

El Modelo Normativo de la Rectoría Económica del Estado 1917-1987

Héctor Cuadra

1. Introducción

1.1 El proyecto nacional, presente históricamente como meta en la conciencia colectiva, como concepto explícito sólo ha adquirido carta de ciudadanía recientemente al plasmarse en las reformas constitucionales de 1983⁽¹⁾. Es, en cierto sentido, un concepto indescriptible, inédito en nuestro lenguaje constitucional pero a la vez cargado de significado. Implica muchas cosas a la vez, pero está definido fundamentalmente por las luchas sociales, por las reivindicaciones políticas, por las demandas económicas concretas de la sociedad mexicana, que es a la vez sociedad civil y sociedad política.

Es una concepción de sociedad en donde los grandes principios que la conforman se transforman en ideas fuerza perfilando su propia realización. Se ha dicho frecuentemente en el discurso político convencional que nuestra Constitución constituye el proyecto de sociedad que los constituyentes plasmaron para las futuras generaciones. Es quizás mejor dicho, efectivamente un pacto social, fruto doloroso de las negociaciones que las diversas fuerzas sociales entablaron y que fue sancionado y elevado a la categoría de norma constitucional por la fracción hegemónica de la sociedad mexicana. Pero evidentemente los principios del proyecto nacional que contiene la Constitución de 1917, son síntesis de las aspiraciones que la sociedad ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hacia la integración de su proyecto colectivo de nación.

Es historia, es presente y es futuro en ciernes.

1.2. Para poder emprender el estudio de ese proyecto nacional, es menester una desagregación por niveles y por problemas. Nos ha correspondido el estudio de la relación entre proyecto económico y modelo normativo del Estado mexicano, o mejor dicho, el análisis del modelo normativo de la acción rectora del Estado en la economía. Nuestro punto de partida para este análisis va a ser el año de 1917, fecha que en nuestra historia política constituye un parteaguas o el inicio de una nueva etapa histórica de ese proyecto nacional, al concluirse la elaboración y ser sancionado ese pacto nacional materializado en la Constitución política de 5 de febrero de 1917. Para los efectos que nos proponemos, si ese cambio institucional se produjo por las vías de hecho -una revolución armada- o por una mera negociación política entre grupos de poder, o por ambas circunstancias, si es relevante, en la medida que entenderemos mejor el sentido y la profundidad de las transformaciones políticas que fueron propuestas por la Constitución.

Desde luego, lo básico sigue siendo el cambio en sí, plasmado en una nueva organización política, pues lo que importa destacar es el hecho de la disociación que se había dado entre una fachada institucional, una práctica autocrática del poder y una estructura económica; un desfase institucional por la alteración de las relaciones sociales existentes y el surgimiento de una crisis social y política⁽²⁾.

¿Cuáles fueron las causas y los procedimientos que producen en nuestro país ese desfase institucional tan profundo que exige la elaboración de una nueva constitución y, por lo tanto, el inicio de esas nuevas reglas de organización social, política y económica? ¿Qué tan importante sería describir y analizar el "antiguo régimen", para evaluar apropiadamente el siglo XX, en función de

1 Estas reformas fueron materia del Decreto que reforma y adiciona los artículos, 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D, E y F de la Constitución, publicado en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983. El párrafo segundo del artículo 26 reformado establece: "Los fines del *proyecto nacional* contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación."

2 Sobre estos problemas, cfr., los interesantes análisis hechos por Arnaldo Córdova, principalmente en su obra *La ideología de la Revolución mexicana.*, México, ERA, 1973.

nuestra tarea de marcar la evolución del proyecto económico del Estado mexicano posrevolucionario y su modelo normativo? Es indudable que para México, el siglo XX -como signo de modernidad y, por qué no, de modernización- empieza con la revolución social de 1910 y que el estudio de sus instituciones arranca del año 1917 una vez consolidado el nuevo pacto social surgido del movimiento armado.

Hemos mencionado los términos de fachada institucional y estructura económica, por nuestra convicción de la existencia de la relación dialéctica entre las realidades que esos términos encierran y porque el derecho económico que vamos a intentar explicar y analizar se apoya precisamente en esos dos ejes y requiere de un encuadramiento contextual más amplio para su cabal identificación. Y lo hemos hecho igualmente, porque el problema del nuevo marco constitucional de México dentro del cual se va a desenvolver el mundo de lo normativo, en nuestro siglo, tiene su desenlace en la solución de la contradicción entre fachada institucional caduca -la constitución de 1857- y la nueva estructura social y económica del país que reclamaba el fin de ese desfase institucional y el dictado de un nuevo marco político en donde las complejas fuerzas económicas emergentes en la sociedad mexicana de fines del siglo pudieran encontrar su terreno propicio⁽³⁾.

Respecto a los efectos de la incongruencia entre la fachada institucional y la estructura económica, se puede afirmar que tal incongruencia no era obstáculo al modelo pretérito de "crecimiento hacia afuera" porque éste dependía esencialmente de factores externos -demanda e inversión extranjeras- que lo único que requerían era "ley y orden" y una política económica de *laissez-faire*. Por otro lado, el aparato formal del Estado tampoco chocaba de frente con la realidad social en la medida que el juego político estaba circunscrito a los grupos propietarios oligárquicos: sin la presencia popular, poco significaban las grandes proclamaciones liberales de la Constitución y otras leyes⁽⁴⁾.

1.3. Consideremos ahora, de manera breve, el grado de inadecuación del sistema institucional y jurídico heredado para hacer frente a las transformaciones y problemas característicos de un "crecimiento hacia adentro", de un desarrollo endógeno, es decir, los ajustes económicos y sociales internos destinados a crear o promover los factores del crecimiento autónomo: acrecentamiento y aglutinación del ahorro nacional, uso eficiente de los recursos, inversión nacional, ampliación del mercado

interno, mudanzas y control de las inversiones foráneas, etcétera. El vetusto aparato político no estaba diseñado para estas nuevas funciones que reclamaban la participación y el liderazgo del poder público.

A diferencia de lo sucedido en otros países de América Latina en donde, a falta de una transformación radical, como la acontecida con la Revolución Mexicana, prosperó una alternativa continuista produciéndose una vasta y desarticulada "agregación" de mecanismos y responsabilidades nuevas al tronco tradicional del aparato estatal, en México se produjo la transformación institucional requerida por los nuevos imperativos del cambio social y se diseñó una estructura del Estado mexicano, acorde con los nuevos tiempos, y que está contenida en la Constitución de Querétaro⁽⁵⁾.

Debe quedar claro que la revolución social de 1910 no constituye una ruptura total con el "antiguo régimen" -cuya representación más evidente lo constituye "el porfiriato"- sino la readaptación institucional necesaria entre *poder del Estado y estructura económica* ya que, desde el punto de vista de la teoría de los sistemas políticos, tanto el porfiriato como la Revolución Mexicana pertenecen al mismo proyecto histórico global: el desarrollo del capitalismo en México⁽⁶⁾.

En resumen, es la dinámica del desarrollo capitalista mexicano y la aparición y fortalecimiento de nuevos grupos de poder económico los que determinan la crisis política y la necesidad inevitable del cambio de estructuras del Estado por la transformación de las relaciones sociales y de poder existentes. La Constitución de 1917 se puede definir como la respuesta global al desfase institucional y como el nuevo marco de acción de las relaciones de los grupos sociales en el México que inaugura el siglo XX, en donde el principio de la participación popular para el cambio político determinó la orientación del Estado forzándolo a abandonar su estructura oligárquica y determinando su orientación actual que sentó las bases para el nacimiento de un modelo normativo de la acción rectora del Estado en la economía, que la doctrina hoy en día reconoce como el derecho económico⁽⁷⁾.

1.4. ¿Cuáles deben ser las condiciones mínimas para el desarrollo sistemático del derecho económico? ¿Cuándo existe propiamente un modelo normativo de la acción rectora del Estado en la economía?

En primer término, cuando existe una participación relevante del Estado en las actividades económicas, no sólo indirecta, sino directamente; es decir, el fenómeno histórico y determinante de la intervención del Estado en

3 Cfr., Silva, Herzog Jesús, *Trayectoria ideológica de la Revolución Mexicana (1910-1917)*, México, Cuadernos Americanos, 1963. Igualmente, Leal, Juan Felipe, *La burguesía y el Estado mexicano*, México, Ed. El Caballito, 1972.

4 Cfr. Graciarena, Jorge, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967.

5 Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, ERA, 1972. Igualmente, Calderón, José María *Génesis del presidencialismo en México*, México, Ed. El Caballito, 1972.

6 Cfr., Córdova, Arnaldo; *op. cit. supra*, nota 2, p. 15.

7 Cfr., Héctor Cuadra, "Reflexiones sobre el derecho económico", en *Estudios de derecho económico I*. México, UNAM, 1977.

la economía. Dicha intervención se da, en principio, con el objeto de racionalizar la actividad económica general, encauzándola, y con el fin de disminuir las distorsiones en los procesos económicos normales, y particularmente, en aquéllos que implican reasignación de recursos y distribución de beneficios. Tal actividad económica del Estado, perturbadora pero sana, en la fiscalización de la actividad económica de los agentes privados y sus fines de apropiación de la riqueza, ha impuesto técnicas de tipo jurídico inéditas e ignoradas, en general, en la enseñanza tradicional del derecho⁽⁸⁾.

En segundo término, cuando la problemática del desarrollo económico forma parte de la ideología dominante del Estado y le impulsa a gobernar con tal ideal como meta y a someter otras de sus tradicionales tareas a las prioridades correspondientes. Con la ideología desarrollista, implícita, sobre todo, antes de la Segunda Guerra Mundial y explícita, a partir de entonces, se pretende resolver, en nuestro medio y en los países de América Latina, en general, la contradicción entre sociedad nacional y economía dependiente que ha permitido la elaboración de toda una corriente de pensamiento humanista novedoso en torno a la función del Estado⁽⁹⁾. Sin embargo, la agudización de la crisis económica actual, materializada en el problema de la deuda externa, ha puesto en evidencia las insuficiencias de tal enfoque y la ausencia de creatividad para la proposición de estrategias alternativas que consideren los nuevos elementos de la crisis capitalista y su enorme impacto en las economías subalternas y dependientes, como las de América Latina, en general.

Y, en tercer término, esa doble situación del Estado -su acción y su pensamiento puestos en juego- para imaginar, aún en medio de la crisis, los medios para lograr en la sociedad de hoy la instauración y el perfeccionamiento de ese concepto homólogo de la democracia política, es decir, el de la democracia económica, paradigma de toda sociedad civil moderna, y que en nuestros tiempos sólo ha sido alcanzada, en mayor medida que en las nuestras, por las democracias socialistas⁽¹⁰⁾.

Estos elementos, que constituyen el basamento de todo derecho económico, como disciplina y como derecho positivo, aparecieron a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y fueron perfeccionándose con las ulteriores modificaciones a la misma y con el desarrollo de la legislación secundaria. Son tales cuestiones las que habrán de ocuparnos en el siguiente epígrafe.

2. Bases constitucionales del modelo normativo de la rectoría económica del Estado

21. El derecho surgido de la Revolución Mexicana tenía que convertirse de instrumento del *status quo* social del antiguo régimen, en un factor de cambio social. Así lo entendieron los constituyentes de Querétaro, al proclamar el 5 de febrero de 1917, en dicha ciudad, la Constitución mexicana que habría de hermanar el derecho con la justicia social al convertir en normas supremas los reclamos de "tierra y libertad", de "sufragio efectivo y no reelección" que cruzaron por todos los ámbitos del país durante los años de la guerra civil.

Ciertos preceptos de la Constitución federal constituyen precisamente la base de toda la futura estructuración socioeconómica de México, la expresión de nuevas estructuras de encuadramiento compatibles y congruentes con el proceso de desarrollo nacional que surgiera como renovación necesaria del antiguo régimen depuesto por la revolución social. Esos preceptos, elementos necesarios para fundar un nuevo orden -bajo los supuestos de la acción interventora del Estado en la economía para el logro de un mínimo desarrollo económico que propiciara la instauración de los principios de la democracia económica- son los que repasaremos someramente para dejar sentadas las bases para la interpretación de la legislación secundaria posterior que puede considerarse como el derecho económico mexicano, innominado, urgido de sistematización y atención por parte de la doctrina moderna⁽¹¹⁾.

La peculiaridad de la Constitución de 1917 es la de dejar de ser, como hasta esa época era lo normal, sólo una constitución política, encargada meramente de fijar la organización político-administrativa del Estado, para establecer además principios que configuran toda una estructura económica basada en las realidades de las nuevas relaciones sociales surgidas del movimiento armado de esa época. Quizás sea atrevido plantear que nuestra Constitución además de ser una constitución política, era ya en ciernes, lo que las modificaciones constitucionales de 1982, delinearon con precisión, una verdadera constitución económica del Estado mexicano⁽¹²⁾.

Y para hacer realmente de la Constitución, un verdadero instrumento de gobierno, la organización

8 Cfr., Witker, Jorge, "Derecho, desarrollo y formación jurídica", en *Antología de estudios sobre enseñanza del derecho*, México, UNAM, 1976, pp. 275 y ss.

