

## *EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN LA ECONOMIA*

*ANDRES SERRA ROJAS*

### **I. Concepto**

El intervencionismo de Estado alude a un sistema intermedio de transición, entre el liberalismo y el socialismo, que combina intereses públicos y privados y confía a la acción del Estado agrupar, dirigir y suplir en la vida del país a la iniciativa privada, a la que asigna todavía un amplio margen de acción.

En la actualidad esta acción mixta se coloca en la rectoría económica del Estado y en los procesos de planificación económica.

Dos fuerzas disputan en las sociedades, la voluntad individual y la social: por una parte la lucha de las contradicciones ideológicas y doctrinales y, por la otra, la acción o actividad del poder institucional.

La ideología es parte importante de la superestructura. Algunos autores consideran a la doctrina como una amalgama de fragmentos e interpretaciones, no pocas veces contradictorias. Por su parte, el poder institucional es una estructura poderosa de orientación, estímulo y organización. Numerosas y cada vez

más crecientes actividades se reflejan en el orden político, que las toma a su cargo, o las dirige, patrocina, estimula, dominando intensamente la vida social.

El conflicto entre lo individual y lo colectivo se remonta a los orígenes de la sociedad. Las formas políticas preestatales y las formas políticas estatales, manifiestan esta lucha que parte de la acción del hombre y se relaciona de inmediato con los actores del poder público.

Siempre se ha manifestado la presencia de intervencionismo de la autoridad, frente a la urgencia de las necesidades sociales, respecto de las cuales el hombre se ha mostrado incapaz de atenderlas eficazmente.

Este dilema entre lo privado y lo público se manifiesta en los diversos sistemas que la economía ha asumido en el proceso histórico, que viene desde los pueblos cazadores, pescadores o de agricultura rudimentaria, hasta las grandes potencias económicas de nuestros días

El intervencionismo de Estado regula estos sectores:

1. Economía privada. La administración se limita a garantizar el libre desenvolvimiento del orden económico. Su instrumento más típico es la policía. El Estado cuida de que se respeten las reglas del juego por los propios jugadores.

2. Economía pública. El Estado absorbe sustancialmente las relaciones económicas. Instrumento típico: la socialización de la economía y los planes imperativos. El juego se transforma en solitario.

3. Economía subsidiada. El Estado apoya y auxilia iniciativas privadas socialmente significativas, aunque ello perturbe quizá, la igualdad de las fuerzas en el mercado. Instrumento típico: la subvención; el Estado ayuda a algunos de los interesados.

4. Economía mixta. El Estado participa también en la vida económica, la ordena y regula. Instrumentos típicos: la empresa pública, la administración monetaria, la beligerancia fiscal y presupuestaria, los planes indicativos; el Estado fija las reglas del juego y toma cartas.

El aparato productivo y de distribución de bienes y servicios está constituido por tres sectores:

a. El sector público, incluyendo el centralizado y el paraestatal y dentro de él las áreas estratégicas y las áreas prioritarias.

b. El sector privado, que actúa de acuerdo con las condiciones del mercado, salvo en lo que está implicado, restringido o regulado por el poder público.

c. El sector social, formado por los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. Artículo 25, párrafo séptimo de la Constitución.

No hay la menor duda de que los graves problemas de la sociedad moderna, exigirán una creciente intervención del Esta-

do en la economía, en unos países más que en otros, pero al final tendrán que doblegarse a las nuevas y conflictivas situaciones.

La iniciativa privada, para subsistir, deberá obedecer a los reclamos del poder público, que no podrá mostrarse indiferente ante las exigencias sociales.

El liberalismo, el neoliberalismo, el liberalismo social, se verán obligados a renovar sus principios, sistemas, teorías, porque serán ineficaces ante el mundo nuevo que se avecina.

No creo que sea una transformación rápida, porque forman la estructura más sólida de grandes imperios políticos económicos.

Los mayores problemas de EUA, Inglaterra, Alemania Federal, Japón y otros países, ya no se pueden resolver en el marco del liberalismo, que se ve obligado a nuevas y continuas concesiones.

Sin embargo, nos inclinamos a seguir la recomendación de Karl W. Deutsch (Política y Gobierno, F.C.E., pág. 566): "No tenemos control sobre lo que nuestros descendientes harán el próximo siglo. Pero tenemos una ineludible responsabilidad por lo que hagamos hoy y mañana. El destino de la humanidad es un proyecto que está en nuestras manos".

Por su parte, John K. Galbraith (La sociedad opulenta, Ed. Ariel, pág. 329) comenta: "Si no se hubiese podido resolver el problema de la producción de bienes, el hombre habría seguido sometido a la más antigua y penosa de sus desventuras. Pero nos

damos cuenta de lo que hemos resuelto y, por lo tanto, no acudir a realizar la tarea siguiente, tendría un carácter tan trágico como aquélla”,

Por todo ello, afirmamos sin reticencias, que la complejidad del porvenir exigirá una creciente intervención del Estado, siempre que cuente con los elementos indispensables y disponga de una organización técnicamente preparada y así afrontar los amenazantes riesgos del futuro.

## **2. Formas y Estructuras del Intervencionismo del Estado en la Economía de los Estados Contemporáneos**

a. El Intervencionismo de Estado en las Naciones de Economía de Mercado.

b. El Intervencionismo de Estado en las Naciones de Economía Dirigida.

c. El Sistema de la Economía Mixta.

Los cambios sociales y económicos que tienen lugar actualmente en el mundo, han originado la crisis más angustiosa y desquiciante de toda la historia, ante las injustas exigencias del Fondo Monetario Internacional.

En particular estamos viviendo en nuestro país una situación al borde de lo caótico, a la cual se enfrentan con decisión pueblo y gobierno. Nuestra comunidad sufre en estos días las consecuencias de un injusto devenir histórico.

Los cambios pueden reducirse a un común denominador: la coexistencia y al mismo tiempo la rivalidad, entre dos órdenes antagónicos: el socialismo y el capitalismo.

El individualismo es el sistema filosófico que considera al individuo como fundamento y fin de todas las leyes y relaciones morales y políticas. Este sistema se opone al intervencionismo de Estado en las empresas privadas.

El liberalismo se asienta sobre el individualismo. La propensión a obrar según el propio albedrío y no de concierto con la colectividad.

El colectivismo es la doctrina que tiende a suprimir la propiedad particular, transferirla a la colectividad y confiar al Estado la distribución de la riqueza.

Estatismo es la técnica gubernamental que prevé una intromisión del Estado no solamente en el sector público (defensa nacional, mantenimiento del orden, justicia, etc.), sino en el sector privado (empresas) y aun en la vida profesional de cada ciudadano (sindicalismo de Estado).

Es un error cuando se asimila el estatismo con el dirigismo. Este prevé solamente la estatización de la vida económica. Recordemos que el estatismo invade lo que aparece a los ojos del hombre libre y aun lo sobrepasa, bajo el punto de vista del totalitarismo, caso límite de la intromisión estatal.

Nacionalización, es transferir a la colectividad; es decir, a la nación, una empresa perteneciente al capital privado: ferrocarriles, electricidad, energía nuclear, bancos, etc.

Se distinguen dos grados en esta transformación:

1. El estadio provisional del colectivismo que limita el retorno a la colectividad de los medios de producción (máquinas, industria, yacimientos mineros, etc.)
2. El estadio llamado definitivo del colectivismo, que extiende la puesta en común de los frutos de la producción; es decir, de los bienes de consumo.

El intervencionismo de Estado cubre una serie de expresiones:

Economía dirigida; Controlada u organizada; Capitalismo reglamentado o planificado; Neocapitalismo; Neomercantilismo; Reformismo social; Estatismo; Corporativismo; El Estado comunista totalitario; Estado social; El viejo Estado individualista y liberal burgués reformado; El neoliberalismo; Estado social democrata; La democracia social cristiana; Estado de derecho democrático.

El capitalismo no se mezcla con el socialismo.

#### **a. El Intervencionismo de Estado en las Naciones de Economía de Mercado**

En términos generales, la economía política es la ciencia que alude al desarrollo de las relaciones sociales de la producción. Estudia las leyes económicas que rigen la producción, la distribución, el cambio y el consumo de los bienes materiales en la sociedad humana, en los diversos estadios de su desarrollo.

La economía de mercado, llamada por algunos economía libre, es aquella en que los principales procesos y operaciones económicas los lleva a cabo la empresa privada, libre de control directo de la actividad gubernamental.

La expresión de J.B. Say, así lo reconoce: "el gobierno ideal es el gobierno barato y que actúa poco". Antes, Adam Smith, en su obra "La riqueza de las Naciones", consideró que cada individuo conoce la mejor forma de emplear su capital para maximizar sus ganancias.

Por su parte, Bernard y Colly mencionan la economía de mercado en estos términos: "De acuerdo con la constitución sancionada el 27 de diciembre de 1978, en España se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación".

Los estados de economía de mercado se apoyan tradicionalmente en el sistema liberal, con todas las variaciones que se han impuesto a lo largo de este siglo. Entre esos estados se cuentan Estados Unidos de América, Inglaterra, Japón, Alemania Federal, Suiza y otros.

En E.U.A. hay empresas en libre competencia que abarcan numerosos negocios tanto internos como transnacionales. Las relaciones del gobierno con la vida económica se complican por la diversidad de los sistemas económicos. El Estado favorece los negocios fortaleciendo el mercado y crea un régimen financiero sólido para favorecer el desarrollo de la industria y del comercio. Las infraestructuras fueron factor de progreso al que se unieron subsidios, directos e indirectos y la expedición de la Ley Antitrust Sherman, para combatir los monopolios y garantizar la libre competencia.

Los partidos políticos liberales rechazan al socialismo como principio de acción. "Ninguno de los dos partidos es partidario de que el gobierno dirija una empresa, a menos que exista alguna fuerte razón que haga preferible la explotación pública".



Seldon y Pennance (Dic. Ec., pág. 218), comentan: "En la mayoría de países industriales occidentales ha existido una tendencia en los últimos siglos, hacia una disminución del control gubernamental sobre la actividad económica. Gradualmente se fueron sustituyendo las condiciones feudales y preindustriales por un capitalismo libremente competitivo. En los últimos tiempos ha surgido un incremento general en las funciones económicas del gobierno. La mayoría de países occidentales poseen un sistema económico mixto de libre empresa que abarca a instituciones públicas y privadas".

#### **b. El Intervencionismo de Estado en las Naciones de Economía Dirigida**

La economía dirigida en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se basa en la propiedad social de los medios de producción, el desarrollo de la producción en beneficio de toda la sociedad y planeación de la economía nacional. En este país y en los estados de su zona de influencia no existe el mercado en su sentido tradicional.

Podemos resumir la economía soviética en esta dirección: la intervención del Estado en la vida económica es totalitaria, absoluta. El mantenimiento de la propiedad socialista, con excepción únicamente de las pequeñas economías privadas de los campesinos y artesanos que alteran esta regla; exaltación del colectivismo; realización de los planes quinquenales, piedra angular del sistema soviético; el estatuto de la empresa socialista; los nuevos procesos de descentralización y cierta tendencia al reconocimiento del mercado.

La relevancia del factor económico se puso de manifiesto en su forma más radical en la tesis del materialismo histórico de Marx y Engels, que sustenta estos principios: "No es el espíritu como en Hegel, el que determina la historia, sino que toda la

vida espiritual es una superestructura de la estructura fundamental representada por las relaciones económicas de producción". Según la tesis clásica del marxismo, no es la conciencia la que determina el ser, sino el ser el que determina la conciencia.

La tesis del materialismo no es aceptada dentro del criterio tradicional en toda su extensión. Las ciencias sociales comprenden conceptos cuya naturaleza no cae en el campo de lo económico. Los filósofos como Stammler y Benedetto Croce, adoptan una postura crítica y afirman: "Establecer como fundamento de la ciencia un concepto que no se sabría definir —como éstos, el factor económico predomina sobre los otros en la vida social, 'el factor económico es fundamental y los otros secundarios'—, ni aclarar, que queda por lo tanto como un simple vocablo, sería en verdad extraño..." y concluyen: "la palabra económico corresponde aquí, como en el lenguaje corriente, no a un concepto, sino a un grupo de representaciones un tanto discrepantes, algunas de las cuales también de contenido no cualitativo, sino cuantitativo. En la URSS actual presenciamos que el poder político ha acabado por absorber la vida económica, bajo un sistema de economía centralizada y planificada".

