado”. 3a. edición, 1962.
- RAMIREZ FONSECA FRANCISCO.**—“Manual de Derecho Constitucional”. Editorial Porrúa, 1967.
- RECASENS SICHES.**—“Sociología”. 5a. edición, 1963.
- ROUSSEAU JACOBO.**—“El Contrato Social”. UNAM, 1962.
- SARTORI GIOVANNI.**—“Aspectos de la Democracia”. 1965.
- SERRA ROJAS ANDRES.**—“Derecho Administrativo” 3a. edición, 1965.
- SILVA HERZOG JESUS.**—“Historia del Pensamiento Económico y Social de la Antigüedad al siglo XVI”. Fondo de Cultura Económica.

TENA RAMIREZ FELIPE.—“Derecho Constitucional Mexicano”.
7a. edición, 1964.

TENA RAMIREZ FELIPE.—“Leyes Fundamentales de México”. 2a.
edición, 1964.

XIFRA HERAS JORGE.—“Síntesis del Pensamiento Político”. Edi-
ciones Ariel, Barcelona, 1957.

ZAMORA FRANCISCO.—“La Sociedad Moderna”. 1a. edición,
1966.

ZAMORA FRANCISCO.—“Tratado de Teoría Económica”. 6a. edi-
ción, 1964.

I N F O R M A C I O N

“BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO”.—Editorial Siglo XXI. Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la UNAM. 1a. edición, 1966.

“REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA”.—Instituto de Ad-
ministración Pública. Volumen No. 16. Abril de 1964.

“EL QUINTO PLAN FRANCES”.—Folletos de la Embajada de
Francia en México.

“PROBLEMAS DEL DESARROLLO ECONOMICO MEXICANO”.
Escuela Nacional de Economía de la UNAM. 1968.

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-
CANOS.**

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

**LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN
MATERIA ECONOMICA.**

CONSTITUCION FRANCESA.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) FRANCISCO ZAMORA.—Tratado de Teoría Económica.
- (2) WOLFGANG HELLER.—Diccionario de Economía Política.
- (3) MOISES GOMEZ GRANILLO.—Breve Historia de las Doctrinas Económicas.
- (4) FRANCISCO PORRUA PEREZ.—Teoría del Estado.
- (5) WOLFGANG HELLER.—Diccionario de Economía Política.
- (6) IDEM.
- (7) JESUS SILVA HERZOG.—Historia del Pensamiento Económico y Social de la Antigüedad al Siglo XVI.
- (8) EUGENE PETIT.—Tratado Elemental de Derecho Romano.
- (9) HENRI PIRENNE.—Historia Económica y Social de la Edad Media.
- (10) MOISES GOMEZ GRANILLO.—Breve Historia de las Doctrinas Económicas.
- (11) IDEM.
- (12) IDEM.
- (13) ENCICLICA RERUM NOVARUM.
- (14) DR. MARIO DE LA CUEVA.—Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I.
- (15) IGNACIO BURGOA.—"Las Garantías Individuales.
- (16) MARTHA CHAVEZ DE VELAZQUEZ.—El Derecho Agrario en México.
- (17) IGNACIO BURGOA.—Dos Estudios Jurídicos.
- (18) MIGUEL LANZ DURET.—Derecho Constitucional Mexicano.
- (19) MARIO DE LA CUEVA.—Derecho Mexicano del Trabajo Tomo II.
- (20) IDEM.

- (21) FELIPE TENA RAMIREZ.—Derecho Constitucional Mexicano.
- (22) GUNNAR MYRDAL.—El Estado del Futuro.
- (23) EL QUINTO PLAN FRANCES.
- (24) SEMINARIO CELEBRADO POR LA ESCUELA DE ECONOMIA DE LA UNAM.—Bases para la Planeación económica y social de México.
- (25) IDEM.