9 Cfr., Cardoso, F. H. y Faletto, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1969.

10 Cfr., Cuadra, Héctor *op. cit.*, supra.

11 Cfr., Díaz y Díaz, Martín, *De cómo el derecho económico dejó de ser un advenedizo jurídico*, Tesis de Maestría en Derecho Económico, UAM-Xochimilco, 1984. R. Palacios, Manuel *El derecho económico en México*, Ed. Porrúa, 1985. Rangel Couto, Hugo *Derecho económico*, Ed. Porrúa, 1980. A. Serra Rojas, *Derecho económico*, Ed. Porrúa, 1981. José Milton Soltero, *El derecho económico y social Base para un derecho moderno*, México. Ed. mimeografiada, 1985. Witker, Jorge *Derecho económico*, México, Ha rta, 1985. Además de una producción hermenéutica que empieza a crecer.

12 Cfr. al respecto una obra clásica norteamericana, que data de 1913, de A. Beard, Charles *Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos*, con traducción y prólogo de Héctor Sáenz Q., Buenos Aires, Ed. Arayú, 1953. Ver particularmente el capítulo VI: La Constitución como documento económico, pp. 149-183.

clásica de funciones -cuyo fin es el poder balanceado en un Estado liberal clásico- debió desaparecer para que el Estado mexicano tuviese en la Constitución un instrumento de integración económica. El Estado mexicano a partir de 1917 es, no un espectador impasible de la vida social, sino el agente más capacitado y más fuerte para dirigir, reglamentar y promover el bienestar del mayor número de sus miembros.

Ello solamente podía obtenerse en un Estado cuyo gobierno se apartase, desde el punto de vista de su organización, de los marcos tradicionales. La Constitución de 1917 tuvo la necesidad de otorgar al Poder Ejecutivo facultades desconocidas en la constitución anteriormente en vigencia, desechando la idea de establecer equilibrios funcionales e inclinándose hacia un verdadero desequilibrio -aún mayor por posteriores reformas constitucionales y por una práctica política inveterada- en favor del Ejecutivo, en quien habría de residir el centro de gravedad del sistema político para poder llevar a cabo las enormes tareas que le iba a encomendar.

Si se analiza más a fondo la estructura socioeconómica perfilada por la Constitución se puede afirmar que esos principios económicos que organizan y caracterizan la vida económica del país se encuentran en la base misma de la Constitución política y muy particularmente en sus artículos 25 y 26 a partir de las reformas de 1982, sin prescindir de algunos otros igualmente importantes que hemos de mencionar más adelante.

2.2. El régimen de propiedad de la tierra. La mala distribución de la tierra ha sido en México, desde siempre, empezando por la colonia española, hasta nuestros días, la causa de innumerables trastornos sociales. El problema agrario ha sido algo que afecta vitalmente a nuestro pueblo y, por lo tanto, fue necesario establecer de manera definitiva en un mandamiento constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Para ello, era preciso establecer asimismo la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y evitar que, como en el pasado, se volviese a concentrar la propiedad de la tierra de unas cuantas manos en forma de latifundios o se hiciese de ella un instrumento de explotación⁽¹³⁾.

Ese mandamiento constitucional iba a ser el artículo 27, que considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que sirvan de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el equilibrio de la propiedad rústica. Su importancia es tal, que tiene que ser considerado detalladamente. Analicémoslo desde algunos de sus ángulos.

13 Cfr., Novoa, Monreal Eduardo "El concepto de propiedad a través de los textos constitucionales latinoamericanos", en *Estudios de Derecho Económico I*, UNAM, 1977.

El primer párrafo de dicho artículo expresa:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación* la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

Esta disposición inaugura una nueva era para el contenido de la propiedad privada. Esta es sólo derivada. La propiedad de las tierras, según la Constitución, pertenece a la Nación. Ni se suprime, ni se niega la propiedad privada, se la degrada.

La propiedad primaria de la tierra y de las aguas pertenece a la Nación: 'con este término' se ha querido subrayar la prioridad del elemento social y económico en la naturaleza de la propiedad del Estado sobre el elemento de soberanía y poder. Así la propiedad privada no puede ya derivar sino de la sociedad, y al substituir el legislador voluntariamente el término "Estado" por el de "Nación", por primera vez en un texto constitucional, se está anunciando la elevación de la nacionalización al rango de institución constitucional⁽¹⁴⁾.

El estatuto jurídico de la tierra considerada como propiedad de la nación, descansa en el deseo del legislador de nacionalizar la explotación de las riquezas del subsuelo, y la redacción de este texto enuncia un principio constitucional que hará posible más adelante la nacionalización de la tierra, del petróleo y de importantes actividades económicas.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional expresa en su primera parte que:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Aun la propiedad privada que derivó de la Nación está sujeta a limitaciones, y no porque determinado interés colectivo preciso lo exija, sino porque la colectividad lo requiere. La propiedad privada está socialmente condicionada, llena una "función social".

Este nuevo concepto de propiedad era necesario para permitir al Estado evitar que, como en el pasado, volviera a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos.

"Con este objeto -prosigue la segunda parte del párrafo III original- se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los

14 Cfr., Cuadra Héctor, "Apéndice de Derecho Mexicano", a la obra *Teoría de la Nacionalización (Estado y propiedad)* de K. Katzarov, trad. de H. Cuadra, México, UNAM, 1963; pp. 626 y ss.

daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

El artículo 27 prevé igualmente la colectivización de la agricultura. Su alcance ha sido eminentemente práctico, pues los repartos de tierra realizados por los gobiernos surgidos de la revolución, algunos de ellos han sido para emplear el sistema del nuevo *ejido*,⁽¹⁵⁾ sometiendo algunas tierras a la experiencia colectivista. La colectivización de la tierra, en el derecho mexicano, deriva igualmente de las instituciones constitucionales.

Es natural que esta disposición -nos referimos a todo el párrafo tercero- haya causado en su tiempo, profunda alarma y dado motivo a acres censuras de parte de ciertos juristas tradicionales que consideraron y siguen considerando intocables determinados conceptos jurídicos, pues tal precepto establece la acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad, imponiendo a ésta efectivamente las modalidades dictadas por el interés público. Pero para juzgar sobre la justicia y conveniencia de ese precepto, es indispensable tener en cuenta, más que abstracciones, las circunstancias socioeconómicas y las necesidades concretas de la población para la cual fue dictado.

El artículo 27 de la Constitución de 1917, elevó a la categoría de ley constitucional la del 6 de enero de 1915 y estableció en materia de propiedad innovaciones fundamentales y que no eran, en términos normativos, sino los reclamos de los campesinos levantados en armas para exigir tierra y libertad en la revolución social de 1910.

La Ley de 6 de enero de 1915, elevada a la categoría de ley constitucional, es básica en toda la nueva construcción agraria de México, pues no obstante que el artículo 27 constitucional fue reformado en el año de 1934, precisamente en materia de tierras, esa misma reforma no es otra cosa que un retorno en puntos fundamentales, a la Ley de 6 de enero de 1915⁽¹⁶⁾.

La conveniencia de reconstruir los ejidos de los pueblos, forma natural de organización de la tierra entre los campesinos indígenas, había desaparecido por la Ley de Desamortización de 1856 y era un medio de resolver el problema agrario. Por ello entre los puntos esenciales de la mencionada ley, encontramos que declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si contravinieron lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856; que declara igualmente nulas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal ilegalmente y a partir del 1.º de diciembre de 1870; que declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras

o por autoridades locales o federales en el periodo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas; que para la resolución de todas las cuestiones agrarias crea una Comisión Nacional Agraria, una comisión local agraria para cada Estado y comités particulares ejecutivos; que establece la facultad de aquellos jefes militares previamente autorizados, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que lo soliciten ciñéndose a las disposiciones de la ley.

Y vemos que la parte final del artículo 27, en su texto original, expresa que:

"los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetivos antes expresados, se considerará de utilidad pública".

Esta disposición trata obviamente de un aspecto de suma importancia en el problema agrario de México, el referente a la dotación de tierras a los núcleos de población necesitados. De tal texto nace un nuevo concepto sobre utilidad pública, desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, pero de ninguna manera que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otros particulares.

Aparentemente no es otra la finalidad de la disposición que comentamos, puesto que por virtud de ella se priva a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados y, en último análisis, a los componentes de esos núcleos.

No hay que perder de vista, para entender todo lo anterior los antecedentes de nuestro problema agrario, y comprender que en el caso especial de México la nueva distribución de la propiedad era una obra de la más alta utilidad social.

El origen de este precepto se encuentra en la historia misma del problema agrario. La concentración de la tierra trajo consigo el persistente malestar económico de las masas campesinas, que originaba frecuentes desórdenes y, por último, la revolución misma, de tal modo que se hizo indispensable la redistribución del suelo para asegurar la paz, en la cual estaba interesada toda la población del país. La propiedad agraria, de tipo latifundista, resultaba nociva, por lo que el Estado se vio precisado a intervenir con la urgencia que demandaba el problema, para devolver a la propiedad agraria de México su carácter de función social mediante la restitución de tierras a las

15 *Ejido*, queriendo significar la extensión total de las tierras y aguas que se entregan o titulan a un poblado agrícola, en régimen de propiedad colectiva.

16 Cfr., Cuadra, Héctor "Apéndice de Derecho mexicano", *cit.*, pp. 634 y ss.

poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a las que no tenían las necesarias para su sostenimiento, y es por medio de la creación de la pequeña propiedad que habría de surgir del fraccionamiento de los latifundios.

De nada servirían las restituciones y dotaciones de tierras, por otra parte, si no se dictaran medidas encaminadas a impedir, en el futuro, nuevas concentraciones: aquéllas resuelven el problema en su fase urgente; pero su arreglo definitivo sólo puede conseguirse estableciendo bases sólidas para la distribución de la tierra en forma que mantenga el equilibrio social.

Desde un punto de vista meramente económico, el latifundio en México debe considerarse como un fracaso, puesto que el sistema de explotación de la tierra que empleaba era defectuoso e insuficiente. Desde el punto de vista social, la propiedad rústica estaba dividida en grandes propiedades de tipo latifundista y en pequeñísimas propiedades de tipo parcela. Junto a unos cuantos poderosos terratenientes, una gran masa de proletarios.

El artículo 27 considera todos estos puntos y ordena que los Estados de la federación dicten leyes en las cuales sea señalada la máxima extensión que pueda poseer una sola persona o sociedad mexicana; lo que pase de ese límite deberá ser fraccionado por sus propietarios, o en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales, y las fracciones deberán ser puestas a la venta en condiciones fáciles para el adquirente: largo plazo (veinte años) y corto interés (3% anual). En caso de rebeldía del propietario, los gobiernos locales, para llevar a cabo la venta de las tierras que excedan del límite señalado, procederán a la expropiación de ellas, entregando bonos de la deuda agraria que podrán contraer cuando el Congreso de la Unión los faculte para ello¹⁷.

Otro de los elementos importantes de la reforma agraria mexicana está relacionado con la protección y el desarrollo de la pequeña propiedad. La pequeña propiedad existente en la época en que entró en vigor la Constitución de 1917 y la que surge y surja por la aplicación del artículo 27, son objeto de especial protección, puesto que este precepto eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad.

Este respeto es el único límite que se opone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria, de tal modo que la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados. La fracción XV del artículo 27 establece que las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no podrán afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violación a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

El plan de reforma agraria que contiene el artículo 27, sólo contempla a su término como posible la coexistencia de la propiedad ejidal y de la pequeña propiedad, ya que mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural, porque no se presenten nuevas necesidades agrarias, la mediana propiedad, con existencia transitoria, podrá existir y finalmente tendrá que reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto como garantía constitucional. Con tal plan se pretendió y se persigue aún, desafortunadamente con magros resultados, la paulatina transformación de la economía agraria, plagada de vicios y carencias ancestrales, que ha de redundar en una mejor organización económica del país y en una sociedad menos desigual. Es aquí precisamente, en relación a tales vicios y carencias y debido a la postración económica del sector agrario donde se ubica la problemática que dio origen, por cierto, al Sistema Alimentario Mexicano (SAM) durante la administración del Presidente J. López Portillo y a la promulgación de la Ley Federal de Fomento Agropecuario, duramente criticada por la oposición política¹⁸. Se inserta aquí obligadamente la referencia a las reformas constitucionales de febrero de 1983 que iremos analizando por sector, pero que en lo que se refiere a las adiciones de las fracciones XIX y XX al artículo 27 tienen como propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo¹⁹.

Una de las materias donde se ve claramente la relación entre el desarrollo económico y social y el desenvolvimiento del derecho, en el caso de México, es el del problema de la tenencia de la tierra, en el cual de un sistema de latifundismo se lleva al de una propiedad comunal (ejidos) y privada a través de una repartición forzosa de la tierra, controlada por el Estado a través de una legislación *sui generis* que lleva a cabo el plan de la reforma agraria.