Independientemente de las conclusiones que se adopten sobre esta polémica filosófica, que forma el tema del mundo presente, no podemos negar la indiscutible importancia del factor económico, como elemento fundamental de la vida social mexicana. Podríamos generalizar diciendo que los problemas económicos forman el sustratum de toda la legislación administrativa mexicana, pasando los otros problemas a un lugar secundario. La acción gubernamental tendrá que proyectarse con mayor intensidad y método. También es necesario reafirmar las indudables relaciones entre la estructura del Estado y los problemas económicos de una sociedad.

El grandioso desarrollo del maquinismo, el notable progreso de la ciencia y de la técnica, han hecho cambiar al mundo rápidamente y el ritmo de transformación cada día es más veloz. Pero también la hora presente ha acentuado el problema básico de la sociedad moderna, o sea: una más justa y equitativa distribución y aprovechamiento de la riqueza nacional, eliminando los obstáculos externos e internos que se le enfrentan. De todas maneras debemos mantener muy presente la afirmación del inolvidable maestro Antonio Caso: La cuestión social no se resolverá nunca dentro de la órbita de la economía política, ni por meros recursos económicos, sino en la esfera de la moral y por el acatamiento de imperativos morales categóricos.

Sin embargo, resultaron proféticas las afirmaciones de Marx: "La base real de la sociedad es su estructura económica, como totalidad de las relaciones nacidas de la forma de producción". Así nació también el Estado al modo de producción capitalista.

El socialismo mexicano demostró el error de la tendencia liberal del siglo pasado, reveló su crisis y bancarrota y puso de manifiesto la estructura económica del Estado moderno, regulado por un programa de la revolución y su triunfo en el constituyente de 1917.

En todos los tiempos se ha hecho la crítica al sistema socialista o, mejor decir, a los sistemas del socialismo. Entre estas obras destaca la de Ludwig von Mises. Gustavo R. Velasco, en el prólogo de esta obra, nos dice:

"Sin embargo, el socialismo no es capaz de edificar una nueva sociedad, sí puede destruir la que tan lenta y penosamente hemos venido edificando. Su efecto más real es la confusión de ideas que ha traído en su seguimiento y la relajación que ha producido en los vínculos y resortes de la sociedad.

El socialismo se abre paso en todo el universo y aun en los países más recalcitrantes a estos sistemas, se han visto obligados a practicar políticas socialistas. Como hemos de insistir, socialismo no es comunismo, aunque la Unión Soviética se titule: Repúblicas Socialistas Soviéticas”.

La lucha entre la empresa privada y la empresa pública es un signo revelador de los tiempos que corren. Una inmensa literatura jurídica nos ofrece las ventajas y desventajas de unas y otras, mientras sistemas eclécticos pretenden encontrar soluciones intermedias.

Por su parte, la URSS ha eliminado del proceso económico la libre empresa gobernada por el interés personal y ha estructurado el sistema de la empresa pública gobernada por el interés general: “Los instrumentos y medios de producción de todas las ramas económicas de la URSS, son propiedad social; los bienes materiales producidos por los trabajadores están a disposición de toda la sociedad. Las enormes riquezas del país pertenecen al pueblo, lo que constituye el rasgo más importante de la sociedad socialista”.

Por otra parte, “constituyen la base económica de la URSS, el sistema socialista de economía y la propiedad socialista sobre los instrumentos y medios de producción. La ley admite también una pequeña hacienda particular —de los artesanos y campesinos, individuales—, sin embargo, a los propietarios de estas haciendas les está prohibido explotar el trabajo ajeno”.

Y concluye la descripción del régimen con esta consideración: “Al ser abolida la propiedad privada sobre los medios de producción que no sean empleados en el trabajo personal de su dueño, en la URSS fue suprimida para siempre la posibilidad de explotación del hombre por el hombre”

Es conveniente aclarar que la palabra estatismo colinda en muchos aspectos con la palabra socialismo, pero a su vez estos términos se oponen al contenido de la palabra comunismo. “La palabra socialización, dice García Pelayo, es harto confusa, pues por una parte, se usa con frecuencia como concepto similar a los de estatización y nacionalización”.

El socialismo moderado y radical se apoya en el Estado y aspira a un perfeccionamiento en un sistema que concilie el interés público con el interés privado, pero jamás con el predominio de este último. El programa del estatismo es político, económico, aspira a que las instituciones políticas no tengan otro origen y fundamento que la voluntad popular: siempre es el pueblo el que debe expresar la última palabra sobre su destino; jamás una oligarquía puede sustituir esa voluntad popular. En la medida que esa expresión popular sea más diáfana y eficiente, en esa misma medida serán más adecuadas las instituciones públicas. En el orden económico, el estatismo parte de la propiedad privada como una función social, estimula bajo formas diversas al interés particular, pero su objetivo fundamental es la protección del interés público. Las grandes colectividades humanas, millones de seres humanos, no pueden ser desamparados por el Estado, a pretexto de la protección de intereses particulares que son legítimas en tanto no dañan los intereses sociales. Desde el punto de vista social, el estatismo se apoya en la familia, como núcleo vital de las sociedades humanas, de tal manera que el Estado democrático no es sino una federalización familiar. La libertad es la base del Estado y su protección una función específica del poder público. El ciudadano no necesita aportar su libertad para crear el Leviatán; debe sólo dejar un campo suficiente para remediar los grandes males sociales. De este modo su pequeña aportación vuelve a él, en los beneficios de una política estatal.

“Por lo pronto —dice García Pelayo— puede distinguirse en-

tre un concepto amplio y un concepto restringido de socialización. En sociología y en psicología social, se entiende por socialización aquellas acciones del hombre que reproducen modos colectivos de conciencia o de comportamiento; así, cuando las ideas o creencias del hombre son las generales a una generación, a un grupo profesional o a una clase social, nos encontramos con un pensamiento socializado... Socialización en sentido restringido es equivalente a socialización de empresas y, significa, por lo pronto, el paso de la propiedad de éstas de los individuos a la sociedad. Pero el concepto mismo de sociedad no sólo se ha formado en contraposición a los individuos, sino también al Estado. Por consiguiente, procede distinguir entre socialización, asunción, asunción de dichos medios por parte del Estado. Por otro lado, la sociedad tomada en su conjunto, es un ente abstracto que adquiere realidad concreta mediante su estructuración en grupos e instituciones y, en consecuencia, es necesario precisar cuáles de estos grupos han de asumir la propiedad y gestión de una empresa para que pueda llamarse socializada. De acuerdo no sólo con el sentido de la palabra socialización, sino también con la literatura surgida en torno a este problema, podemos entender por socialización la gestión de las empresas por grupos de las categorías interesadas en la producción: representantes de los obreros y técnicos, los consumidores y del Estado. La presencia de este último es necesaria no sólo por su calidad de representante de los intereses generales de la sociedad, sino también porque toda socialización amplia ha de responder a un plan económico general cuya vigilancia —cuando menos— ha de corresponder al Estado. La socialización supone, pues, propiedad colectiva, gestión combinada y autonomía, aunque no independencia con respecto al Estado.”

### **c. El Sistema de la Economía Mixta**

La economía mixta es aquella economía en la que algunos medios de producción son privados y públicos y se combinan para

alcanzar sus objetivos. También se refiere a aquélla en que la asignación de recursos y el nivel de la actividad lo deciden el particular y el poder público, en formas específicas de organización y coordinación.

Seldon nos dice que "en la actualidad la mayoría de las economías son mixtas. No existe ninguna que sea totalmente de libre empresa o totalmente dirigida por el Estado. Los términos libre y controlada son, por lo tanto, relativos. Alemania es una economía relativamente libre; Rusia una economía relativamente controlada (aunque no totalmente), Estados Unidos de América e Inglaterra son menos libres que Alemania y Yugoslavia y Polonia menos controladas que Rusia".

Antonio Carrillo Flores expresa: "Según la noción que los mexicanos tenemos sobre lo que es la economía mixta, concepto que por otra parte no es exclusivo de nuestro país, el aparato productivo y la distribución de bienes y de servicios está constituido por tres sectores:

a. El público, incluyendo el centralizado y el paraestatal, el estatal y el municipal y, dentro de él, las áreas estratégicas y las prioritarias.

b. El privado, que actúa de acuerdo con las condiciones de mercado, salvo en lo que está impulsado, restringido o regulado por el poder público.

c. El social, formado por los ejidos, los sindicatos, las cooperativas y, conforme a la exposición de motivos de iniciativa de reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales, en general las empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores.

La economía mixta mexicana, desde el punto de vista políti-

co, aspira a constituir un sistema intermedio entre la economía de mercado y la economía centralmente planificada y su extremo que es el colectivismo. Es una lucha entre el capitalismo con su economía de mercado, la libre empresa, la libre concurrencia, la utilidad o ganancia privada y otras formas; y las nuevas estructuras del estatismo, socialismo y colectivismo. Desde luego es un sistema de transición, que tendrá que abrir nuevos caminos al intervencionismo de Estado.

La economía mixta mexicana, desde el punto de vista económico, representa un esfuerzo para apartarse de los viejos principios del liberalismo, en su expresión manchesteriana y el neoliberalismo y liberalismo social, que tatan de corregir las contradicciones del sistema liberal.

La economía mixta mexicana, desde el punto de vista jurídico, es su expresión en el orden jurídico nacional, tal como se representa en la Constitución y la legislación administrativa.

### **3. El Intervencionismo de Estado en su Trayectoria Nacional**

En nuestro sistema político y económico hemos de distinguir dos etapas con sus connaturales subdivisiones: a) Las formas políticas preestatales en sus dos ramas: la etapa de las estructuras precortesianas y el régimen hispánico colonial; b) Las estructuras estatales, desde el nacimiento del Estado mexicano en 1824, hasta la nueva configuración del Estado con las últimas reformas constitucionales y legislativas.

“Todo este recorrido pone de manifiesto los esfuerzos de un pueblo noble y generoso para alcanzar una forma política y económica, que responda a sus aspiraciones, remedie sus carencias e integre una sociedad igualitaria, dominada por una justa distribución de la riqueza.”



### **a. Acción del Poder Público en la Etapa Precortesiana**

En una etapa histórica que se inicia, probablemente hace más de veinte mil años, comenzaron a cruzar, lo que hoy es el estrecho de Behring, numerosas tribus que se dispersaron por nuestro continente. Venían huyendo de la barbarie de otros grupos orientales.

La vida nómada se convirtió en sedentaria y de la caza, la pesca y la recolección de frutos, pasaron a una economía agrícola. Las aldeas comenzaron a desarrollarse y con ello nuevas formas sociales y económicas.

Numerosas culturas indígenas se desarrollan a partir de los primeros cinco siglos de la era cristiana. Hemos de repetir el esquema de Vaillant, de esta civilización ritualista: "el politeísmo basado en el culto a la naturaleza, la representación de varias divinidades por medio del dibujo y de la escultura, la edificación de templos construídos sobre plataformas para honrar a estos dioses, un sistema de escritura hecho para llevar los registros de los acontecimientos religiosos y los relativos a la tribu, un calendario y una astronomía destinada primordialmente a propósitos rituales".

Los indígenas no conocían ni la rueda, ni el torno de alfarero, ni el vidrio, ni el trigo, ni la cebada, ni el centeno.

Las diversas culturas indígenas acusaron caracteres diferentes en su vida social, económica y política. Opatas, pimas, mayos, tarahumaras, toltecas, tarascos, mayas, chichimecas, nahoas y otros, vivieron en un cuadro de constantes luchas. Por ello hemos de referirnos en particular al imperio Azteca, un pueblo esclavista.

Vivían de la agricultura, tenían algunas industrias como la textil e impulsaban sus artes plásticas.

Las tierras comunales como el calpulli, estaban divididas en parcelas que se entregaban a cada jefe de familia para su alimentación. A éstas se agregaban otras tierras públicas.

Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba integraban el imperio Azteca, que contaba con numerosas instituciones, entre ellas un poderoso ejército para someter y explotar a los pueblos.

#### **b. El Régimen Colonial de la Nueva España**

Es suficiente leer las Cartas de Relación de Hernán Cortés y la Historia Verdadera de la Nueva España de Bernal Díaz del Castillo, para formarse una idea del cuadro que ofrecían las comunidades indígenas del Valle de México a la llegada de los conquistadores españoles.