En el plano del desarrollo socioeconómico, de la política económica pública, no existe gran diferencia entre la nacionalización de una industria clave, por ejemplo, y una reforma agraria; ambas son la nacionalización de actividades productivas, la recomposición del poder económico. En ambos casos se trata de una operación de gran envergadura con el fin del mejoramiento de las condiciones de explotación de las riquezas de la colectividad, de paz interior y del intento de acercamiento hacia un ideal de justicia económica, y por ende, de justicia social.

2.3 Las atribuciones del Ejecutivo en materia económica. En este epígrafe vamos a analizar de qué manera, por la fuerza de los cambios sociales y de las necesidades económicas, los criterios jurídicos más

17 Fracción VII del artículo 27 constitucional. Versión original.

18 La Ley de Fomento Agropecuario, fue publicada en el *Diario Oficial* de 2 de enero de 1981.

19 Cfr., *Diario Oficial*, de 3 de febrero de 1983.

tradicionales se ven desplazados, a la fuerza, y contrariados por nuevas tendencias del derecho más cercanas a la realidad cambiante del desarrollo social en una comunidad política determinada. Es el caso en el derecho económico mexicano del artículo 28 constitucional y de la ley orgánica del mismo en materia de monopolios⁽²⁰⁾.

Congruente con su factura liberal, la Constitución mexicana anteriormente vigente, de 1857, establecía la prohibición de los monopolios y, a su vez, el precepto homólogo de la Constitución de 1917 prohibió la existencia de monopolios y de estancos. Entendiendo por *estanco* el monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al fisco. Y a pesar de que las circunstancias que rodearon a la nueva constitución fueron del todo diferentes, ésta se limitó a respetar el texto, ampliando solamente la enumeración de las actividades que tendría el Estado y adicionó algunos párrafos.

Es sabido que el monopolio es una forma de concentración capitalista, en la industria o en el comercio y aún en la propia actividad estatal, que logra el control de esas actividades y le permite imponer los precios y el régimen económico general.

El precepto constitucional original que mencionamos, prohíbe los monopolios, los estancos de cualquier clase, la exención de impuestos, e impide las prohibiciones a título de protección a la industria y especifica en su segundo párrafo que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público; todo acuerdo de productores, industriales, comerciantes y empresarios de servicios, para evitar la competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de ciertas personas determinadas y en perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Tal precepto, que pretende de alguna manera regular los precios, aparece fundado aparentemente en la libre competencia, o sea en la libertad de comercio y de empresa; pero como más adelante veremos, por medio de los complicados mecanismos de la intervención del Estado en esta materia, se modifica o nulifica la libre competencia, siempre que ésta sea un obstáculo para lograr precios accesibles al consumidor. El abandono por el gobierno de su política de abstención en el ramo de la industria y de la producción, no significa precisamente la pérdida real de libertad. El comercio anárquico de toda clase de artículos, no representa necesariamente un estado de libertad. La libertad de comercio propicia

20 Cfr., Ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, *Diario Oficial* de 31 de agosto de 1934. Decreto que reforma y adiciona los artículos 16,25,26,27,28 y 73 de la Constitución, *Diario Oficial* de 3 de febrero de 1983.

condiciones por las cuales los diversos y encontrados intereses económicos encuentran su expresión; pudiendo haber medios buenos para dar expresión a algunos intereses y medios reprobables de dar expresión a otros.

A pesar de lo que expresaba en su versión original el artículo 28 de la Constitución, para tener una idea exacta de la intención de la ley en cuanto a la contemplación del fenómeno económico que trata de regular, es necesario asomarse a la ley orgánica del mismo artículo 28 en materia de monopolios, de 31 de agosto de 1934, que en su exposición de motivos no muestra que no se ha querido tomar el sentido del artículo constitucional referido en su forma liberal pura y nos dice que:

"la orientación general de la nueva ley orgánica parece inspirada en la tendencia a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redundan en perjuicio del público, pues si bien es cierto que el artículo 28 en sus orígenes históricos es de raigambre liberal, ya en 1917, al introducirse las modificaciones que en él figuran, respecto del texto de la Constitución de 1857, predominó el criterio de protección de los intereses sociales preferentemente a los intereses particulares".

Esta interpretación se comprobará si se observan con atención los términos en que el artículo constitucional aparecía redactado, pues todos los actos que menciona en su segundo párrafo tienen un carácter enunciativo y no limitativo, quedando establecido como criterio genérico, como elemento que se supone presente en cada una de las situaciones prohibidas, el concepto de perjuicio social, en que se basa el constituyente.

El artículo 28 constitucional tenía, aunque de una manera sólo tenuemente sugerida, respecto de su precedente otra proyección, por lo que la Ley de Monopolios de agosto de 1934 no lo ha reglamentado, propiamente hablando, ha creado su propio y particular sistema. Consciente de tal circunstancia, el actual legislador al reformar y adicionar en 1983 el artículo 28 hizo explícitas causas y efectos de los fenómenos económicos que aborda tal precepto y adaptó el texto a la realidad. Más adelante desarrollaremos estas ideas.

Al crear la Ley de Monopolios, como decíamos, un sistema propio y particular para poder obviar las dificultades derivadas de una redacción imprecisa del artículo constitucional correspondiente y en virtud de tal sistema interpretativo, el enunciado del artículo 3, que define el monopolio como "toda situación deliberadamente creada, que permite, a una o varias personas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social" ha hecho surgir diversos comentarios, que aseguran que tal precepto no sólo limita, sino que altera el texto constitucional. Y puesto que ninguna ley reglamentaria puede desviar el sentido de un precepto constitucional que obedece a muy complejas razones -se arguye-, si la norma no es la adecuada, el camino lógico es su reforma, no su inaplicación.

En la realidad, se han constituido numerosos monopolios al amparo del artículo 3o. de la Ley Orgánica, bajo formas jurídicas muy diversas, lo que hace suponer que los distintos gobiernos que han aplicado la ley consideran que la Constitución distingue varios tipos de monopolios; los que tiene a su cargo el Estado, los monopolios a cargo de los particulares y los monopolios prohibidos. El segundo grupo estaría constituido por todos los monopolios que no causan perjuicio al público o a alguna clase social o no imponen los precios.

TM interpretación se ve robustecida por la redacción del artículo 4o. de la Ley Orgánica, transcrito a continuación, que hace suponer que es suficiente la autorización y regulación del Estado para la existencia legal del monopolio.

"Se presumirá la existencia de monopolio, salvo prueba en contrario: en toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario, en todo acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, *realizado sin autorización y regulación del Estado*, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios...

Respecto de los monopolios que tiene a su cargo el Estado, la Ley de Monopolios establece que no quedarán comprendidas en las presunciones a que se refiere el artículo 4, las empresas de servicios públicos concesionados que funcionen conforme a tarifas aprobadas oficialmente y las empresas en que participe el Estado como accionista o asociado. Lo que significa, según la ley, que es suficiente para quitarle el carácter de monopolio a una empresa, que sea concesionada o participe en ella el Estado como accionista o asociado.

Para dejar bien claro que la persistencia del carácter aparentemente liberal del artículo 28 constitucional no es tal, no tanto en su redacción sino en su espíritu, precisamente para adaptarlo a las circunstancias reales del proceso de desarrollo que ha tenido la economía mexicana y que ha obligado a la transformación de las normas jurídicas que contemplaban el fenómeno económico, mencionaremos el artículo 11 de su ley orgánica, que reproduce la disposición contenida en la Constitución respecto de las prohibiciones a título de protección a la industria. Pero enseguida el artículo 12 de la misma ley, establece que no se considerarán como prohibiciones a título de protección a la industria las siguientes medidas que el Ejecutivo federal podrá adoptar:

"Reglamentar la iniciación de nuevas actividades industriales en determinadas ramas de la producción, cuando haya peligro de que la excesiva competencia produzca disminución en el salario de los trabajadores o perjuicio al público en general o de alguna clase social; restringir la producción de artículos determinados, cuando haya exceso de éstos en relación con la demanda interior y exterior y pueda originarse una crisis por sobreproducción con perjuicio del público en general o de alguna clase social; prohibir que se utilicen artículos de

consumo necesario en finalidades diversas de aquéllas a que normalmente están destinados, cuando ello pueda producir escasez en el mercado y encarecimiento de los precios; prohibir las integraciones industriales que constituyan peligro de monopolio o amenaza de trastornos económicos graves; evitar la importación en ciertos casos; limitar las importaciones y exportaciones de artículos determinados cuando las necesidades económicas del país lo exijan o lo requiera el cumplimiento de tratados o convenciones internacionales."

Es innegable que cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la economía del país a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más elevados de la sociedad. Este principio, que sólo puede discutir un liberalismo trasnochado, felizmente ya descartado, no implica la supresión de la libertad individual. Por consecuencia, es equivocado considerar las reglas dictadas por el Estado a la industria meramente como restricciones. Es más conforme a la realidad considerar al poder público como un instrumento que está creando libertades y pensar que las restricciones que impone a la industria precisamente conducen a ese fin. Para guardar el equilibrio entre los intereses en presencia, la intervención del Estado puede limitarse a ciertos y determinados actos, en los que la vida económica misma exige su intervención.

La ley acoge estas ideas y establece de modo limitativo las situaciones en que el Ejecutivo federal pueda adoptar medidas que tiendan a impedir el perjuicio a los intereses de la sociedad y que no se consideran como de protección a 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 producen. 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 4 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 ley²¹.

Con las reformas y adiciones que se introdujeron al artículo 28, reformas del 3 de febrero de 1983, se pretende armonizarlo con el espíritu del nuevo artículo 25 sobre la rectoría económica del Estado y hacerlo correspondiente con la filosofía de todo el texto constitucional. Se sentía la necesidad de actualizarlo, como bien lo hemos mencionado y hacerlo más consistente en su orientación.

21 "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad..."

El texto original protegía fundamentalmente la libertad de industria, comercio y trabajo dentro del marco de una libre competencia que históricamente no se ha dado en nuestro país, ni en ninguna otra realidad nacional. Ello no concuerda con la evolución de una economía que, si bien garantiza libertades económicas, está sujeta a regulación social bajo la rectoría del Estado con apego al principio de legalidad.

Por ello, se introduce en el texto reformado el concepto de "práctica monopólica", sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

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

De no adoptar una decisión realista y sustantiva para regular la concentración económica, el poder económico quedaría -por la tendencia del capital- en unas cuantas manos, distanciándose y haciéndose depender las principales decisiones, de la voluntad de unos cuantos individuos. Ello genera polarización sin capacidad de transformación social e ineficiencias y costos crecientes para la sociedad.

Nuestro país está urgido de eliminar concentraciones injustificadas en la economía, romper situaciones de monopolio, dar mayores oportunidades a la iniciativa personal de nuestros nacionales y multiplicar la propiedad sin dejar de adoptar las formas de organización y la incorporación de innovaciones tecnológicas más adecuadas para nuestro desarrollo nacional.

Dentro de las reformas al artículo 28, se introduce la protección constitucional de los consumidores propiciando su organización. Cuestión considerada ya por la legislación secundaria correspondiente.

Se especifican, igualmente, las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales no serán sujetas a concesión. Con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado. El nuevo texto del artículo 28, en su párrafo cuatro, expresa:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto. Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica,

minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

En relación a la nacionalización de la banca, la reforma que la plasmó, de septiembre de 1982, y que prohíbe la concesión a particulares de los servicios bancarios mantuvo su texto actual, en el quinto párrafo del artículo 28.

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

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

Igualmente se mantuvo en el texto reformado la protección a las asociaciones de trabajadores y de cooperativas así como a los autores y artistas para que no estén sujetos a las prohibiciones que rigen para los monopolios.

El nuevo texto hace explícito el régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes dominio de la Federación, así como las modalidades y condiciones que aseguren la eficiencia de la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes de dominio federal, y los criterios para evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

El último párrafo del artículo 28, reformado, fija normas para reglamentar sobre bases de interés general y social el otorgamiento de subsidios:

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

La última reflexión sobre el tema. Es de sobra conocido que la tendencia monopolística en el mundo moderno, lo mismo envuelve al estado que a las empresas y corporaciones privadas. Hay un fenómeno económico inevitable de concentración de la riqueza, cada vez en menos manos, y en todas las ramas de la economía. El Estado no puede sustraerse a esta tendencia del capital, el que para su propia sobrevivencia, y mejor dicho, para su reproducción requiere la eliminación de todo factor de competencia. No es sólo en el precio, no en el perjuicio del público o de alguna clase social, en lo que radica el riesgo

clave del monopolio, sino en el hecho de ser toda una *estructura económica*, todo un plan de desenvolvimiento del capital, que reúne elementos dispersos en una nueva fuerza económica que existe frente al Estado, el cual la tiene que considerar, aceptar, ponderar, controlar y asimilar muchas veces. En el derecho moderno, el Estado interventor, el Estado rector de la economía, tiene que tomar ineludiblemente en cuenta la existencia de este fenómeno y darle el tratamiento legal que requiera en virtud de la propia actitud que el Estado haya asumido frente al hecho de la reproducción ampliada del capital y de su tendencia progresiva hacia su internacionalización. Un tratamiento casuístico y errático sobre estos problemas tiene que ser reemplazado por una visión coherente, integrada, sistemática que sólo el derecho económico puede brindar.

2.4. Consideremos ahora dentro del análisis de la vinculación existente entre el desarrollo económico y el desenvolvimiento del derecho económico, de qué manera la legislación económica tuvo que enfrentar la existencia de un artículo 28 constitucional, a pesar de todo muy restrictivo, una ley orgánica más permisiva y una realidad económica muy compleja que desbordaba el plano formal de la normatividad.

Haremos al respecto referencia, en primer término, al artículo 131 de la Constitución y, en segundo, a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

El artículo 131 original de la Constitución mexicana vigente establecía como facultad privativa del gobierno federal la de gravar las mercancías que se importasen o exportasen o que pasasen de tránsito por 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 fuese su procedencia.

Por adición constitucional de 30 de diciembre de 1950, que entró en vigor a partir de marzo de 1951, el artículo mencionado fue aumentado en un párrafo en el que se expresa que el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; igualmente está facultado para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el *comercio exterior*, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Esta amplitud extraordinaria de facultades, a nivel constitucional, constituye la mejor prueba de que las necesidades del desarrollo imponen, tarde o temprano, una revisión de las normas jurídicas y, más que eso, una reconsideración de las tendencias mismas de la legislación.

En pocas palabras, toda la política arancelaria que forma parte de la política económica global del Estado está comprendida en el artículo 131 de la Constitución. La ley reglamentaria de la adición constitucional al artículo 131, fue expedida el 2 de enero de 1961 y publicada en el *Diario Oficial* del 5 del mismo mes.

La ley reglamentaria mencionada fue expedida con el fin de obtener el mayor aprovechamiento de los recursos financieros del país y de regular la economía mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, para lo cual el ejecutivo Federal está facultado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas generales de importación y exportación o crear otras y fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones, vigilando el cumplimiento de los acuerdos respectivos.

La Secretaría de Hacienda, la de Comercio y Fomento Industrial, auxiliadas por el Banco de México y el Banco Nacional de Comercio Exterior²², están obligadas a investigar en forma permanente las tendencias generales de la producción, los precios, las necesidades de artículos de importación, la circulación monetaria y el crédito institucional; las condiciones de financiamiento del comercio exterior; la capacidad internacional de pago del país y, en particular, la situación financiera del gobierno federal, además de la estructura, tendencias y perspectivas de la balanza de pagos.

Cabe decir, sin embargo, que la solicitud de ingreso de México al GATT y la aprobación final del organismo internacional del comercio al respecto, implican necesariamente restricciones a las facultades del Ejecutivo, en relación al artículo 131 y a la ley reglamentaria correspondiente en la medida que la liberalización del comercio, exigencia elemental del GATT, hace imposible una política proteccionista a la industria como la que había diseñado México, exigiendo un desmantelamiento progresivo, pero fatal, de las barreras arancelarias.

2.5. Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. De la misma fecha que la adición constitucional al artículo 131, es el que ha llegado a ser considerado, por su importancia, el instrumento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México: la Ley de atribuciones del Ejecutivo federal en materia económica, de 30 de diciembre de 1950, reformada posteriormente en varios aspectos²³.

Independientemente de su importancia para la regulación de la política económica del Estado, es

22 Ya partir de febrero de 1971, igualmente el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Este organismo fue disuelto el año de 1985.

23 Cfr., *Diario Oficial* de 6 de marzo de 1959 y de 8 de enero de 1980. El decreto que adiciona el artículo 1o. de la Ley de referencia, publicado en el *Diario Oficial* de 24 de febrero de 1982, fue el resultado de la especulación y los abusos reconocidos por la ley, y como resultante de la existencia de una nueva paridad cambiada, sus *Considerandos* son ilustrativos al respecto. Según su artículo 1o. transitorio, este decreto tendría sólo una vigencia de 90 días.

interesante -desde un punto de vista jurídico- por los traslapes de muchos de sus preceptos con los de la ley orgánica en materia de monopolios, ya mencionada.

Diversas leyes administrativas regulaban aspectos diversos del comercio y de la industria, tales como la ley de monopolios, el reglamento sobre artículos de consumo y otras disposiciones administrativas, las que en parte quedaron derogadas con la expedición de la Ley de Atribuciones del ejecutivo en Materia Económica, en diciembre de 1950.

Por las exigencias de la época, por la inercia misma del proceso de desarrollo socioeconómico del país, el Estado mexicano ha asumido diversas formas de intervención económica en el transcurso de su historia, acentuando en los últimos tiempos un estatismo bien perfilado, aunque conciliador, el que finalmente ha sido explícitamente reconocido con las reformas constitucionales expedidas el 2 de febrero de 1983, particularmente del artículo 25 en donde se establece formalmente la rectoría económica del Estado.

Pero, además, a partir de la Segunda Guerra Mundial, pasando por el agudo ciclo de la posguerra, el mundo ha vivido en una anormalidad tal, que se ha traducido en una inestabilidad de los factores económicos, en una sensación de inseguridad sobre el futuro, en tratar de salvaguardar los niveles económicos para no afectar mayormente a las grandes masas de población y, sobre todo, en la tendencia a adoptar las medidas inherentes a este prolongado estado de emergencia, sembrado de altibajas cíclicas de la economía a escala mundial.

Al tomar este tipo de medidas Estados Unidos, entre otros países, y por ser al mismo tiempo nuestro proveedor y nuestro mercado natural, por excelencia, sus decisiones y acciones repercutieron necesariamente en los más importantes renglones de la industria y del comercio de nuestro país, con los consiguientes y graves trastornos en la economía popular, lo que impuso la necesidad de acentuar aún más la intervención del Estado en materia económica, a fin de encauzar jurídicamente la injerencia del Estado en las actividades comerciales e industriales de los particulares, en forma tal que, reconociéndose los legítimos derechos de éstos, quedase respaldado el interés de la sociedad, coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más elevados de la comunidad.

La exposición de motivos de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, sustenta constitucionalmente su contenido, entre otros, en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución, al que invoca en su apoyo y que expresa que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

Entre otras objeciones formuladas -en su época- a la constitucionalidad de la ley, se encontraba la de violar el artículo 28 de la Constitución, permitiendo las intromisiones del Estado en la vida económica, al crearse un régimen diverso del de la libre empresa, único aceptable en una legislación de tipo liberal, como la nuestra, que no lo era tanto como ya lo hemos visto. Cuando nos damos plena cuenta del alcance de preceptos tales como el párrafo tercero del artículo 27, nos parece perfectamente justificado que, fundándose en tales preceptos, se haya podido crear una ley tan importante en materia económica, como la de atribuciones del Ejecutivo federal que comentaremos.

Es lógico, desde un cierto punto de vista, que una ley de la naturaleza de la de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica haya provocado reacciones desfavorables y enconados debates sobre sus fundamentos constitucionales, pues se trata de una ley que afectó numerosos e importantes intereses, privilegios jurídicos. Pero también es lógico, desde el punto de vista que nos interesa, que esta ley haya sido el resultado natural de la acción que generaron la necesidad de una nueva tendencia jurídica en la contemplación de los fenómenos de orden económico, de una nueva actitud del Estado frente a los hechos económicos, creando una corriente que desembocó en la creación de toda una legislación de corte intervencionista, influyente en el propio desarrollo socioeconómico impulsado por el Estado mexicano.

Las disposiciones de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica son aplicables a quienes efectúan actividades comerciales e industriales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios referentes a los artículos alimenticios de consumo generalizado, los efectos de uso general para el vestido de la población del país, las



David Alfaro Siqueiros

Retrato de la Burguesía

materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, los productos de las industrias fundamentales, los artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana y los servicios que afecten a la producción y distribución de mercancías mencionadas anteriormente y no sujetas a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley.

El Ejecutivo está autorizado -según la misma ley- a determinar las mercancías y los servicios que deban considerarse incluidos en cada uno de los renglones mencionados anteriormente. Tan extensa y tan precisa, no existe ninguna otra ley en la legislación administrativa mexicana, que dé una intervención tan amplia al Estado en materia económica. En una gran proporción, el control de la economía mexicana queda en manos del Poder Ejecutivo. Esta es una de las razones, entre otras de índole meramente política, como el fenómeno de la estabilidad del sistema mexicano, fruto del predominio de un partido dominante en la escena política, que explican la realidad de un mayor desarrollo relativo de México frente a las demás naciones latinoamericanas que sufren endémicamente de inestabilidad política y de postración económica. El cada vez más amplio control del estado sobre las actividades económicas, en general, ha permitido una orientación definida al desarrollo económico en términos de incremento absoluto. Otro aspecto, sin embargo, menos positivo, que no podemos desarrollar aquí, es el de la injusta distribución de la riqueza, siempre creciente pero con tendencias a la gran concentración y que constituye, desde otra perspectiva, ésta de carácter social, un aspecto neurálgico grave.

La única forma como ciertos Estados modernos, los de capitalismo de Estado, pueden subsistir es a través de programas de política social que permitan una explotación de los recursos capaz de crear mejores niveles de vida para su población desfavorecida. Esto sólo se puede realizar por el Estado, si posee una administración pública eficaz y moderna e instrumentos legales idóneos para que su función se desarrolle con éxito. Una buena administración pública es un instrumento indispensable para realizar el avance hacia un verdadero desarrollo integral.

Detengámonos ahora en un precepto de la ley analizada, el artículo 2 reformado, que establece que el Ejecutivo Federal tiene facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios mencionados.

Dicho precepto fue considerado contrario al artículo 28 constitucional, en su versión original. Sin embargo, el análisis del artículo 2 citado conduce precisamente a la convicción de que se trata de combatir los males que señala dicho precepto constitucional. El problema de los precios es universal, y el de la inflación, estructural a la economía contemporánea, por lo que todos los países se

han visto obligados a tomar medidas decisivas en contra de la especulación. El Estado no puede permanecer impasible cuando artículos de primera necesidad y medicinas son objeto de un desenfrenado lucro. Fijar, por otra parte, las tarifas de los servicios es de extraordinaria importancia, sobre todo para aquellos servicios públicos que están aún en un país de economía mixta, como México, en manos de particulares. Para poner en práctica este precepto se requiere necesariamente una cuidadosa reglamentación para la determinación de los precios de mercado, en los cuales concurren buy complejas circunstancias nacionales e internacionales.

Según la ley, las personas con existencias de artículos de primera necesidad, tienen la obligación de ponerlas a la venta a los precios que no excedan a los máximos autorizados. ¿Contraria esto el principio de la no retroactividad de las leyes o se puede considerar como una modalidad a la propiedad privada autorizada por el párrafo tercero del artículo 27 constitucional ya comentado?

El Ejecutivo Federal está facultado, cuando el volumen de las mercancías a que se refiere la ley sea insuficiente en relación con la demanda, a tomar las siguientes medidas: determinar la forma en que debe realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se importen; imponer racionamientos con la intervención oficial que sea necesaria; establecer prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general.

La definición del uso preferente de los artículos de primera necesidad, la organización de la distribución de las mismas mercancías, la producción preferente, las restricciones a la importación o a la exportación, la satisfacción del consumo nacional, la ocupación temporal de negociaciones que establece la ley respecto al Ejecutivo y que constituyen claramente restricciones a la actividad privada sin poder encajar en un régimen liberal de la propiedad.

Esta ley, muy posterior a la elaboración de la Constitución, marca de forma indudable, la influencia que ha tenido el desarrollo socioeconómico mismo del país sobre el desenvolvimiento del derecho económico. Pero a su vez toda esta política económica moderna se ha visto posibilitada en virtud del apoyo que los varios preceptos constitucionales mencionados otorgan en forma de facultades al Estado para intervenir en los diversos procesos de la economía. Entre estos preceptos y de forma muy señalada se encuentra el artículo 131, adicionado en su párrafo segundo, que en lo referente al comercio exterior, vino a sustentar las argumentaciones de constitucionalidad de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo.

Desde el punto de vista del análisis de las relaciones entre el desarrollo socioeconómico y el desenvolvimiento del derecho, la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico-económico, es decir, de una nueva visión de la naturaleza de las relaciones del Estado con las

actividades comerciales e industriales. Sus varias adiciones y reformas, principalmente la del 6 de marzo de 1959, la del 8 de enero de 1980 y particularmente la del 24 de febrero de 1982⁽²⁴⁾ reflejan la agudización de la situación económica general del país que orilla al Ejecutivo a ampliar listas, prerrogativas, condicionamientos al comercio hasta llegar a expresar, como lo explicitan los considerandos del decreto de 24 de febrero de 1982, la profunda preocupación por el estado de cosas existentes en la economía nacional.