El acto inicial de administración pública de Hernán Cortés, al arribar a las playas mexicanas, es la creación del primer ayuntamiento, de lo que fue la América continental, en el mismo sitio original de la Villa Rica de la Vera Cruz "...a la mañana siguiente, dándose por fundada la ciudad, en el sitio mismo del campamento, para lo cual levantaron algunas enramadas por casas, una picota en la plaza y una horca fuera de la plueba, se erigieron alcaldes ordinarios y regidores". El poder ejecutivo se entregó a Cortés como justicia mayor y capitán general de los nuevos reinos.

El poder de los reyes, a quienes se reconoció desde los primeros momentos, no se apoyó en el derecho de conquista, sino en los títulos que se originaron. La Bula del Papa Alejandro VI de 4 de mayo de 1493, fijó la demarcación de las tierras conquistadas

por España y Portugal. El propio Papa en Bula expedida el 16 de diciembre de 1503, cedía los diezmos eclesiásticos de las Indias en favor de los reyes, a cambio de la evangelización. Los Papas reconocieron a los monarcas el derecho de patronato y a los virreyes el vicepatronato, con ello la administración pública se extendió hasta la dirección del propio gobierno eclesiástico.

A partir de 1519 Cortés inicia la conquista de nuevos territorios hasta alcanzar la gran Tenochtitlán.

Instituído el poder público en manos de los conquistadores y luego las autoridades virreinales, éste se ejerció en forma despótica, con un afán de rapiña en los primeros y una despiadada explotación por los segundos, para enviar recursos económicos a la monarquía española. El clero, que en un principio se mostró generoso con notables y justos sacerdotes, defendiendo la causa de los indios, comenzó una desenfrenada acumulación de riqueza, hasta comprender más de los dos tercios de los bienes de la Colonia.

De esa época provienen diversas ordenanzas administrativas relacionadas con el gobierno de la Ciudad de México y otras que se extienden a materias más generales. Cortés expidió las Ordenanzas de Vendedores de 1524, para los comerciantes que comenzaban a vender sus mercancías en los caminos primitivos. Una organización de policía incipiente fue la Cofradía de la Santa Hermandad, para perseguir a los malhechores. También surgieron disposiciones para regular el tráfico de navíos, flotas y otros menesteres.

Pocas en verdad fueron las instituciones indígenas que se mantuvieron y respetaron en el régimen de la Colonia, en las zonas propiamente sujetas a la influencia de las autoridades coloniales. En numerosas regiones indígenas se conservó durante

largo tiempo la misma organización inmemorial. Todo ello resultado de la política de algunos reyes españoles para la protección de las comunidades indígenas, tal por ejemplo, la orden de Felipe III de 10 de octubre de 1618. Dice a este propósito Rodolfo Reyes: “El noble afán directivo de los reyes de la época de la conquista fue sin cesar respetar los usos e influencias indígenas mientras no fueran bárbaros y antirreligiosos; pero era imposible evitar la imposición de la raza más apta y más fuerte y las comunidades indígenas no podían actuar libremente por medio de los caciques; para aplacar el desorden, el 10 de octubre de 1518, Felipe III dispuso que cada pueblo y reducción nombraría un alcalde indio y, si tenía más de ochenta casas, dos regidores también indios, que podían llegar hasta cuatro siendo mayores los pueblos, los cuales detenían al absolutismo cacical y el de los encomenderos, frailes y militares. Zurita (Breve y sumaria relación) decía a mediados del Siglo XVI, con su constante ánimo de defender a los indios, de esta forma de administración: “Con esta forma de gobierno estaba toda la tierra pacífica y todos contentos, así indios como españoles y los tributos mejores y con menos vejaciones pagados, por tener la gobernación los señores naturales”.

El gobierno de la Colonia descansaba en el poder absoluto de los monarcas, el consejo de indias, la casa de contratación de Sevilla, los virreyes, las audiencias reales, los gobernadores y adelantados, los intendentes, los corregidores y los ayuntamientos.

Aunque no se cumplieron en su mayor parte, la recopilación de las leyes de indias, representa, cuando menos, un generoso esfuerzo de la sabiduría de nobles varones, que inspirados en los más altos principios humanos, legislaron en numerosas ramas de la administración pública colonial, se esforzaron por proteger a

los indios, apartando sus comunidades de los crueles encomenderos. Numerosas cédulas reales fueron estableciendo reglas políticas y económicas de gobierno colonial.

“En cuanto al gobierno, en general, el régimen colonial dejó un legado de indiferencia hacia la responsabilidad pública. El arriendo de la recaudación fiscal, la venta de los cargos públicos, generalmente condujeron a una psicología de explotación. Los puestos públicos llegaron a considerarse como medios de enriquecimiento personal. El sistema fue pernicioso durante el gobierno español, cuando las autoridades reales usaban toda clase de formas de vigilancia que no se regularizaron por completo bajo la administración gubernamental directa, para controlar la deshonestidad. Los españoles fueron poco venturosos respecto a los altos funcionarios, como lo demuestran los expedientes de algunos juicios de residencia virreinal. Cuando se logró la independencia, desaparecieron todos los controles utilizados antes. Desde entonces, el problema de la inmoralidad fiscal ha sido un grave obstáculo para el buen gobierno de México”. Lucio Mendieta y Núñez.

Dos importantes instituciones coloniales aluden al control de los actos administrativos: la visita y el juicio de residencia.

La visita era una inspección administrativa que un funcionario llevaba a cabo para revisar la conducta de los funcionarios y suspenderlos en caso de confirmarse las acusaciones. Los jueces investigadores asumían funciones análogas en autoridad y de menor jerarquía.

Por lo que se refiere a la residencia o juicio de residencia: los funcionarios estaban obligados a rendir cuenta de su gestión. Un juez instructor, designado por el rey o el Consejo de Indias,

recogía los elementos acusatorios o de honorabilidad de un funcionario y dictaba la condena o absolución correspondiente.

Dice a este propósito Lucio V. López: "Cuando los mandatarios terminaban las funciones de su cargo por remoción o ascenso, las leyes disponían que fueran residenciados; es decir, juzgados en los actos que habían desempeñado como gobernantes. El Consejo de Indias proponía al rey tres abogados residentes generalmente de América y el rey señalaba uno de ellos para que bajo su dirección, se instruyese un sumario al funcionario cesante. El visitador o encargado de instruir la residencia, se trasladaba al punto en que el funcionario había desempeñado su cargo y anunciaba a los habitantes de la provincia el punto en que se instalaba el tribunal, ante el cual debían presentarse las quejas que los ofendidos pudiesen tener en contra la residencia. La instrucción duraba de sesenta a noventa días, según la extensión del país y una vez terminadas y oídas las defensas del gobernador o de sus representantes, el visitador elevaba al Consejo de Indias, los antecedentes necesarios para resolver el caso. La sentencia del consejo terminaba definitivamente en juicio. Los juicios de residencia no se instruían única y exclusivamente para averiguar los abusos que pudieran haber cometido los funcionarios en el ejercicio de sus cargos. Las leyes disponían expresamente que se oyese también a aquellos que quisieran informar en pro de las virtudes y buenas acciones de los residenciados y se prohibía que el informe se concretase exclusivamente a la pesquisa o averiguación de la mala conducta de los empleados obligados a sufrir las consecuencias del juicio de residencia.

Los regidores tenían además la obligación de hacer la manifestación de sus bienes, antes de tomar posesión de su cargo, dando garantías de su actuación.

### c. El Nacimiento del Estado Mexicano de 1824

Las instituciones administrativas coloniales subsistieron durante la etapa inicial de organización del Estado mexicano. Diversas leyes españolas estuvieron vigentes en materias muy importantes, como la minería, durante una parte del Siglo XIX, con las modificaciones que paulatinamente se hubieron de introducir. La Suprema Corte fundaba sus resoluciones en las Ordenanzas de Aranjuez o de otros textos legales hispánicos, por estimarlos vigentes y adecuados a la resolución de los numerosos y cada vez más complicados problemas administrativos.

Desde la iniciación del movimiento libertario, Hidalgo pensó en una organización democrática fundada en el sistema representativo.

La independencia nacional fue una noble aspiración de los mexicanos desde el inicio del siglo XIX. Las ideas de Miguel Hidalgo y Costilla se apoyan en el anhelo de una sociedad libre e igualitaria. Sus postulados comprendían amplios aspectos de la economía imperante en la época. En sus manifiestos priva la idea de desterrar la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero.

Insistió en que se entregaran a los naturales las tierras para su cultivo, "pues es mi voluntad que su goce sea únicamente para los naturales en sus respectivos pueblos". Determinación importante y humanitaria del caudillo fue la abolición de la esclavitud.

La constitución española de 1812 no tuvo una vigencia efectiva en la Nueva España, aunque se aceptó en ésta el 20 de septiembre del mismo año, donde posteriormente fue suspendida y restablecida. En España en 1814 se volvió al sistema absolutista,

hasta 1820 en que se restableció. El virrey Apodaca, con grandes reticencias, pretendió aplicarla. Al año siguiente se realiza la emancipación de nuestro país.

Daniel Moreno, comenta: “Un capítulo que tendrá especial interés para Hispanoamérica y en particular para la Nueva España, es el consignado en el Título VI ‘Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos’, que se refiere a los ayuntamientos y, en cuyo capítulo IV, artículo 324 y siguientes, dio origen a las diputaciones provinciales... que en buena parte fueron auxiliares para el desarrollo del autogobierno en América”.

José María Morelos y Pavón “representa el arquetipo de un hombre de acción. Se identificó con los humildes, los menesterosos y tuvo conciencia de sus derechos y de su fuerza. Su gran anhelo fue organizar las instituciones de la Nación. El congreso de Chilpancingo elaboró la primera y solemne Declaración de Independencia. La Constitución de Apatzingán representa los ideales políticos y económicos de Morelos”.

Continuando el pensamiento de Hidalgo, Morelos dijo: “que no haya privilegios ni abolengos, que no es racional, ni humano, ni debido que haya esclavos, pues el color de la cara no cambia el del corazón ni el del pensamiento; que se eduque a los hijos del labrador, del barrendero, como a los del más rico hacendado; que todo el que se queje en justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda, contra el fuerte y el arbitrario...”

Importante es el “proyecto para la confiscación de intereses de europeos y americanos adictos al gobierno español”. En él apunta Morelos las soluciones al problema agrario; también aconsejaba luchar contra el lujo y la molicie, motivo de decadencia entre los pueblos.



El primer indicio para organizar jurídica y políticamente a la nación mexicana, a partir de la independencia, aparece en el proyecto de Leyes Constitucionales de Ignacio López Rayón. La idea de un gobierno autónomo se va definiendo durante el proceso de elaboración de la Constitución de Apatzingán. La Junta de Zitácuaro, luego trasladada a Sultepec, formuló sus propias ideas políticas, inspiradas algunas veces en otras legislaciones y coincide con Rayón en la organización del poder ejecutivo.

El primer intento de organizar política y administrativamente al país, se debe al proyecto de Rayón.

En abril de 1812, Rayón sometió a Morelos un proyecto de constitución, pero éste no estuvo conforme con él, formulando otro proyecto que tituló "Sentimientos de la Nación". Más tarde el Congreso de Chilpancingo redactó "El Acta de Independencia". Posteriormente y con detalle se elaboró la Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

A manera de una declaración de derechos la Constitución expresó: "La íntegra conservación de estos derechos, los de igualdad y seguridad, propiedad y libertad, es el objetivo de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas". Morelos extinguió los tributos de la alcabala y el estanco del tabaco. Decretó la igualdad de los indios. Para suplir la falta de moneda, mandó acuñarla de cobre, con igual valor que la de la plata.

En esos tiempos y digna de particular mención, es la figura de Francisco Severo y Maldonado, autor de una ley agraria, erudito y visionario de los problemas de la Nación, al exaltar la democracia, el orden, la justicia, el equilibrio social y la dignidad humana. Por ello se lanzaba contra la horrible propiedad territorial perpetua, hereditaria y exclusiva.

Más tarde, a partir de la consumación de la independencia, se creó una legislación que unificó la acción gubernamental, principalmente a partir de la Ley de Secretarías de Estado de 1821, hasta 1824, en que propiamente surgió el Estado mexicano.