. con motivo de la nueva relación cambiaría de nuestra moneda han ocurrido en algunos sectores de la actividad económica alzas injustificadas y excesivas de precios, ocultación y negativa de venta y otros abusos que es indispensable evitar y reprimir para que los efectos de la nueva paridad monetaria no se traduzcan en beneficio de unos cuantos y en perjuicio de la economía nacional y de los consumidores, particularmente de la clase trabajadora

"Que las especulaciones y alzas mencionadas han ocurrido fundamentalmente en relación a productos no sujetos a control de precios y que es necesario, por ahora, sujetar a algunos de ellos tomando en cuenta los efectos de la nueva realidad cambiaría, particularmente aquellos que de manera directa afectan a los sectores mayoritarios o a la economía del país.

. al amparo de tal contingencia -el nuevo tipo de cambio- se han cometido abusos que, para contrarrestarlos, se requiere la intervención del Estado que no puede permitir que las medidas monetarias tomadas sean indebidamente utilizadas para especular u obtener lucros inmoderados."

El largo periodo de estabilidad del tipo de cambio de nuestra moneda en relación con el dólar había terminado y empezaba a desajustar seriamente el equilibrio comercial. Ni se diga de lo que ha acontecido a partir de entonces, en que la devaluación del peso ha sido brutal y que se ha adoptado como medida permanente la flotación del tipo de cambio y su imparable deslizamiento, después de una corta y traumática experiencia de control rígido de cambios, como medida inmediata a la nacionalización de la banca, en septiembre de 1982.

La escalada de precios es interminable, la inflación ha alcanzado niveles inimaginables y los controles legales han resultado insuficientes en este dramático periodo de crisis que se había venido gestando, desde tiempo atrás, pero que se expresa abiertamente a partir de los primeros meses del año de 1982, obligando a la administración de Miguel de la Madrid a establecer una estrategia de emergencia que tiene su primera expresión en la iniciativa de reformas constitucionales de 1983, incorporando los conceptos de "rectoría económica del Estado", "proyecto nacional" y "sistema de planeación", ajenos a nuestra tradición constitucionalista.

24 Según el artículo lo. transitorio, tal decreto tendría una vigencia sólo de 90 días, a partir del día de su publicación.

Como decíamos, a pesar de todo, la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en materia económica señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico-económico que, con una legislación económica posterior de la importancia de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Asentamientos Humanos, la Ley de Fomento Agropecuario, entre otras, vienen a consolidarlo⁽²⁵⁾.

3. Otras instituciones jurídicas desde la perspectiva de la rectoría económica del Estado

3.1. Los problemas constitucionales no son primordialmente problemas de derecho, sino problemas de poder y la verdadera Constitución de un país radica en los factores reales y efectivos de poder que en esa sociedad rigen. Las constituciones escritas y las leyes no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social. Y así sucede, precisamente, con las fuerzas socioeconómicas, que son un factor real y efectivo de poder en relación con el derecho. Tenemos así que admitir la indiscutible importancia del factor económico como elemento fundamental de la vida social y de su regulación normativa. Los factores económicos forman el *substratum* de buena parte de la legislación en general, y de toda la legislación administrativa, en particular, de la cual la legislación propiamente económica ocupa una gran parte.

Por ello han podido ser posibles leyes como la de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, las leyes que crean los numerosos organismos descentralizados de la economía pública, la Ley de Monopolios. la reforma del artículo 28 constitucional, las reformas constitucionales de febrero de 1983, particularmente los artículos 25 y 26, etcétera. La economía mexicana se ha formado al amparo de una legislación constitucional, administrativa y económica que celosamente la vigila contra los factores que pueden aniquilarla. Las nuevas leyes sobre inversión extranjera, propiedad industrial, transferencia de tecnología, asentamientos humanos, se apoyan en esos importantes antecedentes⁽²⁶⁾.

25 Cfr., para la primera ley mencionada, el *Diario Oficial*, de 22 de diciembre de 1975; para la segunda, el de 26 de mayo de 1976 y para la tercera, el de 2 de enero de 1981.

26 Cfr., Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, de 12 de marzo de 1971 y la nueva Ley Federal de Protección al Ambiente, de 22 de diciembre de 1981; Ley sobre el Registro de la Transferencia de "tecnología y Uso y Explotación de Patentes y Marcas, *Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1972 y la Ley posterior de la misma materia, *Diario Oficial* de 11 de enero de 1982 y su Reglamento respectivo de 25 de noviembre de 1982; Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, *Diario Oficial* de 9 de marzo de 1973; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *Diario Oficial* del 7 de enero de 1976; Reforma del artículo 27 constitucional en torno a la zona económica exclusiva del mar, *Diario Oficial* de 6 de febrero de 1976; reforma a los arts. 27, 73 y 115 constitucionales acerca de los asentamientos humanos, *Diario Oficial* de 6 de febrero de 1976; Ley de Inventiones y Marcas, *Diario Oficial* de 10 de febrero de 1976; Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional

Los principios económicos del régimen constitucional en México son lo suficientemente flexibles para adaptarse a los nuevos procesos de la economía. La política económica mexicana está apoyada, por lo menos, en los siguientes textos constitucionales, respecto: de la propiedad pública y social, los artículos 27 y 132; de los monopolios y las prácticas monopólicas, en el artículo 28; de los impuestos, en los artículos 31-IV y 72-XXIX; de la acción económica legislativa, en el artículo 73; de la acción económica administrativa, en el artículo 89; de la política arancelaria, en el artículo 131; de las obras públicas, en el artículo 132; de la planeación económica, en el artículo 26; de los lineamientos de la rectoría económica del Estado, en el artículo 25; etcétera⁽²⁷⁾.

Pero existen igualmente otras instituciones, dignas de tomarse en cuenta, que constituyen factores de desarrollo y que reafirman la certeza de la importante interacción entre el desarrollo socioeconómico y el desenvolvimiento del derecho económico. Nos referiremos con brevedad a dos de ellas: los presupuestos de ingresos y de egresos como factor para el fomento del crecimiento económico y la planeación del desarrollo, por una parte. Y por la otra, otra institución, igualmente o más importante quizás, la planificación económica que, por su complejidad, es objeto de somero análisis en este ensayo.

3.2. Los Presupuestos de Ingresos y Egresos. Las bases legales de los presupuestos federales de ingresos y egresos, factor en México del desarrollo económico y social, se encuentran en los artículos 31-IV, 73-VII, VIII, XXVIII, XXIX, 74-IV y 75 constitucionales. La ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, de 30 de diciembre de 1976, sistematiza la materia.

El hecho de mencionar conjuntamente el problema de la planificación y la institución del presupuesto nacional, se debe a un hecho sencillo: éste último es un programa de gobierno, una forma de planificar la actividad estatal solamente que expresada en inversión pública, en

relativo a la zona económica exclusiva, *Diario Oficial* de 13 de febrero de 1976; Ley de Asentamientos Humanos, *Diario Oficial* de 26 de mayo de 1976; Ley de Sociedades de Solidaridad Social, *Diario Oficial* de 27 de mayo de 1976; Reglamento de la Ley de Inventiones y Marcas en materia de Transferencia de Tecnología y vinculación de Marcas, *Diario Oficial* de 14 de octubre de 1976; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1976; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976; Ley General de Deuda Pública, *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976; Ley Federal de Vivienda, *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1983; Ley Federal de Turismo, *Diario Oficial* de 6 de febrero de 1984. Sin olvidar desde luego otras regulaciones de la más alta importancia socioeconómica, la Ley General de Población, *Diario Oficial* de 7 de enero de 1974 y la Ley Federal de Reforma Agraria, *Diario Oficial* de 16 de abril de 1971, así como la controvertida Ley de Fomento Agropecuario, *Diario Oficial* de 2 de enero de 1981. Estas últimas con referencia directa a lo tratado en el parágrafo 2.2, *supra* de este trabajo.

27 Cfr., J. Barrera Graf., *Inversiones extranjeras*, Ed. Porrúa, 1975; J. Silva Herzog, M. González Avelar y L. Cortiñas Peláez, Dir., *Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda*, Ed. Porrúa, 1977; Secretaría de Programación y Presupuesto, Varios autores, con prólogo de Miguel de la Madrid, *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Ed. Porrúa, 1981.

cifras. Implica necesariamente la consideración de los recursos disponibles del Estado para poner en práctica una serie de criterios de gobierno, de administración pública, de servicios. Pero el presupuesto federal, en este caso no es simplemente un proyecto para la más conveniente distribución del ingreso, sino un verdadero análisis y jerarquización de las necesidades nacionales para tratar, después, de allegarse los recursos necesarios para satisfacerlas. Es, en una primera parte, una consideración de los ingresos y de los recursos de que se dispone para resolver cómo y en qué gastarlos, pero en su segunda parte -y en esto difiere del presupuesto de una economía privada- el Estado, por medio de sus órganos respectivos (el jefe del Ejecutivo, sus auxiliares: el secretario de Programación y Presupuesto y el secretario de Hacienda y el Congreso), deben buscar allegarse los recursos necesarios que pueden ser mayores que los recursos en mano, para satisfacer las urgencias nacionales.

Esta búsqueda adicional de recursos puede llevarse a cabo de varias maneras entre las que se encuentran, la emisión de moneda, la fijación de impuestos o contribuciones, o el recurso a la deuda pública, interna o externa. Iniciativas todas éstas inherentes a las prerrogativas del Estado.

Pero contrariamente a lo que podría suponerse de acuerdo con un criterio económico liberal, por medio del presupuesto nacional, en países como México, el Estado no sólo provee a la satisfacción de las necesidades de la población que en su calidad de gestor le corresponden, por medio de la prestación de servicios públicos, administración política general, educación, salud, vivienda, comunicaciones, etcétera; sino que coordina, conduce, orienta las actividades de los particulares, estimulándolos por medios indirectos y muchas veces interviene directa y competitivamente en ellas. Por eso es que el Estado formula cada año, por medio de dichos presupuestos, un programa económico para *planificar* no sólo sus propias actividades, sino, en cierta medida, también las de los particulares, induciéndolas.

Siempre hay en los presupuestos nacionales un *programa implícito, en el cual el Estado planea la economía* y se enfrenta, aunque sea parcialmente, a una de las conocidas dificultades del capitalismo, la falta de una dirección central. En los países en desarrollo, más especialmente, los presupuestos del Estado deben, además de atender a los gastos obvios y normales de la administración, ser un factor en el desarrollo económico y social. Deben asimismo, impulsar y estimular adecuadamente la actividad privada, además de ser, por propia esencia, elemento conciliador de las enormes diferencias de riqueza y de situación de las diversas capas de población y generador de mejores condiciones de vida para las mismas.

No hay duda alguna que el gasto público afecta en forma muy efectiva la actividad económica general. El crecimiento significativo del monto de los presupuestos nacionales en México, a partir del año de 1934, período

presidencial de Lázaro Cárdenas, muestra que el Estado Mexicano ha buscado precisamente ese medio, entre otros, para promover el crecimiento económico y el desarrollo social.

En nuestro país, en términos generales, el crecimiento del monto de los presupuestos nacionales ha corrido parejo con el crecimiento del producto nacional bruto (PNB), y dicho paralelismo no puede considerarse un mero accidente, pues ambos fenómenos están íntimamente ligados entre sí: los presupuestos del Estado aumentan porque el producto nacional bruto lo permite, y éste crece estimulado por los presupuestos. Sin embargo, empezó a ser práctica común en los últimos sexenios, ejercer un presupuesto mucho mayor que nuestros recursos reales, para poder sostener un ritmo de inversión pública elevado a pesar de la pérdida de impulso de nuestra economía, y se decidió financiar el déficit con préstamos externos, lo que fue incrementando progresiva y peligrosamente la deuda externa. No hay que olvidar que el PNB es el valor total de los bienes y servicios producidos en el país y, por consiguiente, sirve para medir aproximadamente su desarrollo económico.

Pero si bien la cuantía de los presupuestos federales es, sin duda, un *factor* del desarrollo económico, no es un medio *infalible* para promoverlo. Su efecto estimulante puede neutralizarse por razones psicológicas o por una inadecuada aplicación de la inversión del Estado⁽²⁸⁾. El presupuesto debe actuar como catalizador en las "reacciones" de la economía creando las condiciones económicas y sociales propicias dentro de las cuales se desarrolla y prospera la actividad económica pública y privada.

En un país como México, en el cual el sector público de la economía había venido creciendo incesantemente, la función de estímulo a la actividad económica en general a través de la intervención del Estado, como autor y ejecutor del presupuesto federal y como accionista en multitud de empresas, es obviamente de gran importancia. Por ejemplo, si en ciertas circunstancias, las inversiones del Estado en vez de sumarse y alentar a las del sector privado de la economía las sustituyen, puede provocar que lejos de estimular la actividad económica, la frenen⁽²⁹⁾.

Pero para promover el desarrollo, la *estructura* del presupuesto es tan importante como su cuantía. Los presupuestos federales de México son interesantes a este respecto y, sobre todo, excepcionales si los comparamos con los de otros países de América Latina, en el sentido de que pocos países, hoy en día, utilizan tantos recursos para

promover el desarrollo e invierten en tan alta proporción; dados sus recursos, en renglones encaminados al desarrollo social y relativamente tan pocos para el ejército y la defensa o para otros gastos muertos.

En el presupuesto nacional de cada año en México, la inversión en obras públicas, que significa la *infraestructura* sobre la cual ha de basarse el desarrollo económico y social (escuelas, hospitales, bibliotecas, caminos, ferrocarriles, electricidad, irrigación, puertos, aeropuertos, etc.), suma una cantidad muy considerable del presupuesto nacional que se paga con ingresos normales del Estado, además de los financiamientos internos o externos para los mismos fines. Sin embargo, como resultado de la crisis y del préstamo del Fondo Monetario Internacional a México, a partir de 1982, la exigencia del prestamista internacional ha sido la modificación de esta tendencia de la inversión pública y su drástica reducción como condición para los préstamos de emergencia que el Gobierno Federal tuvo que solicitar para resolver su drástica falta de liquidez, debido en gran parte a la sangría que representa el pago de los intereses de la enorme deuda pública y privada de México.

Por lo tanto, para el Estado el problema fundamental estriba en encontrar el justo medio entre la urgencia de estimular la actividad económica por medio del presupuesto federal y la conveniencia de mantener a éste nivelado.

La necesidad de mantener un ritmo adecuado en las actividades económicas se ha llegado a convertir en la preocupación fundamental de los gobiernos. Y no únicamente en los países en vías de desarrollo, sino en todos. Para tal fin, los gobiernos no dudan en formular presupuestos claramente deficitarios para inyectar fuerza a la economía del país cuando se encuentra en períodos de "atonía", al crear empleos, aumentando el poder adquisitivo del público, absorbiendo los excesos de producción, subsidiando los precios, estimulando la industria, promoviendo nuevas industrias, etcétera. Pero al realizar esto, el Estado, por otra parte, lo que está haciendo es aumentar la deuda pública, que sólo se absorbe en parte internamente y el resto externamente, haciendo que aparezca el riesgo de la devaluación monetaria, con sus consecuencias inmediatas para México, por ejemplo, de romper repentinamente el equilibrio del comercio exterior en favor pasajeramente de nuestras exportaciones, pero afectando de muchas otras formas, los niveles de vida de la población.

Esto provoca, a su vez, el dilema en nuestro país entre conservar el valor del peso frente al dólar, estático o casi, aún teniendo que sacrificar algunas veces el otro objetivo del Estado que es el de estimular sanamente el desarrollo socioeconómico, o dar prioridad de éste último, poniendo en juego el saneamiento financiero del país y la estabilidad monetaria con todos los riesgos mencionados. Este dilema está pasajeramente resuelto en favor de una política monetaria, llamada realista, que ha determinado una incesante y progresiva devaluación,

28 Un ejemplo mediato fue el "pánico" que cundió en los medios financieros y de negocios en México en los últimos meses del gobierno del Presidente Echeverría y que agravó la desestabilización económica del país. Y como ejemplo, más cercano, la impresionante "fuga de capitales", igualmente, en los últimos meses del gobierno del Presidente López Portillo después de las devaluaciones.

29 Cfr., Beteta, Ramón "Los presupuestos federales de ingresos y egresos para el desarrollo", en *El derecho en los planes de desarrollo económico y social de México*, México, UNAM, 1964.

eufemísticamente llamada "deslizamiento" del valor del peso frente al dólar y al que no se le ve fin. Decisión tomada por la imposición del FMI y la estrategia económica que exige tomar a los gobiernos prestatarios⁽³⁰⁾.

Como ya se dijo, para llevar a cabo sus tareas, el Estado mexicano ha recurrido en mayor volumen cada vez a la deuda pública, es decir, al crédito del Estado que es, justamente con los impuestos, derechos, cuotas, contribuciones y rentas, otra fuente importante de financiamiento. La deuda pública puede ser interna o externa.

En relación al PNB, la deuda interna no aumentó de 1940 hasta 1970 de manera sensible, pues representaba entre 0.5 y 1% del mismo. Pero los límites al uso del endeudamiento interno se alcanzan rápidamente en un país como México con un mercado raquíctico de capitales y tiende, además, a provocar un aumento en las presiones inflacionarias y un desequilibrio en la balanza de pagos.

En cambio, en lo que se refiere a la deuda externa, se ha recurrido a ella en mayor volumen cada vez, fundamentalmente a los créditos internacionales que obtiene el gobierno de México ante organismos mundiales y otras instituciones públicas y privadas de los países acreedores. Este tipo de crédito externo era casi inexistente en 1940; en 1950 representó el 1% del PNB; en 1960 representaba el 25% del PNB, lo que equivale al 10% del gasto público y al 24% de la inversión pública; para el año de 1970 esas proporciones todavía habían aumentado. A fines de 1976, el monto global de la deuda externa había aumentado enormemente, siendo una de las causas principales de la caída del peso frente al dólar.

Sin embargo, el endeudamiento exterior verdaderamente se disparó en el sexenio 1976-1982, al calor del entusiasmo generado por el llamado "boom" petrolero y las grandes inversiones públicas para poner en explotación los nuevos pozos petroleros. La factura de las exportaciones del petróleo serían suficientes para pagar ese endeudamiento suplementario. Dos factores nuevos, sin embargo, surgieron en contra de esa predicción: la austeridad en el consumo de los grandes países industriales y consecuentemente la caída de los precios internacionales del petróleo, aunada a la indisciplina del cártel productor petrolero que siguió produciendo en grandes cantidades frente a una demanda más restringida. Ese era el escenario en el año de 1982.

Todo ello significa que se complementa el ahorro interno con créditos del exterior y, en consecuencia, se realizan inversiones superiores a las que permitiría nuestra capacidad económica real. En la medida que la deuda se destine a gastos productivos y que los términos del servicio sean moderados y a largo plazo, se puede

llegar a la conclusión de no haber rebasado el límite de su endeudamiento externo. Este no es desafortunadamente el caso de México desde hace ya i varios años. Este es el verdadero drama actual de México.

De cualquier manera, el Recurso financiero más importante del Estado está constituido por los impuestos y es también el que tiene mayores posibilidades de expansión, siempre y cuando se lleven a cabo los ajustes, que exigen dos criterios difíciles de hacer coincidir: el crecimiento económico y la justicia tributaria. Es a la vez el medio que tiene que hacer valer con mayor eficacia el Estado para lograr un9 estructura impositiva suficientemente adecuada para impulsar el desarrollo y fomentar las actividades económicas, programadas técnicamente en los presupuestos. Dos son, sin embargo, los problemas en esta materia en México, la elusión y la evasión fiscal, parte de la corrupción que hay que combatir con energía.

Si tenemos en consideración que es patente la desigual distribución del ingreso en México; aún habiéndose mejorado los niveles de vida de grandes sectores de la población, secularmente carentes, grandes capas de población son auténticamente unos desheredados y, en cambio, un grupo minoritario ha podido acumular beneficios sustanciales y obtener una parte importante de la riqueza nacional; si tomamos en cuenta que se estima que el 1.5% de la población económicamente activa la forman propietarios que perciben el 45% del ingreso nacional, y que el 5% de las familias reciben del 38 al 42% del ingreso nacional, el Estado tiene un campo de acción muy amplio y necesita, por medio del presupuesto nacional, para el cumplimiento de sus funciones, una parte sustancial del ingreso nacional, quizá no menor del 20%, pues sus servicios, inversiones y prestaciones sociales así lo exigen.

Por otra parte, en un sistema de economía mixta como el nuestro, las empresas y los consumidores en sus decisiones de inversión, ahorro y consumo desempeñan su tarea en el progreso y en el desarrollo socioeconómico. Por lo mismo, el Estado debe conciliar los intereses fiscales de la colectividad, las empresas y los particulares, dando un trato favorable a aquellos que emprenden una actividad productiva, arriesguen Su capital o pospongan un consumo⁽³¹⁾.

Una política impositiva eficaz para el desarrollo es el complemento ideal de la estructura de un presupuesto nacional encaminado igualmente hacia ese fin. Dicha política impositiva deberá estar contenida en una legislación fiscal que imponga corito objetivos fundamentales: la transferencia de recursos de los particulares al Estado sin alterar la estabilidad monetaria, ni el nivel de los precios; el aliento a las actividades productivas y la canalización del uso de los recursos de

30 Una lectura cuidadosa de las diversas Cartas de Intención del gobierno mexicano en sus negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, son sumamente ilustrativas.

31 Cfr., Martínez de Navarrete, Ifigenia "Estructura impositiva para el desarrollo", en *El derecho en los planes de desarrollo económico y social de México*, cit.

manera de lograr un ritmo de crecimiento económico que eleve el ingreso real por habitante, utilizando, al respecto, los impuestos directos e indirectos junto con un sistema general de subsidios y exenciones que aligeren la carga fiscal de aquellas actividades que se desee fomentar; la atenuación de las disparidades en el ingreso, aplicando el principio de progresividad en los impuestos, acción que deberá complementarse con la prestación pública de servicios colectivos básicos a toda la población disponible para recibirlos, independientemente, de su nivel de ingresos. Ese debería ser el sentido y la orientación de la legislación fiscal mexicana.

Los impuestos en su conjunto, pero muy especialmente los directos, deben estar en función de la capacidad económica del individuo, habiendo un límite inferior de ingresos en el cual éste quede exento de gravámenes directos. Si a niveles bajos de ingresos los beneficios por servicios colectivos que recibe el individuo del Estado, son mayores que los impuestos que paga, y esta relación descende y se vuelve inversa a medida que el individuo se encuentra en una situación económica más holgada, se logrará una redistribución efectiva al ingreso. Esto lo puede y debe determinar la legislación. Este es el verdadero sentido de una política fiscal para el desarrollo, con contenido social que permita paulatinamente cambios en la estructura socioeconómica de un país. La reforma fiscal junto a la reforma agraria instrumentalizadas por el derecho, son un auténtico avance en los cambios que impone el desarrollo socioeconómico.

3.3. La planeación económica en México. Visto así el problema, podemos plantear que la ejecución de la planeación económica en un sistema de economía mixta como el de México, se reduce en gran medida a la mera planeación del sector público y que ésta lleva implícitamente dos elementos fundamentales como prerrequisitos: primero, la necesidad de jerarquizar las inversiones del sector público en cuanto a sus funciones dentro de la economía del país y, segundo, el requerimiento de coordinar a los diferentes entes gubernamentales, sean estos del sector central o del paraestatal, en lo que respecta a su participación en la realización de los planes. De tal suerte que se conjugan los aspectos normativos con los propiamente administrativos para tal fin⁽³²⁾.

Las experiencias en la planificación global del desarrollo económico de México, en lo específico, han sido variadas. La primera, la Ley sobre Planeación General de la República, del 12 de julio de 1930, bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio. Esta ley de 1930, fue el primer paso institucional mexicano en materia de planeación económica global. Sin embargo, este intento de planificación se quedó casi en su totalidad, a nivel de

documento legislativo sin implementación administrativa concreta, aunque sirvió para sembrar la semilla de la necesidad de la planificación del país.

Como un resultado indirecto de la ley de 1930, en 1933 un grupo de técnicos del gobierno federal y la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR) elaboraron el primer Plan Sexenal.

Este plan pretendía un doble objetivo: uno, que el país superara algunos problemas de origen externo; y otro, propiciar el desarrollo económico en la misma línea seguida por el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) y por el Maximato en aquellos rubros que coincidían con las intenciones del grupo político en el poder: el del presidente Lázaro Cárdenas en su período presidencial, 1934-1940.

En los diversos rubros a programar y en el espíritu del texto los temas de mayor relevancia son los referidos al sector primario y en especial a la cuestión agraria; siguiéndole en importancia lo relativo al problema educativo y a la nacionalización de los recursos en manos de extranjeros.

Se puede afirmar que en cuanto a los resultados del primer plan sexenal, existió una actitud resuelta por parte del Estado para aplicarlo. Dadas las condiciones económicas de ese momento lo logrado se puede considerar de gran trascendencia a pesar de ser sólo una parte de lo propuesto en el plan. Por ejemplo, las relevantes acciones en materia agraria (las acciones de dotación, restitución y ampliación de ejidos superó los 20 millones de hectáreas). El gasto social -redistributivo de ingreso- representó el 20% del gasto público, porcentaje que sólo fue superado en los años recientes y en un contexto más favorable.⁽³³⁾

El segundo Plan Sexenal fue encargado en 1939 para su elaboración a la misma oficina técnica encargada del plan anterior. Se pretendía que sirviese como programa de gobierno al presidente M. Avila Camacho (1940-1946). Este segundo plan sexenal no fue tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo que inició su administración en 1940, entre otras razones, además de las ideológicas, por el compromiso de México frente a la Segunda Guerra Mundial. Los resultados económicos de este régimen contrastan con lo acontecido en el sexenio de Cárdenas, los sueldos y salarios disminuyen su participación relativa en el producto nacional; se disminuyó sensiblemente el ritmo de distribución de la tierra; la productividad del factor trabajo aumentó, lo cual, aunado al descenso de salarios mencionado antes, nos señala la instauración del proceso de concentración del ingreso de la época posrevolucionaria⁽³⁴⁾.