Eran los primeros pasos para elaborar la ley fundamental de los mexicanos. Este es el producto del choque de dos culturas de diferente evolución, que al fusionarse originaron el mestizo, que es el tipo humano que sirve de base al elemento "población" del Estado mexicano.

La población de seis millones de habitantes, mestiza, criolla e indígena, se encontraba distribuida en una enorme extensión territorial de más de cinco millones de kilómetros cuadrados, mal defendidos y peor administrados, que lo hacían una presa fácil para naciones ávidas de extender sus conquistas territoriales. El poder se ejerció durante la colonia por las autoridades virreinales en forma exclusiva y, sólo secundariamente, se ofrecen ejemplos de nativos asumiendo los puestos de responsabilidad oficial. La independencia abre las puertas del gobierno a los nuevos mexicanos, principalmente criollos y mestizos, que además de hacer la independencia, se preocuparon por la forma política más apropiada para el país.

Miseria, ignorancia y enfermedad, han sido los enemigos tradicionales de nuestro pueblo. Arraigados problemas que por su magnitud aún se proyectan desastrosamente, sobre los tiempos actuales. Una pequeña minoría intelectual, en el primer cuarto del Siglo XIX, comenzó a ponerse en contacto con los sistemas políticos y con la experiencia de otros países. Un panorama institucional complicado, se presentaba con las inevitables dificultades de selección. Las naciones de occidente, con varios siglos de evolución, ofrecían magníficos ejemplos de formas políticas e instituciones administrativas, en tanto que nuestros veci-

nos daban sus primeros pasos en las diversas modalidades del estado federal, que ellos habían creado casi sin precedentes, “un gobierno del cual no existía un exacto modelo”.

El México independiente va a proyectarse con la novedad de los principios políticos de la filosofía política occidental, tanto de Europa, como de los Estados Unidos de América. Grande fue la influencia de las revoluciones estadounidense, francesa y, más tarde, la revolución liberal española.

El absolutismo de los monarcas europeos en bancarrota, daba paso a nuevos sistemas y principios y un novedoso lenguaje político, como el de Benjamín Constant y de Juan Jacobo Rousseau, que llamaron la atención de nuestros antecesores y que comenzaron a emplear con muy diversos sentidos.

En el orden interno, la Nueva España llegaba a su fin, como un acontecimiento histórico inevitable, ante el reclamo de una vida independiente. Los titubeos e imprecisiones políticas, dominaban el ambiente insurgente, frente a un cuadro social de difícil organización. Comenzábamos a pagar las primicias de nuestro noviciado político.

El Siglo XIX, para nosotros despiadado y contradictorio, se nos presenta como una etapa de luchas enconadas y exterminadoras, entre dos bandos irreconciliables: el grupo liberal, que representaba los nuevos ideales del pueblo mexicano y el grupo conservador, que amparaba los viejos intereses de las clases privilegiadas poseedoras de la riqueza nacional.

Las huellas de esa contienda —que aún perdura—, han quedado señaladas en leyes que tuvieron escasa vigencia y en proporción de un territorio inmenso. De esa época también, son numerosos proyectos para configurar políticamente al país, en un

complicado proceso de ensayos, tentativas, vacilaciones e incertidumbres políticas. El país no alcanzaba ni la unidad demográfica, ni la unidad política.

Las mismas porciones territoriales que posteriormente sirvieron de base para delimitar las entidades federativas, eran territorios imprecisamente considerados. En cada intento de organización constitucional y administrativa, no eran representantes de estados los que concurrían a los congresos constituyentes, sino territorios por configurar.

Pasado el intento frustrado de una organización monárquica bajo el efímero imperio de Agustín de Iturbide, surgen los primeros balbuceos de integración en una forma de estado permanente.

“La caída y después la muerte del ex emperador, dio diversa dirección a los partidos que su elevación había creado y formó otros nuevos en que dividió la República, resultando por una multitud de acontecimientos e incidentes, que no es éste el lugar de exponer —que con pocas excepciones—, el imperial, unido a algunos de sus contrarios, vino a ser el federalista y, los enemigos del imperio, entre quienes se contaban los masones, compusieron el que se declaró por la forma de gobierno central cuando la constitución se discutió”.

El Estado mexicano se configura por primera vez en la Constitución federal de 1824.

El tratado definitivo de paz y amistad celebrado en Madrid, reconoce “...como nación libre, soberana e independiente, a la República Mexicana, compuesta de los estados y países especificados en su ley constitucional —y agrega—, ...y su majestad renuncia, tanto por sí, como por sus herederos y sucesores, a toda pretensión al gobierno, propiedad y derecho territorial de dichos estados y países”.

Es interesante observar que algunas de las ideas políticas modernas tuvieron defensores en los inicios de nuestra vida independiente. "Monseñor Banegas, Obispo de Querétaro, historiador egregio por la erudición, la imparcialidad y el juicio, expresa en su obra novísima, cómo Iturbide buscaba 'que el Congreso fuera la verdadera representación nacional, por estar en él representados, en la proporción que en la nación existen, todos los intereses de ella, y por haberse nombrado los diputados mediante el voto directo'. Y agrega: "Cuando se han meditado los profundos estudios sobre el régimen representativo, últimamente publicados en Europa por insignes sociólogos, sobre todo belgas, que la estudian no desde el falso idealismo rusoyano, sino apoyándose en la fría realidad de la sociedad humana, se admira uno de que el coronel del regimiento de Celaya de 1821, cuando todo era democracia igualitaria y pacto social, hubiera comprendido el verdadero problema que ese régimen entraña, y propuesto una solución, que es en el fondo, la aceptada por todos los sociólogos modernos con el nombre de representación proporcional".

Con la aparición de las primeras instituciones administrativas, se inicia una constante preocupación por conocer a los autores de otros países y a las legislaciones extranjeras. La primera Ley de Secretarías de Estado es de 1821 y organiza cuatro importantes dependencias, inspiradas en la organización administrativa española.

En estos primeros tiempos no podemos aludir a autores de obras generales de derecho administrativo, ya que en Europa se iniciaba el desenvolvimiento de la materia, principalmente en Francia. Sí podemos mencionar importantes estudios sobre aspectos parciales de la administración pública y del derecho administrativo.

Numerosas obras se formularon con el propósito de crear o comentar las instituciones administrativas, en un largo proceso

para integrar debidamente los cuadros de la acción del Estado. Programas de organización del Estado, aspectos generales de las finanzas nacionales, leyes sobre materias de las más comunes actividades de los particulares, se fueron sucediendo, en un proceso de grandes vicisitudes sociales.

En el año de 1836 aparece la obra: "Práctica forense mexicana", de Manuel de la Peña, que aunque referida al derecho privado, pronto se dedujeron provechosas enseñanzas para otras ramas del derecho.

Pero se debe a Teodosio Lares, la primera obra sistemática de Derecho Administrativo en México. Invitado por el Ateneo Mexicano, este distinguido jurista y estadista impartió un curso completo sobre la materia, que posteriormente fue editado en forma de libro. La obra de este autor se inspiró en el derecho administrativo francés y principalmente en la obra de Adolphe: "Derecho Administrativo".

Esta obra tuvo gran influencia en los estudios jurídicos que se emprendían en las entidades federativas, surgiendo obras sobre la materia, inspiradas en la obra de Lares.

#### **d. El Liberalismo Económico en el Siglo XIX: La Libre Empresa, la Economía de Mercado y su Desarrollo Ulterior**

El Siglo XIX mexicano se desarrolló principalmente en el marco de las ideas liberales, moderadas y radicales. Esta época estuvo inicialmente dominada por el liberalismo moderado, principalmente en la forma como fue expresada por los órganos del poder público, salvo los casos de predominio del partido conservador.

Debemos distinguir el liberalismo filosófico que considera la libertad intelectual en pureza, sin obstáculos que la demeriten; el liberalismo económico que exalta la libertad económica fortalecida con el libre juego de la ley de la oferta y la demanda y el principio de la libre concurrencia; y el liberalismo político que consagra la libertad política asegurada en las declaraciones de derechos, el sistema de división de poderes y un régimen constitucional de estímulo y protección del interés individual.

Desde el siglo pasado se inició esta controversia entre sistemas sociales y económicos contradictorios. El Siglo XIX fue el del liberalismo, en el que también hacen su aparición los sistemas estatistas en sus diversas formas y denominaciones.

El liberalismo estuvo constituido por la exaltación del individuo como factor del progreso social, con las libertades fundamentales, en un libre juego de leyes naturales. En él se manifiesta la eficacia de la voluntad individual por el valor de la economía de la libre empresa. Esta teoría tiene su raíz en la teoría del derecho natural y de los derechos innatos del hombre. La expresión "liberal" es española y corresponde al movimiento iniciado contra las torpezas de los monarcas; más tarde se extiende al Estado.

En el orden económico, el Estado aparece como un mal irremediable, sin otro propósito que asegurar el mundo de las relaciones individuales.

Todo esto fue exaltado por los liberales mexicanos, en tanto que los liberales radicales se apoyan en el racionalismo. "En sí —dice Walter Treimer—, el liberalismo fue la fuerza política dominante en el Siglo XIX y transformó el mundo como ningún otro movimiento lo había hecho antes que él. Se identificó con el progreso, cimentó la democracia política en toda Europa oc-

cidental y logró un sistema de gobierno constitucional en el centro europeo. En política exterior representó la libertad y la soberanía para todos los pueblos europeos, patrocinó la obtención de la unidad nacional de los pueblos que todavía no la poseían. Y en eso unió los esfuerzos nacionales de dichos pueblos con las exigencias de constituciones liberales”.

Por lo que al Estado se refiere, el liberalismo señaló diversas actitudes: en un principio la fórmula del *laissez faire, laissez passer*, fue infranqueable. El Estado no debía intervenir en los procesos de la vida económica. Sólo se justificaba su actitud vigilante, para que no se interrumpiera el orden de la vida social, siempre estimulado por esa fuerza excepcional que se llama el interés personal. Al amparo de esta idea se construyeron los Estados Unidos de América.

#### **e. La Constitución Liberal de 1857**

Puede afirmarse que la gran mayoría de los diputados del Congreso Constituyente 1856-1857, eran de tendencia liberal moderada y algunos de filiación conservadora. Tal es el caso de Echano-ve, que fue ministro de Maximiliano y otros que se enfrentaron al juarismo.

El partido liberal radical siempre fue un partido minoritario, de pequeños grupos selectos, que hasta la reforma no habían logrado realizar sus propósitos fundamentales. Ejemplo de ellos fueron Valentín Gómez Farías, José Ma. Luis Mora, Melchor Ocampo, Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y otros prominentes liberales de otras épocas. Cuando se examinan las ideas de estos próceres —como el caso de Ponciano Arriaga, en su exposición sobre la propiedad territorial—, inevitablemente nos hacen pensar que estos estadistas correspondían a otros sistemas diversos del liberalismo, o en todo caso, a una dualidad de ideas liberales-radicales e ideas socialistas.



El partido liberal radical consideró no haber alcanzado sus propósitos en el constituyente de 1857, que al final de cuentas adoptó una Constitución de tipo liberal moderado. Cómo no recordar las palabras de Francisco Zarco (Crónica del 15 de noviembre de 1856): "Nos prometíamos una Constitución liberal, progresista, capaz de curar las dolencias de un país víctima de la ruina, de la timidez y de las medidas a medias, tanto en política, como en materia administrativa. Nos engañamos. La rutina sigue triunfando desde la tarde en que, entre aplausos y silbidos, retrocedió la asamblea ante la libertad religiosa y cerró las puertas a la reforma diciéndole: no es tiempo. Nos causa pena seguir presentando todos estos contrastes".

El constituyente de 1857 se mostró hostil a toda idea de renovación estatista. Muy pocas ideas del liberalismo radical se aceptaron. Dice Ponciano Arriaga: "Pero en lo general, fueron desechadas todas las conducentes a definir y fijar el derecho de propiedad, a procurar de un modo indirecto la división de los inmensos terrenos que se encuentran hoy acumulados en poder de muy pocos poseedores, a corregir los infinitos abusos que se han introducido y practican todos los días invocando aquel sagrado e inviolable derecho y a poner en actividad la riqueza industrial y agrícola del país, estancada y reducida a monopolios insoportables, mientras que tantos pueblos y ciudades laboriosos, están condenados a ser meros instrumentos pasivos de producción, en provecho exclusivo del capitalista, sin que ellos gocen y disfruten más que de una parte ínfima del futuro de su trabajo o a vivir en la ociosidad o en la impotencia porque carecen de capital y medios para ejercer su industria".

La promulgación de la Constitución de 1857, vino a señalar la unidad del Estado de derecho mexicano y la consagración del principio de legalidad. Las instituciones jurídicas liberales consagraban nuevas tareas a la administración pública.

“En la entraña del liberalismo político —nos dice Tena Ramírez—, tan generoso en cuanto a sus propósitos de rescatar la dignidad humana frente al poder arbitrario, existía un principio que a la larga se advirtió cómo contradecía las finalidades de igualdad y de libertad. Era el liberalismo económico, que al aceptar el individualismo rampante y el permitir en nombre de una falsa libertad que los poderosos subyugaran a los económicamente débiles, en realidad frustraron en el campo de los hechos la igualdad y la libertad teóricas que proclamaba el liberalismo político.”

Con posterioridad a estos acontecimientos hemos de mencionar la aprobación de las leyes de reforma, de importancia excepcional para la vida del país.

#### **f. El Régimen del Presidente Porfirio Díaz**

El segundo impulso del Siglo XIX, con su nueva Constitución, da paso a una organización administrativa, necesaria para llevar a cabo la nueva estructura del estado: ejemplo de ello fueron la Ley de Secretarías de Estado, la legislación minera, la ley orgánica del ejército, las leyes sobre finanzas públicas, las leyes relativas a la educación nacional en sus diversos grados, la legislación de reforma. Surgen también, servicios públicos importantes de transportes, bancos, comercio y otras actividades del poder público.

La Suprema Corte —bajo normas de unidad, independencia y respetabilidad—, estudia esa legislación en relación con el orden constitucional y se emiten resoluciones que aún hoy son objeto de comentarios por los juristas. La figura de Ignacio L. Vallarta, señala nuevos rumbos a la interpretación constitucional, al estilo de las grandes figuras de la judicatura de los Estados Unidos de América.

Durante su larga dictadura, el Presidente Porfirio Díaz despreció las libertades políticas fundamentales del pueblo mexicano, "esperando pacientemente a que el pueblo de la república estuviera preparado para elegir y cambiar el personal de su gobierno, en cada período electoral, sin peligro ni temor de revolución armada y sin riesgo de deprimir el crédito nacional o perjudicar en algo el progreso de la nación y hoy presumo que ese tiempo ha llegado".

No puede negarse que en el sector económico la obra de Díaz fue importante, por la notoria penuria del país. Favoreció el desarrollo de la riqueza pública al "poner en movimiento las fuerzas productivas y realizar la obra, ya necesaria y suprema, de la unidad nacional" (Rabasa. La Constitución y la Dictadura, pág. 112).

A través de las compañías deslindadoras se favoreció el desarrollo del latifundismo y la esclavitud de los campesinos. La inversión extranjera rodeada de inmensos privilegios, originó grandes perjuicios a la nación.

"En resumidas cuentas, una economía en expansión pero en el desequilibrio, las tensiones y las crisis. Es por ello que no consigue imprimir en el campo político y en la organización social el movimiento que la anima, su dinamismo y su armonía. El marco en que se inscribe su propio crecimiento, en efecto, es frágil. Es sensible a las fluctuaciones del comercio internacional las cuales actuando directamente sobre los salarios después de 1905 hace declinar la actividad comercial. El costo social del sistema se incrementa cuando los precios suben y bajan los salarios. El crecimiento económico engendró el problema del comercio exterior y de la influencia estadounidense, la misma que Porfirio Díaz, siempre quiso exorcizar y que contribuyó a socavar la estabilidad política de la que se sentía tan orgulloso"

(Jean Meyer. La Revolución Mexicana, Editorial Dopesa. 1973, pág. 15. Barcelona).

Los tratados de derecho constitucional y administrativo responden a las nuevas ideas jurídicas de la época y se inicia el desarrollo de ambas disciplinas.

La influencia del derecho europeo sobre nuestro derecho administrativo es notoria. Las principales obras de derecho administrativo de la época, fueron conocidas y comentadas por nuestros autores.

Al concluir el Siglo XIX era notable el desarrollo de nuestro derecho administrativo y se reflejaba en la legislación y en la jurisprudencia. Las facultades de derecho elaboraban sus programas de acuerdo con las nuevas ideas y prominentes personalidades de la época ocupaban la cátedra para divulgar el nuevo derecho. Desde entonces esos centros docentes han colaborado al desenvolvimiento de esta rama de derecho.

La administración pública había extendido la acción del Estado, hasta comprender materias que el pasado liberalismo se negaba a entregar a la acción de los poderes públicos. Posteriormente, en tanto que Justo Sierra estructuraba la educación nacional, Ives Limantour organizaba el campo de las finanzas nacionales.

La mayor parte de los autores que hemos citado anteriormente, se proyectan en este tiempo, en toda su madurez intelectual, en la extensa obra administrativa del Presidente Porfirio Díaz. La cátedra, la judicatura y las actividades profesionales, permiten a nuestros juristas una revisión de los nuevos principios del derecho administrativo.

### **g. La Revolución de 1910 y la Constitución de 1917.**

Francisco I. Madero en su libro: "La sucesión presidencial", publicado en 1910, señala la lucha por la transformación de las instituciones públicas mexicanas. El régimen del Presidente Díaz había llevado a cabo la primera etapa de consolidación del Estado mexicano, regulado por los principios del liberalismo.

La revolución de 1910 define una nueva política revolucionaria, encaminada a una mejor distribución de la riqueza pública, a una intervención mayor del Estado en los procesos de la vida social y económica.

Destacados elementos de la revolución mexicana participan en el Congreso Constituyente de 1917, logrando triunfos tan notables como el advenimiento del estatismo, como sistema opuesto al sistema liberal. El Presidente Carranza preconiza el constitucionalismo como base de su gobierno y reúne importantes personalidades que actuaban dentro y fuera del constituyente, como Luis Cabrera, Natividad Macías, Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Francisco J. Múgica y otros más.

En el Congreso Constituyente de 1917 el grupo renovador incorpora a la Constitución nuevos preceptos, que han de servir de base a la política social de los gobiernos revolucionarios. La política agraria, obrera, económica, educativa y de otros ramos importantes, se inicia con todo vigor. Aparece una moderna legislación administrativa, que no tiene paralelo con otras épocas. Son estas leyes las que forman los temas de esta obra sobre derecho administrativo. Ellas van señalando nuevos rumbos a la administración pública y se inician las obras administrativas en gran escala en carreteras, obras hidráulicas, escuelas, servicios públicos.

Por último, es interesante señalar la aparición de numerosas instituciones administrativas, que pronto han adquirido una proyección fundamental en la vida del país, como la Dirección General de Pensiones Civiles, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social y, otras más, de indudable beneficio a la comunidad nacional, que son analizadas a lo largo de esta obra.

En el transcurso del Siglo XIX y primer cuarto del Siglo XX, el liberalismo se vio obligado a ceder ante la creciente gravedad de los problemas sociales y a la adopción de "una nueva política de reforma social". El liberalismo había sido una fórmula maravillosa para poblar e incrementar regiones desiertas, pero mostraba su ineficacia en su proyección hacia las grandes masas de población. El ritmo de una sociedad no se podía detener ante un mezquino "interés personal". Para conciliar el sistema liberal en franca decadencia, en un declive inevitable, surgieron expresiones como las de liberalismo solidarista, demoliberalismo, liberalismo social, que ya eran francas intromisiones en las ideas de los estatistas.

La batalla se libró en el Congreso Constituyente de 1917 y una vez más el liberalismo logró mantener férreamente los viejos principios liberales. Todo parecía indicar "que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales". Pero un pequeño grupo progresista del congreso logró sacar adelante determinadas ideas progresistas, como las contenidas principalmente en los artículos 27 y 123 de la Constitución. Además, a cada garantía liberal se le hizo una adición, que limitaba su contenido: los derechos del hombre seguían siendo fundamentales, pero también eran de importancia los derechos de la sociedad. Si el grupo liberal radical fracasó en 1857 en sus ideas fundamentales, el grupo revolucionario de 1917 logró imponer su programa de reforma social y dio paso a la economía mixta.

La contienda seguía, porque no era posible que se conciliaran dos ideas contradictorias. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación le correspondió decidir este debate y se orientó, en la mayor parte de los casos, en las ideas estatistas. Así se explican leyes como la de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, la ley de monopolios, las leyes que crean los numerosos organismos paraestatales y otras más.

La economía mexicana se ha formado al amparo de una legislación constitucional y administrativa que celosamente la vigila contra los factores que pueden atrasarla o aniquilarla y pretende que se desenvuelva, no bajo un estricto régimen individualista, sino matizando la acción oficial y privada al resguardo del interés público. El último censo general de población representa una magnífica labor para el conocimiento integral del país y para comprobar la acción eficaz de los gobiernos emanados de la revolución.

La libre empresa o empresa privada es celosamente defendida por las naciones capitalistas y por los estados que están en la órbita de su influencia. Marx Horn piensa "que el libre juego de las fuerzas económicas, el desenvolvimiento sin trabas de la iniciativa privada y la reducción al mínimo indispensable de las funciones del Estado, representan las mejores garantías para el progreso de las naciones y el bienestar de los pueblos".

La concepción tradicional capitalista ha sufrido notorias alteraciones en los últimos tiempos, pero no las suficientes para integrar un programa atractivo para los demás países. George Goyder, defensor de la libre empresa, señala la necesidad de una nueva orientación para subsistir.

"La industria en el Siglo XX ya no puede ser considerada como un arreglo privado para enriquecer a los accionistas. Se ha

convertido en una empresa conjunta, en la cual los trabajadores, la gerencia, los consumidores, la localidad, el gobierno y los Trade Unions oficiales desempeñan todos un papel. Si se ha de continuar el sistema que conocemos por el nombre de empresa privada, es preciso encontrar alguna manera de englobar los múltiples intereses que han de ser unidos en un propósito común."

Shepard B. Clough, defensor del sistema estadounidense de la libre empresa, dice que se ha logrado "la consecución de un nivel de bienestar nacional jamás alcanzado antes en toda la historia de la humanidad". Explica este sistema por la reunión de diversos factores esenciales; los grandes recursos naturales explotados temerariamente, la tecnología en producción industrial, ahorro e inversión que dio a los Estados Unidos de América un conjunto de nuevas máquinas, la creación y empleo de trabajo humano, el desarrollo de los transportes y el comercio y las ideologías por las cuales y para las cuales viven los estadounidenses. Señalando el autor los merecimientos excepcionales del sistema, hace, sin embargo, advertencia: "El camino hacia arriba no es por desgracia tan sencillo. No debemos hacernos ilusiones. Debemos reconocer que queda mucho por hacer, para mejorar el orden de nuestra sociedad y que esto reclama un gran esfuerzo. Tampoco debemos pasar por alto que será todavía más difícil desarrollar gustos superiores entre nuestros conciudadanos".

Los demás estados practican un sistema intermedio entre la empresa privada, que es la que sigue predominando y, las empresas públicas, que cada día adquieren mayor auge.

En las naciones latinoamericanas —México principalmente—, la empresa pública ha asumido un desarrollo importante; petróleos, ferrocarriles, energía eléctrica y otras empresas más, colaboran en la magna tarea de fortalecer la economía nacional. Este proceso de nacionalización ha respondido no a un plan



general de nacionalizaciones, sino a circunstancias fortuitas. Sin una industria que nos ampare, practicamos una economía de mercado en la forma más desventajosa e injusta que pueda imaginarse. Una industria rudimentaria compitiendo con los modernos implementos industriales del sistema capitalista, que ha alcanzado una tecnología superior, con la cual es difícil compararse.

Wilhelm Ropke, en su obra *Economía y Libertad*, se refiere a este último concepto: "Cuando hablo de la economía de mercado, me refiero implícitamente a muchas cosas que a ustedes les son familiares. Ante todo, me refiero a la libertad, la libertad fundamental, de todos los interesados: libertad de consumir lo que se desea, de producir lo que se crea conveniente, de ahorrar, de invertir, de importar, de explotar, de llevar a cabo cualquiera actividad económica. Más ampliamente me refiero a la competencia a lo que llamamos el mecanismo libre de los precios, que suben o bajan según la relación entre la oferta y la demanda". Estos elementos de la economía de mercado son precisamente los sembradores de miseria y de injusticia en las relaciones sociales y económicas.