32 Sobre estos aspectos, cfr., Pichardo Pagaza, Ignacio, *Problemas de organización administrativa la planeación económica*, México, Tesis profesional, UNAM, 1964, García Ramírez, Sergio, "Naturaleza jurídica de los Planes nacionales, globales, sectoriales e institucionales", en SPP, Varios autores, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, cit.

33 Cfr., sobre esta parte de nuestra historia política contemporánea, la obra de Amoldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, ERA, 1974.

34 Cfr., Meyer, Lorenzo "Cambio polaco y dependencia. México en el siglo XX", en *La política exterior de México: realidad y perspectivas*, ColMex, 1972.

A las reuniones denominadas Mesas Redondas, de representantes de todos los sectores sociales y de las diversas actividades económicas para conocer la problemática del país que se llevaron a cabo durante la campaña electoral de Miguel Alemán (1946-1952), se les puede considerar como antecedentes de la Ley para el Control -por parte del gobierno federal- de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal³⁵. Con la base legal mencionada y el decreto del 13 de enero de 1948, se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que sentó las bases para que en el siguiente gobierno (1952-1958) fuese instituido un organismo con las mismas funciones y más operatividad que su predecesor.

Al igual que en el caso de las Mesas Redondas, en la campaña electoral de Adolfo Ruiz Cortines (presidente en el período 1952-1958) se celebraron reuniones con los representantes de los diversos sectores sociales para obtener una visión actualizada de las necesidades sociales; se les denominó Asambleas Económicas y Sociales. Dichas asambleas, tanto como las mesas, estaban -de hecho- sentando las bases de un proceso inductivo no formalizado de conformación de los planes sectoriales, únicos que se han estado llevando efectivamente a cabo.

Durante el gobierno de Ruiz Cortines se creó un organismo denominado Comité de Inversiones (verano de 1953) para revisar la política de inversiones del sector público a realizar. Para evitar fricciones políticas intersecretariales, las labores de dicho comité fueron transferidas a un organismo dependiente directamente de la Presidencia de la República, la Comisión de Inversiones creada por decreto del 29 de octubre de 1954.

El objetivo principal de esta comisión era examinar y aprobar las inversiones del sector público propuestas por las diversas dependencias federales, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. El éxito relativo de esta comisión seguramente estuvo influido por las condiciones socio-económicas prevalecientes: una gran deuda pública heredada de gobiernos anteriores; el PNB había crecido en menor medida que la población, por lo tanto había que cuidar eficientemente los recursos financieros de que se disponía. Qué mejor que una administración programada⁽³⁶⁾.

Durante la gira electoral de Adolfo López Mateos, así como hubo las mesas y después las asambleas, se realizaron los Consejos de Planeación Económica y Social. Como resultado de los consejos, nace la necesidad de establecer de manera más constante la planificación como función específica de un organismo de la administración pública. De las conclusiones de las reuniones mencionadas se alimentaron algunos de

los trabajos que posteriormente realizaría una nueva Secretaría de Estado.

En el año de 1958 una modificación de la Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, creó la Secretaría de la Presidencia, a la que se le atribuyeron las funciones siguientes: recabar los datos destinados a elaborar el plan general del gasto público e inversiones de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades; planear, coordinar y vigilar la inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Desde su creación se pretendió que fuese la principal independencia coordinadora de la política económica del Estado, aunque sin el éxito deseado⁽³⁷⁾.

Para apoyar el funcionamiento de esta Secretaría fue publicado, el 30 de junio de 1959, un acuerdo que dispuso que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaborasen su programa de inversiones para 1960- 1964.

Un paso más en relación a la especificación de los objetivos de dicha Secretaría, en materia de planificación, fue el Acuerdo del 7 de julio de 1961³⁸. La Secretaría de la Presidencia directa o indirectamente, ha participado a partir de esa fecha en los planes globales de desarrollo posteriores.

El primero de marzo de 1962, durante el gobierno de López Mateos (1958-1964), fue publicado en el *Diario Oficial* el Acuerdo presidencial para crear la Comisión Intersecretarial formada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.

Un organismo, encargado de formular planes nacionales de desarrollo económico y social a corto, medio y largo plazo y calcular el monto, estructura y financiamiento del gasto y de la inversión nacional necesarios para que el desenvolvimiento del país se realizara con un ritmo satisfactorio y en forma tal que hiciera posible una creciente mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares.

37 Esta nueva Secretaría de Estado habría de luchar contra graves obstáculos para realizar sus funciones. Principalmente el problema de la coordinación de las inversiones públicas. Con los cambios operados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976, la Secretaría de la Presidencia desaparece como tal y en su lugar se constituye la Secretaría de Programación y Presupuesto. El art. 32 de dicha ley establece que corresponde a la Secretaría mencionada: recabar los datos y elaborar con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, *los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público* de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República. La Ley Orgánica de la Administración Pública ha sufrido importantes reformas en diciembre de 1982 y 1983.

38 Este es el antecedente legislativo inmediato a la creación de la Comisión Intersecretarial creada por López Mateos. Al respecto, cfr., Miguel Wionczek, *Bases para la planeación económica y social de México*, Siglo XXI, Editores, 1971.

35 Dicha ley es de fecha 31 de diciembre de 1947.

36 fr., Guillén, Arturo, *Planificación económica a la mexicana*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1971.

A esta comisión se le encomendó la formulación de un Plan de Acción Inmediata para el período 1962-1964. La necesidad de elaborar dicho plan tiene su origen en un informe preparado por una comisión mixta integrada por el gobierno mexicano y el Banco Mundial. Además, en la Carta de Punta del Este que propone la presentación de un plan ante expertos de Alianza para el Progreso y ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para su evaluación como prerrequisito en la obtención de préstamos⁽³⁹⁾.

Uno de los adelantos del Plan de Acción Inmediata es el haber sido el primer plan de inversiones que abarcó ambos sectores, el público y el privado. Tuvo sin embargo, pocas posibilidades de ser puesto en práctica⁽⁴⁰⁾.

Al igual que en anteriores campañas electorales, el entonces candidato, G. Díaz Ordaz realizó reuniones denominadas "Asambleas de Programación". Para completar los resultados de estas reuniones, la Comisión Intersecretarial, elaboró en los primeros años de su sexenio que va de 1964 a 1970, el "Programa de Desarrollo Económico y Social de México, 1966-1970."

Tras fijar sus objetivos generales y poder lograr una tasa de crecimiento que no fuera menor al 6.5% anual, se requería una inversión total de 280,000 millones de pesos (en el período 1966-1970), de los cuales 95,000 millones serían de inversión pública. Al sector agropecuario se destinaría más del doble de lo ejercido en años anteriores.

Tomando como punto de partida el Programa de Desarrollo mencionado y con el propósito de unificar la orientación de la inversión pública, la Secretaría de la Presidencia pidió los programas de actividades 65- 70 a todos los organismos públicos. Con base en esto se realizó el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970 "que se complementó con las directrices correspondientes para la reforma de la administración pública". El problema radica en el desconocimiento del grado en que se llevó a cabo este programa global articulado de mediano plazo⁽⁴¹⁾.

Durante el cuarto año del régimen de Luis Echeverría (1970-1976), la Secretaría de la Presidencia, junto con las de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y CONACYT, el Fondo de Cultura Económica y la CEPAL, elaboraron el Anteproyecto de Lineamientos para

39 Cfr., *Ibidem*.

40 Tres fueron las razones fundamentales no había ningún intento de justificar o coordinar los niveles de inversión del plan, con los de un modelo de consistencia de la economía nacional; no preveía reforma administrativa alguna que permitiera su ejecución; tampoco proponía medidas completas de política económica tendientes a alcanzar las metas del plan.

41 En 1968 y 1969, la Secretaría de la Presidencia y la Escuela Nacional de Economía elaboraron un "Modelo de política económica para México" (Escuela de Economía, Div. de Estudios Superiores, UNAM, 1970), con el propósito de contribuir con elementos de juicio valiosos que pudieran ser incorporados a la política económica de los futuros gobiernos de la República. La contribución de este modelo fue también un intento de planeación global deductiva que, si bien no se llevó a cabo, presenta un notable mejoramiento en el grado de especificación en cuanto a las metas y medidas para lograrlas.

el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980. Los objetivos se expresan de la siguiente manera:

"El actual gobierno ha iniciado una política orientada a aumentar la capacidad del sistema económico para absorber mano de obra, distribuir mejor el producto nacional, acelerar nuestro crecimiento y afianzar la independencia técnica y económica respecto del exterior.

.. en lugar de considerar las medidas encaminadas a combatir la pobreza como un complemento de la política de crecimiento, se enfrenta el problema en forma directa, a través de la creación de fuentes de trabajo. Esta intención es el primer y final objetivo de la política de desarrollo"⁽⁴²⁾.

Los 11 capítulos que forman el panorama son: lo. Planteamiento de la estrategia de desarrollo; 2o. Cuantificación de metas; 3o. Empleo; 4o. Bienestar social; 5o. Sector agropecuario y reforma agraria; 6o. Sector industrial y energéticos; 7o. Sector externo; 8o. Sector de transportes y comunicaciones; 9o. Gasto público y política fiscal; 10o. Crédito y política financiera; 11°. Reforma administrativa.

En comparación con los planes anteriores, estos lineamientos para el Programa, presentan la gran ventaja de señalar metas claras y cuantificables que facilitan mucho la evaluación de su realización.

Las metas más significativas por la posición que guardan como instrumento estratégico son las siguientes: lo. Se prevé un crecimiento de 3.4% anual en la población económicamente activa remunerada. 2o. El producto interno bruto en términos reales, debe crecer a un ritmo de 8% anual. 3o. El producto agropecuario debe crecer a una tasa real de 5% anual y lograr, al mismo tiempo, un incremento de sus exportaciones (del 5.5%) y un aumento en cuanto a la absorción de mano de obra (1.5%). 4o. La inversión total a 1980 debe ser de 23% del producto interno bruto. 5o. El gasto público debe incrementarse a un ritmo 25% superior al del producto bruto a precios corrientes. 6o. Se estima que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos puede pasar de 687 millones de dólares en 1972 (cifra ajustada por maquiladoras) a un nivel de 1,200 millones en 1976. Por lo cual las exportaciones deben crecer a una tasa del 15% anual. Esto, como se ve, presenta serias dificultades para realizarse en virtud no sólo de los problemas de la expansión de la producción destinada a la exportación, sino la búsqueda de los mercados externos que la absorban.

Además se propone, como metas complementarias, que el 26% de inversión pública se destine al sector agropecuario para 1980 y reducir, para fines del siglo, la tasa de crecimiento demográfico al 2.5% anual.

El logro de estos objetivos se relaciona principalmente con cuatro factores de política económica: el gasto

42 Vid., *Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social, 1974-1980*, Secretaría de la Presidencia, México, 1974.

público, el sector agropecuario y los energéticos, las exportaciones y el turismo⁽⁴³⁾.

La realización de este programa, encomendado de acuerdo a nuestro sistema político al Poder Ejecutivo, hace en lo particular descansar toda la responsabilidad sobre el presidente de la República, el cual está facultado formalmente para realizar de hecho todas las acciones que demanda la puesta en marcha de un plan de desarrollo⁽⁴⁴⁾.

La administración de José López Portillo (1976- 1982) habrá de significarse, precisamente, por su avance en el establecimiento de la planeación económica y social. La planeación, en la perspectiva del poder ejecutivo, es una técnica que se orienta a transformar la realidad social y, por ello, es un proceso fundamentalmente político. Su obra de recuperación de información de las necesidades de los diversos sectores sociales fue hecha con una metodología programática y un esquema globalizador que va a materializar en el Plan Global de Desarrollo (1980-1982).

El objetivo era alcanzar un sistema nacional de planeación, de ahí la preparación sectorial precedente del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología y los avances en el Plan Nacional de Comercio, en el Programa del Sector Educativo, en el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y en el Plan de Agroindustrias.

El documento que contiene el Plan Global de Desarrollo está compuesto de tres partes, una política, una económica y una social. La primera se integra por un conjunto de conceptos de filosofía política que sustenta el concepto de "proyecto nacional", surgido según esto de la Revolución y de la Constitución de 1917 y que se expresa en democracia plural y economía mixta.

La segunda parte es la económica y en ella se presenta la estrategia de desarrollo concebida por dicha administración, en donde destaca el papel del petróleo, como "palanca del desarrollo" por medio de su exportación masiva para el financiamiento del proyecto social. Ya hemos hecho mención del cambio de supuestos que modificó radicalmente esta expectativa.

La tercera parte del Plan es la social. En ella se pretende demostrar, como lo instrumentado pretende transformar el crecimiento económico en desarrollo social⁽⁴⁵⁾.

43 Roberto Santillán y Aniceto Rosas Figueroa, *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*, UNAM, 1962.

44 Vid., *Anteproyecto de lineamientos para el Programa de Desarrollo...*, cit.

45 Vid., *Secretaría de Programación y Presupuesto*, Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, con una presentación rubricada por Miguel de la Madrid, a la sazón titular de dicha Secretaría. México, abril de 1980.

Para dar mejor cuenta de lo complejo y elaborado del documento enunciamos 22 políticas básicas que integran la estrategia de desarrollo que contiene el Plan Global y que supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público.

- 1.- Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez más, el esfuerzo común.
- 2.- Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
- 3.- Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.
- 4.- Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos, un crecimiento del producto interno bruto de 8%, durante los próximos tres años.
- 5.- Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
- 6.- Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
- 7.- Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
- 8.- Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
- 9.- Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
- 10.- Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
- 11.- Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.

- 12.- Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
- 13.- Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
- 14.- Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.
- 15.- Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
- 16.- Vincular la educación terminal -media y superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el sistema nacional de producción.
- 17.- Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
- 18.- Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
- 19.- Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
- 20.- Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
- 21.- Establecer una vinculación eficiente del aparato productivo.
- 22.- Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público» social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

Para terminar, siempre se concibió que este Plan Global de Desarrollo (1980-1982) era sólo una etapa intermedia en la construcción del sistema nacional de planeación. Por ello resulta particularmente interesante hacer notar que

quien suscribe la presentación y bajo quien se elabora el Plan Global, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, iba a presidir el siguiente gobierno constitucional de México.

3.3.1. Ya bajo su período de gobierno como presidente de la República (1982-1988), Miguel de la Madrid envía una iniciativa de reformas constitucionales que traducen en gran medida la filosofía política que había inspirado la labor de planeación de la administración anterior y la incorpora a la Constitución en los artículos 25 y 26, que conforman el marco constitucional de la rectoría económica del Estado en donde la planificación económica encontrará su lugar adecuado, acompañado de todas las prescripciones de ley suficientes para incorporarlo a este nivel como uno de los principales instrumentos explícitos de la política económica del Estado. El proceso que va desde esa primera Ley sobre Planeación General de la República, de 12 de julio de 1930 hasta la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, reglamentaria del artículo 26 constitucional, se cierra con el artículo 3o. transitorio de ésta en el que se abroga la ley de 1930, y las demás disposiciones legales que se opongan a la presente.

Queda legalmente establecido por la Ley de Planeación que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, probarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social; y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, fue publicado en el *Diario Oficial* del 31 de mayo de 1983. En la presentación que hace del mismo el propio Presidente de la República afirma que el Plan responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con decisión, orden y con la más amplia participación de la sociedad. Reconoce que el país se encuentra en un momento decisivo para su historia y que está de por medio del propio destino de la Nación, ya que no se está viviendo una crisis meramente circunstancial, sino estructural. Admite que nuestras instituciones han mantenido la flexibilidad suficiente para adaptarse a las necesidades de cada momento histórico. Promete articular, en el marco de libertad y pluralismo que consagra la Constitución, las acciones de los diversos sectores sociales, conservando

la unidad de la Nación en torno a los principios fundamentales de nuestro pacto social. Y ratifica, sobre todo, la decisión de mantener y fortalecer a México como Nación independiente.

Ante la situación por la que atraviesa el país, la planeación del desarrollo se convierte en factor necesario para enfrentar con éxito la adversidad. Atañe al destino de la Nación. La planeación no garantiza el éxito, pero proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio.

La planeación democrática⁽⁴⁶⁾, como principio e instrumento de gobierno, rechaza los procedimientos autoritarios para solventar los problemas; con un sistema institucional, plural en lo político y mixto en lo económico; popular y nacionalista en lo cultural es un instrumento mejor para lograr la idea de la sociedad igualitaria.

El Plan evita rigideces y no se propone compromisos numéricos inamovibles, difíciles de precisar en tiempos de incertidumbre. El Plan por ello no pretende ser cuantitativo, sino cualitativo fijando las orientaciones generales, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos y estar prevenidos para enfrentar situaciones inesperadas, conservando la dirección fundamental propuesta.

Los problemas que enfrenta la Nación no son producto sólo de errores de política, derivan también de factores externos y de la dinámica de crecimiento y de las contradicciones internas de la evolución de la sociedad mexicana, por lo que la estrategia del Plan no pretende materializar íntegramente la reorientación y el cambio estructural en un sexenio. Un logro de los propósitos del Plan es que exige disciplina administrativa y financiera y la modificación de los hábitos de la administración pública para lograr adecuarse a los requisitos de una eficaz planeación.

Frente a la dura realidad que hereda, la Administración de De la Madrid se propone alcanzar cuatro objetivos concretos dentro del término de su mandato constitucional: 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas. 2.- Vencer la crisis. 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento. 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. En ellas se inserta el ingreso de México al GATT; el "adelgazamiento" del Estado o política de privatización de algunas empresas públicas y el programa de reconversión industrial, temas todos ellos muy polémicos en la sociedad mexicana.

En nuestro país, cuando se ha intentado realizar cambios estructurales sin poner atención a los equilibrios fundamentales del corto plazo, el crecimiento ha sido inestable y los avances no han logrado permanencia. Cuando sólo se enfatizó la estabilidad, se logró permanencia en el crecimiento, pero se perdió su sentido social al desatenderse las necesidades de cambio estructural.

46 Cfr., Artículo 20 de la Ley de Planeación.

Recobrar las tasas históricas de crecimiento significa un propósito ambicioso, para las condiciones previstas para la economía internacional y las restricciones internas. En el corto plazo, lo fundamental es el combate a la inflación, y la protección del empleo. Un país como México no puede vivir permanentemente con la inflación. La moral social se debilita y la cohesión interna se disuelve. En esa línea se plantea la disciplina en la política de gasto y de ingresos públicos, el requerimiento de fortalecer el ahorro nacional, las restricciones del sector externo y la necesidad de un menor ritmo de captación del ahorro externo.

Como lo establece la Ley de Planeación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se obligan a sujetar sus acciones a los objetivos, estrategia y lineamientos que establece el Plan Nacional de Desarrollo. Con los Estados de la República se precisarán mecanismos de coordinación para que sus respectivos planes se inserten en los propósitos nacionales y recojan las prioridades estatales; con los sectores social y privado se inducirán y concertarán acciones que apoyen al logro de los objetivos y lineamientos del Plan.

La Ley de Planeación marca que la consulta popular será permanente, para vigilar y evaluar la ejecución del Plan y de los diferentes programas, proponer adecuaciones y enriquecer así el proceso de planeación democrática. En el proceso de planeación, la etapa más difícil es la de su ejecución. Hacer un plan no asegura los resultados que propone por el hecho de anunciarlos, determinar una estrategia y establecer lineamientos generales de acción, particularmente en la situación que vive el país.

Sin embargo, el propio Presidente De la Madrid firmó su indeclinable compromiso de hacer el mayor esfuerzo posible para que la ejecución del Plan se realice de acuerdo a lo propuesto, si bien admitiendo que eso es sólo posible si se realiza un esfuerzo extraordinario de eficiencia y productividad por parte de la Administración Pública Federal, tanto a nivel central como paraestatal; una coordinación y coordinación decidida de los Gobiernos de los Estados y los Municipios; y la participación activa de los diferentes sectores y grupos de la sociedad. Este compromiso del Presidente es un hecho político inédito que cabe destacar en todo su valor y que habla de la convicción de alguien quien estuvo y ha estado involucrado directamente en la tarea de elevar la planeación económica a nivel de instrumento clave de la política económica el Estado y poder hablar cabalmente de una verdadera rectoría económica del Estado mexicano.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 es, sin lugar a duda, el documento político más importante después de la Constitución. Constituye la más dilatada exposición sobre la realidad nacional, la filosofía política que inspira al régimen, el diagnóstico de nuestra sociedad desde el plano político, económico y social y el proyecto de sociedad que se avizora a mediano plazo. Más allá de

su naturaleza jurídica sobre lo cual se podría discutir mucho⁽⁴⁷⁾ y de las posibilidades de su ejecución cabal, materia igualmente de debate, el documento en si tiene el valor de testimonio de la clase gobernante, de la sociedad política, que presenta ante la sociedad civil, expectante y escéptica. De allí que el propio Presidente de la República lo haya presentado frente a la Nación. No darle este valor, es dejar pasar por alto un acto eminentemente político de la más alta trascendencia.

El propósito fundamental del Plan es: "mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático".

Para terminar, el Plan está estructurado en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y el tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

El capítulo de la política del Estado mexicano contiene los principios políticos del "proyecto nacional" surgido de la Revolución mexicana y plasmado en la Constitución de 1917. Se muestra cómo los siete criterios emanados de la consulta popular (el nacionalismo revolucionario; la democratización integral; la sociedad igualitaria; la renovación moral de la sociedad; la descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y la planeación democrática) fundamentan la estrategia de desarrollo contenida en el Plan. Las bases políticas que la harán posible y la complementarán, se describen en lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia.

El capítulo de contexto nacional e internacional establece el marco en el cual se iniciará la acción del Plan. Se presenta una breve síntesis del desenvolvimiento nacional desde la Revolución hasta nuestros días; se señalan los logros alcanzados durante este período y se evalúa el potencial de desarrollo del país. Se otorga gran importancia a la identificación y descripción de los problemas coyunturales y estructurales que constituyen el reto del presente. Se muestran además, las tendencias más relevantes de la economía internacional y cómo estas podrían incidir en el proceso de desarrollo nacional.

Los resultados de este análisis, al contrastarse con los principios políticos fundamentales, permiten determinar

47 Cfr., SPP, Varios autores, *Aspectos jurídicos de la Planeación en México*, cit., 620 pp.

el propósito nacional y los objetivos que habrán de orientar al Plan y a todo el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para alcanzar este propósito se plantea una estrategia para el desarrollo económico y social, orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

La primera, la reordenación económica, tiene tres propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

La segunda, el cambio estructural, se precisa en seis orientaciones generales: enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y fomentar el sector privado.

En el segundo apartado, relativo a la instrumentación de la estrategia, el capítulo de política económica general describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales. Se describe el manejo de la política de gasto público precisándose los propósitos que en diferentes aspectos se pretende alcanzar a través de ésta y se presentan los lineamientos de política para la empresa pública. Atendiendo las necesidades de financiamiento del desarrollo, se define la aplicación de las políticas de ingreso público, de subsidios, crediticia y monetaria y de deuda pública. Posteriormente en lo que respecta a las vinculaciones del país con la economía internacional, se precisa la aplicación de las políticas cambiaria, de comercio exterior y de inversión extranjera. Se establecen finalmente lineamientos de capacitación y productividad.

El capítulo de política social está integrado por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso: educación; salud y seguridad social; ecología y ambiente; y desarrollo urbano y vivienda. En cada una de estas áreas se definen elementos y prioridades que habrán de orientar su ejercicio en los años siguientes.

De la estrategia de desarrollo económico y social se desprenden los lineamientos de política que se refieren a sectores específicos: desarrollo rural integral; reforma agraria integral; agua, pesca y recursos del mar; bosques y selvas; desarrollo industrial y comercio exterior; energéticos; minería; sistema integral y de transporte; modernización comercial y abasto popular; turismo; y desarrollo científico y tecnológico.

El capítulo de política regional describe el marco para la distribución del crecimiento, definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de política para la ciudad de México, la frontera norte, el sureste, la costa del Golfo y la del Pacífico. Estas directrices son a su vez producto y orientación para la planeación que realizan la Administración Pública Federal y los Estados y Municipios, en sus respectivas jurisdicciones.

El tercer apartado del Plan delinea las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. Este apartado reviste particular importancia porque señala mecanismos para que los diferentes sectores de la sociedad intervengan en la ejecución y evaluación de las acciones definidas por el Plan, con lo cual se reafirma el carácter democrático de la planeación.

4. A guisa de conclusión

Como reflexión final sobre el tema, diremos que en el sistema de economía mixta sobre el que está construido el sistema político mexicano, la planeación económica del sector público determina y reorienta las tendencias que conforman el régimen económico y el sistema de dominación que de él se deriva. Por ello tiene un carácter eminentemente político y el Estado mexicano así lo entiende. La compleja urdimbre legal e institucional del Sistema Nacional de Planeación que en el actual gobierno se ha perfeccionado ha sido un esfuerzo de gran importancia para la continuidad del sistema político vigente.

Pretende ser la pieza maestra que en el porvenir, de volver el agua a sus cauces, maneje el Estado y su clase política para proseguir la construcción de ese proyecto nacional que, hoy por hoy, se debate acaloradamente en el seno de la sociedad mexicana, la que como sociedad civil no permite una apropiación fácil de su interpretación última y de su realización, por partido, grupo o facción alguno, ya que ese proyecto nacional, más que una realidad a alcanzar, es una idea fuerza, y por lo tanto patrimonio cultural, político e histórico de todos los mexicanos, sin excepción alguna.

Por otra parte, siendo como es el modelo económico, parte del proyecto nacional, entender la génesis y evolución de la acción rectora del Estado en la economía, es contribuir para el cabal entendimiento de ese proyecto nacional y contribuir a su proceso de construcción. Ese ha querido ser el sentido de este ensayo sobre Modelo normativo y rectoría económica del Estado.