Raymond Barre (*Economía Política*. 3a. edición, pág. 118, Ediciones Ariel) nos dice, a propósito de la intervención del Estado:

"En los momentos actuales, en los que el liberalismo del Siglo XIX no es ya triunfante, dejando a un lado las economías planificadas, en donde el Estado asume el papel económico central y decisivo, podemos observar que la intervención del Estado en la economía es amplia y reviste múltiples formas:

a. El Estado fija "las reglas del juego" económico; por ejemplo, instauro los contratos colectivos, fija la duración legal de la

jornada de trabajo o dicta disposiciones relativas a la concentración de empresas.

b. El Estado interviene indirectamente en la actividad económica, a través de la imposición y del gasto público, el control del dinero y la distribución del crédito.

c. El Estado coordina y financia una gran parte de la inversión total del país.

d. El Estado se hace cargo de un sector de la producción (sector público; por ejemplo, las empresas nacionalizadas o las explotaciones públicas).

e. El Estado controla directa o indirectamente los precios y los tipos de cambio.

f. El Estado asegura la redistribución de la renta nacional.

g. El Estado es responsable del mantenimiento del pleno empleo y del crecimiento de la economía.

En tales circunstancias, se puede afirmar que el Estado es un sujeto económico que opera asociado con los sujetos económicos individuales y los grupos. Desde este punto de vista, las economías del Siglo XX son colectivas y mixtas”.

#### **4. Hacia un Nuevo Derecho Económico**

Con acopio de razones, los autores nos hablan de un derecho económico. Julio H.G. Olvera nos dice:

“El derecho económico obra la articulación de la economía en comunidad. De la economía privada surge la economía

común. El Estado reclama sólo la conducción de la economía; no opera por sí mismo, ni pretende sustituir con una burocracia económica las fuerzas creadoras activas de los individuos. La conducción de la economía por el Estado realiza el principio de que "la utilidad común prevalece sobre la utilidad individual."

Esta determinación es obligada por los caracteres de nuestra economía, que abandona sus perfiles y se enfrenta con los nuevos problemas económicos en la realización de un programa de beneficio colectivo. Varios millones de seres humanos viven una vida infrahumana, sin los más elementales servicios públicos y sin poder atender sus más apremiantes necesidades básicas. En nuestro país estos problemas económicos tienen un matiz de inusitada gravedad, ante la incapacidad económica del pueblo y del Estado.

Economía y derecho deben estar totalmente al servicio de esos grandes núcleos de población, a quienes no se puede abandonar o postergar, con economías ciudadinas de lujo. La planificación comienza a integrarse con pasos más seguros. Se dispone de estadísticas adecuadas, de especialistas totalmente entregados a esa patriótica tarea nacional. Al impulso de las campañas presidenciales, surgen los propósitos para emprender esa nueva tarea, que es obra de muchos años, hombres y gobiernos. Una obra de grandes propósitos hacia el futuro, en la que deben estar comprometidas todas las generaciones venideras.

Paulatinamente va quedando enmarcado nuestro liberalismo en el proceso de la historia. El recuerdo de este sistema nos es útil para señalar su significación durante el Siglo XIX y el primer cuarto de este siglo y, para ofrecer los contrastes con los sistemas estatistas modernos.

Los países anglosajones parecían invulnerables en los dictados

del viejo liberalismo, pero la vida es superior a los sistemas políticos y económicos y han acabado por sucumbir ante la fuerza de las nuevas ideas, porque de no hacerlo, se hubieran visto envueltos en crisis insolubles, que fueron salvadas merced a una política social estatista para agravarse nuevamente ante el reclamo de otros violentos procesos económicos. Como ejemplo de ello tenemos la política del New Deal del Presidente Franklin D. Roosevelt, que marca una etapa decisiva de interés excepcional en el desenvolvimiento del pueblo estadounidense. Un trascendental cambio de ruta. El Presidente John F. Kennedy fortalece nuevos puntos de un nuevo programa gubernamental a la economía estadounidense y nuevos aspectos de la intervención gubernamental.

El Reino Unido de la Gran Bretaña (Inglaterra) dominado tradicionalmente por las ideas conservadoras, dio paso a un nuevo programa social, obra del Partido Laborista. El Estado mostró interés en una intervención más efectiva en algunas actividades entregadas al sector privado. Dice García Oviedo: "Incluso en Inglaterra, país clásico de la economía liberal, se acentúa considerablemente en nuestros días la corriente del intervencionismo industrial. Con sus enormes nacionalizaciones y creación de organismos tan poderosos como la British Broadcasting Company, la Central Electric Board y la London Passenger Transport Board".

Cuando se estudia el punto de partida de la legislación administrativa económica, debe precisarse que a nuestro país no se le debe considerar como una nación subdesarrollada económicamente, sino en franco proceso de superación jurídico económico.

Las bases actuales de nuestro progreso económico nos alejan de economías primitivas, rudimentarias o subdesarrolladas. Esto

no reviste una importancia enorme, porque la economía nacional que se refleja en la legislación administrativa, debe canalizar los problemas, tal como se presentan en los demás países de economía desarrollada, unida a las propias peculiaridades de nuestro medio social económico.

Ofrecemos grandes contrastes en nuestra economía, que deben ser objeto de estudios conjuntos de financieros, juristas, economistas, planificadores. Como un ejemplo de ese desarreglo económico tenemos el caso de las últimas producciones de algodón. Problema que no deja de ofrecer una paradoja excepcional, si se toma en cuenta que la mayor parte de la población no dispone de elementos suficientes para la adquisición, principalmente de la manta, que es uno de los modos habituales de vestir de un núcleo importante de la población. ¡Cuántos mexicanos no consumen las cosas que producimos! Elevar su capacidad adquisitiva es una gran empresa.

Una población inmensa vive concentrada en el Distrito Federal y en otros centros urbanos, sin capacidad productiva satisfactoria, en tanto que en grandes regiones del país se acentúa su despoblación, o no cuentan con los elementos humanos indispensables para el desarrollo económico.

Al hacer referencia a este tema, debemos indicar que la legislación administrativa, de contenido económico, reviste en la administración pública una gran importancia. El derecho administrativo es un instrumento poderoso para llevar adelante una adecuada política financiera, más siempre es conveniente pensar que no es a través de leyes administrativas como se resuelven estos problemas que corresponden estrictamente a la teoría económica. El campo de acción de la economía es mucho más extenso que el campo de acción del derecho, aunque en la mayor parte de los casos se impliquen o se complementen. Una

buena política económica se concreta en diversas leyes de contenido económico, aunque siempre insuficientemente. Administración, derecho y productividad, definen la problemática del sector paraestatal.

Vivimos el más grande de los debates mundiales que registra la historia en materia política y económica. Dos grandes sistemas se disputan la hegemonía en el mundo: el sistema capitalista de los Estados Unidos de América y el sistema comunista de la Unión de Repúblicas Socialistas, la República Popular de China y las naciones proletarias. Nada puede conjeturarse sobre esta violenta lucha que parece no tener un principio de solución conciliatoria y amenaza con llevar a los pueblos a una de las más tremendas catástrofes, una etapa difícil y conflictiva de transición, entre los viejos sistemas que viven del pasado inmediato y las nuevas tendencias que se abren paso impetuosamente. Nuevas ideologías, métodos, estructuras, principios, teorías y planes, se manifiestan en la realidad del Estado contemporáneo, para configurar un mundo social, económico y político, más armónico y equilibrado con la naturaleza humana y orientado a la solución de los grandes problemas que aquejan a la sociedad, entre otros el de producir lo necesario para vivir y lograr una mejor distribución de la riqueza social. Supervivencia y justicia social son el determinante de la sociedad del futuro.

El viejo Estado gendarme y espectador de la vida económica, ha dado paso al Estado actuante en todos los procesos sociales. La planificación global y la justa distribución de la riqueza pública, abren nuevos horizontes a la sociedad contemporánea.

Este desarrollo irregular de la economía mundial se refleja en las economías nacionales, principalmente en los países subdesarrollados, que se enfrentan a graves crisis específicas, una desocupación masiva y una constante y desproporcionada elevación del índice de precios, de tal manera que las fuerzas del mercado

son insuficientes y provocan un constante endeudamiento al Estado y mantienen una pobreza generalizada en el pueblo.

Al lado de esos sistemas, sufriendo la influencia de ellos, coexisten países que no tienen muy notables afinidades con uno y otro; del capitalismo porque son países de vida económica rudimentaria o países subdesarrollados económicamente; o países que han traspasado esas primeras etapas e inician un desarrollo económico moderado, formando sus nuevas instituciones económicas y del régimen legal o fortaleciendo las existentes.

De otros países de madurez económica y amparados en una larga tradición cultural de varios siglos, no se puede decir en verdad que mantengan regímenes económico-políticos autónomos.

Nuestro país inició su desarrollo económico con más intensidad en los últimos lustros, con un amplio programa de industrialización y de desarrollo de la empresa pública.

Es el momento de transformar los viejos principios del liberalismo, en sus planteamientos actuales, que subyacen en ciertas clases sociales y aun en las estructuras constitucionales. Las corrientes actuales desbordan los cuadros del pasado y luchan inconteniblemente para configurar la imagen de una organización superior, que por hoy se contiene en complicadas y discrepantes ideologías, que señalan las rutas del porvenir. Una tarea a largo plazo, que se ofrece como uno de los pocos caminos que conduzcan a una vida decorosa y justa. "El Estado ha desarrollado progresivamente una administración económica cuya razón de ser es la intervención en el dominio económico".

La bibliografía de actualidad se refiere al "Derecho Económico", al "Derecho Internacional Económico", al "Derecho Pú-

blico Económico", al "Derecho Constitucional Económico", al "Derecho Administrativo Económico", a la "Economía Financiera", al "Derecho Privado de la Economía" y otras denominaciones generales. Todas estas materias tienen un denominador común que es "la economía" y su regulación por el "derecho".

La economía tradicional explica este interesante debate. Citamos en primer término a Robbins (*An Essay on the Nature and significance of Economic Science*, 2a. ed. 1935), que afirma: "Desde el punto de vista del economista, las condiciones de la existencia humana poseen cuatro caracteres fundamentales. Las finalidades son múltiples; el tiempo y los medios necesarios para conseguirlas son limitados y susceptibles de usos alternativos; además, los objetivos tienen distinta importancia. Y concluye: "La economía es la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios escasos aplicables a usos alternativos".

En la tendencia socialista, Borivoc y colaboradores afirman en su *Diccionario de Economía Política*, página 71: "La economía nacional es el conjunto de ramas de la producción y del trabajo en un país dado. La economía nacional abarca la industria, la construcción, la agricultura, el transporte, el sistema crediticio, etc. Bajo el capitalismo, la economía se basa en la propiedad privada sobre los medios de producción, se desarrolla de manera espontánea, anárquica, subordinada directamente a la caza de ganancias. La base económica de la economía socialista es la propiedad social sobre los medios de producción. La economía nacional, bajo el socialismo, tiene el carácter de economía planificada; su fin estriba en satisfacer las necesidades, en crecimiento constante, de la sociedad en su conjunto y de cada uno de sus miembros".

No hay una solución simple y fácil para los problemas humanos. La solución está en nosotros mismos y en nuestras formas



de vida, pero es difícil alcanzarla, porque creamos nuestros propios obstáculos y nos empeñamos en no salir de los mismos lugares comunes, de las rutinas tradicionales y de una vida política dominada por un verbalismo infecundo e intrascendente.

Contemplados en su naturaleza objetiva, el socialismo y el comunismo al repetir teorías, hipótesis del siglo pasado, podrían convertirse en sistemas de base inestable, que en caso de triunfar requerirían de nuevos enfoques o acomodamiento en sus estructuras, evitando los vicios de los sistemas anteriores, en particular del liberalismo que se basó en el egoísmo del lucro, en la vanidad del poder y la opresión y sirvió para construir un efímero sistema del Estado guardián, sin otra misión que la de mantener las desigualdades sociales.

El derecho no comprende a toda la economía de una nación. Hay grandes campos de la economía a los cuales no ha penetrado el derecho, ni aun en los sistemas socialistas, ni comunistas. Lo mismo pasa con la intervención del Estado, que de la acción supletoria ha pasado a la gestión directa o dirigida de la economía. No hay duda de que estamos asistiendo a un cambio político económico, que anhelamos sirva para fortalecer nuestro sistema social. Vivimos en una constante evolución cuyo porvenir no podemos conjeturar, pero puede depararnos mejores días que los actuales.

Esto plantea un grave y complejo problema social, como es saber si es o no conveniente que el derecho regule todas nuestras acciones y principalmente las económicas. Esto además de ser prácticamente imposible, resultaría, en muchos aspectos, inútil. Los sistemas jurídicos han resuelto este problema señalando los casos generales y al final, una norma para los casos no previstos. Subordinar toda la vida a una estricta regulación jurídica, económica o social, es contrariar la naturaleza del ser humano.

Todo ello nos hace recordar a Juan Jacobo Rousseau: "El hombre nace libre y en todas partes vive encadenado. Algunos se creen dueños de los otros, pero no por ello dejan de ser menos esclavos". Todo lo cual nos decide a formular este principio: si el derecho no contiene normas de libertad, de justicia social, o son de opresión o son inútiles.

"El derecho económico es una realidad jurídica que descubre en todas las sociedades industriales contemporáneas, como la mayor parte de aquellas que aspiran a cambiarlo". Gerard Farjat, *Droit Economique*, Introducción. Press Univ. de France.

Derecho y economía mantienen relaciones estrechas, pero no absolutas. Es importante la norma jurídica, pero es también importante el hecho económico, regulado o no por el derecho. En la Unión Soviética es muy relativa la influencia del derecho sobre la economía. Lo mismo puede decirse del concepto estricto que refiere el derecho económico "a las formas reglamentarias de la intervención del Estado en la economía".

Por su parte, Jecquemin y Schrans (*Le droit économique*, P. UN. Fr. pág. 90) concluyen: "Abandonando una perspectiva demasiado dependiente de las categorías jurídicas tradicionales, nosotros pensamos, en efecto, que el derecho económico no es una nueva materia jurídica, sino una nueva óptica frente a frente de las materias tradicionales. Como en el caso del derecho comparado el derecho económico es "una calificación del derecho": es el derecho considerado en sus consecuencias económicas".

Una evidente incertidumbre domina a los autores, al rechazar la idea del derecho económico como una rama nueva de la ciencia del derecho y en no aceptarlo como una disciplina científica, de naturaleza especial. Un método de aproximación, una técnica, una disciplina con rasgos específicos, un sistema de

sanciones y otras opiniones, se vienen esforzando por precisar la naturaleza de esta rama del derecho.

Frente a esta diversidad de criterios, algunos autores se orientan a no considerar el derecho económico como una nueva rama del derecho. La economía tiene su campo propio de desarrollo, que puede canalizarse a través del derecho, en su carácter de técnica jurídica. Es tan complejo el campo de la economía, que acabaría por llamarse derecho económico a todo el derecho, cualquiera que sea la rama o grupo.

Sin embargo, un amplio sector de la doctrina se encamina, entre estos autores Gerard Farjat (*Droit Economique*, P.U.F., pág. 361 y siguientes), en considerar que "la síntesis más prudente es aquella que hace del derecho económico un orden jurídico nuevo que responde a las necesidades de la sociedad industrial".

Por su parte, Laubadere (*Derecho Público Económico*, Dalloz, pág. 8) concibe el derecho económico como el derecho aplicable a todas las materias que entran en la noción de economía. Algunos autores han ido más lejos en estas consideraciones, al distinguir el derecho económico del derecho de la economía, expresando que "el derecho económico no es más que una encrucijada, un derecho de reagrupamiento, que no se reduce más que a la yuxtaposición descriptiva de los capítulos del derecho público, respectivamente relativos a las materias económicas y está caracterizado no por los objetos que él lleva, sino por su contenido; es decir, por la originalidad, la especificación de las reglas".

Por lo que se refiere a nuestro país, se ha iniciado sobre bases aún imprecisas, la tendencia a reconocer el derecho económico. La proliferación de las leyes administrativas de contenido económico, es el signo de los tiempos que corren.

Desde luego y como tendencia general, nos venimos apartando del sistema liberal, que limitó la acción del Estado en la economía. Las instituciones liberales paulatinamente van desapareciendo, transformando, al impulso de las nuevas tendencias y dan paso a un nuevo derecho económico, ya sea un sistema jurídico de contenido económico, normas jurídicas económicas o una economía regulada por el derecho.

El campo del derecho civil se ha enriquecido notablemente con las relaciones económicas, no sólo en el campo del derecho patrimonial privado, sino en sus demás instituciones que vienen transformándose al impulso de los problemas económicos.

El derecho mercantil o comercial es un derecho eminentemente económico, por su propia naturaleza. Numerosas leyes administrativas, como seguros, fianzas, instituciones de crédito, empresas de participación estatal, sociedades mercantiles de interés público, ponen de manifiesto los nuevos aspectos de la economía, que deben ser regulados sobre la base del interés público y social.

En el derecho constitucional mexicano, la economía tiene una importancia decisiva, si analizamos diversos preceptos como el artículo 27, el 28, el 73, el 131 y otros. Debe recordarse a este propósito la obra de Charles A. Beard, sobre Una Interpretación Económica de la Constitución de los Estados Unidos (Ed. Arayú), que alude a la importancia de la economía en los textos legales.

El campo del derecho administrativo se ha extendido por un creciente intervencionismo de Estado y la proliferación de las leyes administrativas. Puede decirse que la mayor parte de este derecho es de contenido económico. Gerard Farjat expresa: "El desarrollo del derecho administrativo económico es el fenómeno

más aparente del derecho económico. Este desarrollo es a la vez cuantitativo (existencia de una organización económica del Estado, aparición de un derecho de la empresa pública, desarrollo de una reglamentación pública de las actividades privadas) y cualitativo". Pueden consultarse además las obras de: J.A. Manzanedo, J. Hernández, E. Gómez Reino, Curso de Derecho Administrativo Económico (Inst. de Adm. Local), la obra de Agustín A. Gordillo, Derecho Administrativo de la Economía (Eds. Macchi), y la obra del Instituto de Administración Pública: Función de la Administración Pública en el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico y Social, André de Laubadere, Droit administratif special y Droit Public Economique, Ed. Dalloz.

Por lo que se refiere al derecho internacional público y privado, el derecho económico se manifiesta en numerosos casos. La economía desempeña un papel preponderante en las relaciones económicas. Es suficiente analizar la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, para encontrarnos con problemas muy complejos. En la obra Colloque d'Orleans, Aspects du droit international économique, Prosper Weil (pág. 3), nos dice: "El derecho internacional no es simplemente un derecho de coexistencia entre estados, limitado a las relaciones; él se ha convertido en un derecho de finalidad, un cuadro necesario a las políticas económicas de desarrollo y su valoración. Una muy importante parte internacional está hoy día constituida por lo que se llama el derecho internacional económico y técnico, que se ha desarrollado recientemente después de un impulso que data del fin de la Segunda Guerra Mundial". En el mismo libro Queneulec dice: "Personalmente yo no pienso que se pueda hacer del derecho internacional económico una disciplina autónoma con relación al derecho internacional general" y, agrega: "el derecho internacional está de más en más impregnado de las consideraciones de orden económico".

Son numerosas las materias económicas reguladas por tratados, convenciones, leyes internas, que aluden a las relaciones económicas.

Aunque es objeto de controversias entre los tratadistas que apartan el derecho del trabajo del derecho económico, podemos decir que entre nosotros es indudable el contenido económico y normativo de este derecho. Las relaciones obrero-patronales, ampliamente tuteladas y reglamentadas por el Estado, son de contenido económico.

Se admite hoy día la existencia de un derecho penal económico en razón de su carácter sancionador, que Gerard Farjat denomina "el derecho penal económico de protección". Sin embargo, son numerosas las categorías delictivas que guardan estrecha vinculación con la economía.

En resumen, la teoría administrativa y el derecho privado, deslindan las diversas ramas del derecho. Así, se nos habla de un derecho privado de la economía (Gerard Farjat, *Droit Prive de L Economie*. P.U.F. Por su parte, André de Laubadere hace referencia al derecho público económico (*Droit Public Economique*, Ed. Dalloz).

Otras ramas importantes del derecho económico se vienen abriendo paso con notable éxito: el derecho constitucional económico; el derecho administrativo económico; el derecho penal económico; el derecho internacional económico y, otras importantes ramas especializadas.

## **5. Las Bases Económicas de la Constitución**

Nuestro punto de partida es el concepto de Fernando Lasalle, que hace la siguiente afirmación: "Los problemas constitucio-

nales no son primariamente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en este país rigen; y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social”.

“La estructura peculiar de nuestra Constitución la hace eminentemente socialista; pero de un socialismo peculiar que no puede definirse sino en esta forma: socialismo constitucional mexicano, con lo cual puede y debe distinguirse de cualquier otro que se practique en el mundo o que se formule en teoría”. Hilario Medina, distinguido Constituyente de 1917; ex presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Discurso en honor de Carlos L. Gracida. 1949.

Seguimos ampliando los supuestos de nuestro sistema económico, incorporándolos a la Constitución y creando nuevas instituciones administrativas.

La reciente reforma constitucional a los artículos 25, 26 y 27, fracciones XIX y XX, 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la propia Constitución, aluden a importantes materias de contenido económico tales como:

Rectoría del desarrollo nacional; Planeación democrática de la actividad económica nacional; Desarrollo económico nacional; Criterios de equidad social y productividad; Actividades de los sectores social y privado; Consulta popular; Desarrollo rural integral; Política de Precios; Servicio público de Banca y de Crédito; Actividades prioritarias, abastos y otros; las áreas estratégicas.

Diversos renglones importantes comprenden los textos constitucionales sobre la política gubernamental:

- a. La política económica.
- b. La política obrera; artículo 123 constitucional;
- c. La política agraria, artículo 27 constitucional; Ley de Fomento Agropecuario; Ley de la Reforma Agraria y sus reformas;
- d. La política educativa. Artículos 3 y 73, fracción XXV de la Constitución; la nueva revolución educativa del régimen actual;
- e. Una justa distribución de la riqueza nacional;
- f. Ley Federal de Protección al Consumidor, D.O.F. de 22-XII-1975.

Por lo que se refiere a la política económica, objeto del presente capítulo, debemos aludir a las materias siguientes:

- 1. Propiedad pública, artículos 27 y 123 constitucionales;
- 2. Monopolios, artículo 28 constitucional;
- 3. Impuestos, artículos 31, fracción IV, y 73, fracción XXIX de la Constitución;
- 4. Acción económica legislativa, artículo 73 de la Constitución.
- 5. Acción económica administrativa, artículo 89 constitucional;
- 6. Política arancelaria, artículo 131 constitucional;
- 7. Obras públicas, artículo 134 de la Constitución; Ley de Obras Públicas;



8. Instituciones económicas. Fomento de la pesca, Ley Federal para al Fomento de la Pesca. D.O.F. de 25-V-1972; Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional, relativo a la zona económica exclusiva de México. D.O.F. de 13-II-1976. Reglamento Interior del Departamento de Pesca. D.O.F. de 9-VIII-1979, Ley sobre la Vivienda. D.O.F. de 24-IV-1972, Ley General de Asentamientos Humanos. D.O.F. de 26-V-1976.

Los principios económico-financieros de nuestro régimen constitucional son lo suficientemente flexibles para adaptarse a los nuevos procesos de la economía mundial. La Constitución mexicana cuenta con los instrumentos idóneos para una política económica de largo alcance y aun para tomar una posición original en los intrincados temas de actualidad financiera.

La industria, el comercio y el trabajo, son objeto de una estricta regulación por parte del Estado, que realiza su política económica en varias direcciones importantes:

a. Fomentando y vigilando la iniciativa privada. El principio de la libre concurrencia se limita en el artículo 28 constitucional, pero en su conjunto la Constitución ha transformado el ejercicio de este derecho. Artículo 131 constitucional.

b. El desarrollo de las empresas de economía mixta. El Estado participa en las empresas privadas con una política transitoria de mantenimiento y colaboración o acepta se represente el capital privado en las instituciones públicas, no propiamente con fines de economía mixta, sino para hacer pública su política financiera.

c. Las empresas públicas han adquirido una importancia enorme y según los signos de la época esta corriente será cada vez más intensa. La empresa pública del Estado federal democrático es su última línea de defensa frente a las tendencias radicales.

d. El sector social de la economía mexicana.

Repitamos con Luis Sánchez Agesta: "Pero esta intervención de la autoridad pública es también un derecho, en cuanto el bienestar y la prosperidad económica son un contenido ineludible del bien común. Si ese bienestar no se produce espontáneamente, o no es bastante el esfuerzo y la iniciativa privada, o engendra patentes injusticias, el gobernante que tiene la responsabilidad del bien común, tiene el deber de adoptar las medidas que sean necesarias para configurar el orden económico, dirigir su desenvolvimiento y promover la justicia y el bienestar. Tal es el supuesto de la política económica como principio de acción e intervención de la autoridad pública en el ámbito económico".

Finalmente hemos de aludir al régimen de los servicios públicos, de acuerdo con la reforma constitucional de 1983.

El artículo 25, párrafo séptimo, de la Constitución, alude a los servicios socialmente necesarios. "La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".

Por lo que se refiere a los servicios públicos, el artículo 28, párrafos noveno y décimo, de la Constitución, disponen:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las

leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.”

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

## **6. La Reforma Económica de la Constitución**

Muy importantes reformas a la Constitución en materia de planeación, han sido aprobadas por el constituyente permanente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983. Estos nuevos preceptos son los siguientes:

Artículo segundo. Se modifica el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector priva-

do, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

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

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

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

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

Artículo tercero. Se modifica el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo urbano nacional, que implica solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución, determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad, para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

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

En el sistema de planeación democrática, el congreso de la Unión tendrá la intervención que señala la ley.

Artículo cuarto. Se adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones XIX y XX, como sigue:

I a XVIII...

XIX. En base a esta Constitución, el Estado dispondrá las

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

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

Artículo quinto. Se modifica el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (su texto reformado se comentó antes).

Artículo sexto. Se adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-f, como sigue:

I a XXIX-C. ...

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

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

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

La edición 1983 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hecha por el Diario Oficial de la Federación, se antecede con las exposiciones de motivos de las diversas reformas constitucionales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reforma publicada en el D.O.F. de 29 de diciembre de 1983), establece como competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, artículo 32, los siguientes asuntos en materia de planeación:

I. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados el plan nacional correspondiente.

II. Proyectar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el presidente de la república.

III. Coordinar las actividades de planeación nacional para el desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

IV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales, para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

V. Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con las disponibilidades de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

VI. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del presidente de la república.

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal...

#### **La planeación nacional del desarrollo**

Los artículos constitucionales antes citados aluden a la planeación. Además, en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983, se publicó la Ley de Planeación, que aboga la Ley General de Planeación de la República de 12 de julio de 1930. La ley entró en vigor, salvo el artículo 6, párrafos segundo y tercero, que rigen a partir de 1984.

Esta ley debe consultarse en forma integral, por la importancia que reviste y por la significación de sus 44 artículos.

Creemos de interés para los fines de este capítulo mencionar el artículo 3 de la misma:

“Para los efectos de esta ley, se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito



la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”

“Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”

Consideramos útil hacer un análisis somero de la doctrina en materia de planeación.

En su concepto más elemental, la planificación es la previsión científica del futuro. Para Merriam, “la planificación es el esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia social en la determinación de la política nacional. Se basa en los datos fundamentales sobre los recursos, cuidadosamente recogidos y analizados; en una visión de conjunto que abarque y reúna los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de propósitos o faltas de unidad en la orientación general; en una visión retrospectiva y prospectiva. Basándose en la consideración de nuestros recursos y trayectorias, con el mayor cuidado posible y, en la consideración de los problemas que van surgiendo, los planificadores tratan de determinar pautas a largo plazo”.

La planificación es la defensa de los pueblos, pues a través de ella se defienden los elementos que la política encumbra en los altos puestos directivos de la administración pública. La era de las improvisaciones necesariamente ha pasado y se da paso a la estructuración técnico-científica del Estado. El gobernante no tiene derecho a improvisar soluciones que la reflexión ha depurado, pues a él corresponde con amplio margen, adoptar las soluciones políticas que se originen.

La planeación, dice Fernando Zamora, como proceso abarca etapas precisas y necesarias.

“1) La fijación de los objetivos que se persiguen; 2) Una investigación en lo que se trata de obtener, una visión para alcanzar las metas previamente fijadas; 3) La determinación de las posibles soluciones o medios para alcanzar las metas previamente fijadas; 4) Selección entre esas posibles medidas, incluyendo frecuentemente la de abstenerse de tomar cualquier acción; 5) La formulación detallada del modo de ejecutar la solución preferida.”

La planificación puede ser general o particular, pública o privada. Existe un sistema soviético de planificación y un sistema estadounidense de planificación. Los países europeos se han caracterizado por la forma original que han presentado sus trabajos de planificación, frente a las graves crisis del mundo occidental. Latinoamérica ha entrado en la era de la planificación y su desarrollo ha sido hasta hoy limitado e irregular.

La planeación gubernamental en México es un concepto que se ha venido abriendo paso, hasta su desarrollo integral. Desde luego, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos habla de ellas, como órgano para el estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertos ramos debe conseguirse. Los diferentes preceptos de dicha ley, que fijan la competencia de las dependencias, hablan con frecuencia del concepto de planeación referido a cada ramo.

El presupuesto de egresos de la federación y la ley de ingresos de la federación, deben estimarse como verdaderas expresiones de planificación.

La materia puede ser aún más especializada, como en el caso de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, D.O.F. de 7 de enero de 1976.

Por lo que se refiere a los organismos descentralizados y em-

presas de participación estatal, el acuerdo del D.O.F. de 30 de junio de 1959, ordena que estos organismos elaboren un programa de inversiones.

Ya hemos aludido a la función tan importante que tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de planificación gubernamental.

Una materia no suficientemente desarrollada en la economía mexicana, es la intervención del Estado en el crédito. Hemos insistido en una nueva ley de sociedades nacionales de crédito que eliminen los problemas de la banca, cuyo primer tratamiento se inicia en el actual gobierno.

Debe tomarse en cuenta, en forma permanente, la nueva organización del sector público paraestatal.

Es de gran importancia la elaboración de los nuevos planes como el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, D.O.F. de 16 de julio de 1979; el Plan de 19 de mayo de 1978 y 12 de julio del mismo año; el Plan Nacional de Educación; el Plan Nacional de la Salud; el Plan Global de Desarrollo; el Programa de Energéticos; el de Turismo y otros, además de la citada Ley de 5 de enero de 1983.

Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico para 1984-1988. D.O.F. de 21 de diciembre de 1984.

Programa Nacional de Salud. 1984-1988. D.O.F. de 27 de agosto de 1984.

Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar. 1984-1988. D.O.F. de 17 de septiembre de 1984.

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo, denominado Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar. 1984-1988. D.O.F. de 17 de septiembre de 1984.

Decreto por el que se aprueba el programa de mediano plazo denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. 1984-1988. D.O.F. de 20 de septiembre de 1984.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. 1984-1988. D.O.F. de 20 de septiembre de 1984. Fe de erratas: 14-XII-1984.

Decreto por el que se aprueban los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda de mediano plazo, que se denominarán Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda. 1984-1988, D.O.F. de 25 de septiembre de 1984.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. 1984-1988. D.O.F. de 25 de septiembre de 1984.

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo, denominado Programa Nacional de Ecología. 1984-1988. D.O.F. de 26 de septiembre de 1984.

Programa Nacional de Ecología. 1984-1988. D.O.F. de 26 de septiembre de 1984.

Programa de simplificación administrativa.

Programa Nacional de Capacitación y Productividad. 1984-1988. D.O.F. de 22 de agosto de 1984.

Programa Nacional de Minería. 17-VIII-1984. Fe de erratas: 16-X-1984.

Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. 1984-1985. D.O.F. de 21 de septiembre de 1984.

Programa para la estructuración, operación y desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto. D.O.F. de 27 de septiembre de 1984.

## 7. El Derecho Administrativo Económico Nacional

Después de las reformas agraria, obrera y económica, iniciadas a partir de la Constitución de 1917, los pasos más importantes han sido la expropiación petrolera, nacionalización de la industria eléctrica (Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 22 de diciembre de 1975), la mexicanización de la minería (Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera del D.O.F. de 22 de diciembre de 1975) y la nacionalización de la banca.

Para los fines de este estudio, señalaremos algunos ejemplos de esa política económica, que se ha reflejado en una extensa legislación administrativa, que tiende al estímulo de las empresas establecidas en la república.

“Entramos así al terreno propio de la administración económica, en el ámbito de los medios instrumentales. La administración económica suministra aquí los cauces adecuados para cumplir los objetivos políticos y materializa en acción las medidas propuestas por los expertos de la economía. La administración económica tiene, pues, un papel subordinado; no le corresponde la elección de fines, sino sólo su cumplimiento, una vez que le son dados desde arriba. En esto no se diferencia en absoluto del que se asigna en general a la administración pública”. Martín Mateo y Sosa Wagner. Derecho Administrativo Económico. Ed. Pirámide. Madrid, pág. 20.

Los fines y propósitos del Estado, originan una amplia legislación administrativa, que se enfrente a graves problemas sociales que podemos resumir en los siguientes:

La improductividad; el intermediarismo; la especulación incontrolada; una distribución ineficaz; el abasto insuficiente e irregular; insuficiencia del control de calidad; el deslizamiento del peso; limitadas exportaciones de productos nacionales manufacturados; reducidas inversiones nacionales y extranjeras; la constante alza de precios; reducida capacidad adquisitiva del salario; empleos y desempleos; y otras no menos graves.

Habiéndonos ocupado de diversas ramas de la industria y del comercio, aludiremos a otras importantes leyes relacionadas con la industria y el comercio.

1. Ley de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica.

2. Ley de monopolios.

3. Fondo de garantía y fomento a las industrias mediana y pequeña. Este fondo se maneja en fideicomiso por Nacional Financiera, S.A., con el propósito de auxiliar en crédito bancario, suficiente y oportuno, a las industrias mediana y pequeña. Se creó por ley de 18 de diciembre de 1954.

En el D.O.F. de 15 de diciembre de 1975, se publicó el decreto por el que se abroga la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

4. A la legislación administrativa en materia de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, debemos agregar la creación del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.,

que responde a estas ideas: 1) la descentralización por región; 2) La administración en manos de personas que vivan en la región y la conozcan; 3) la amplitud de facultades para ayudar y defender al campesino en el plano económico; 4) El reconocimiento de los derechos del campesino como usuario del crédito y su participación en la vida misma de los bancos; 5) La coordinación del banco.

5. Solidez económica y mexicanización de las fuentes vitales de energía. La reforma constitucional y la adquisición de las empresas eléctricas.

6. La nacionalización de la industria cinematográfica, con el acto inicial de compra de los salones de cine. La necesidad de una ley que regule la crítica situación de esa industria. Liquidación del Banco Cinematográfico y creación de nuevos organismos públicos de cine.

7. La situación de la industria forestal y su regulación por la ley forestal del D.O.F. de 16 de enero de 1960. Reglamento del D.O.F. de 23 de enero de 1961. Numerosas industrias se pueden derivar e intensificar con la rama forestal como fuente de materias primas.

8. La ley de industrias de transformación ha sido un poderoso estímulo para esta rama de la industria. La ley de 1941 —D.O.F. de 13 de mayo de 1941— facultó al secretario del Patrimonio y Fomento Industrial para determinar qué industrias o actividades se considerarán como totalmente nuevas o necesarias para el fomento industrial del país.

La ley de fomento de industrias nuevas y necesarias (D.O.F. de 4 de febrero de 1955 y reglamento de 30 de noviembre de 1955), revisó el plan económico de las leyes anteriores, con el

propósito de fomentar la fabricación de productos que permitan limitar las importaciones para lograr y mantener el grado más conveniente de nuestra balanza de comercio (abrogada: D.O.F. de 15-XII-75).

Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. I.E.C.J.N. Aux. 1957, pág. 37. "Industrias nuevas y necesarias, exención de impuestos a los subsidios. Derecho de petición" (D.O.F. de 2 de diciembre de 1955).

"Si la quejosa solicitó exención de impuestos para fabricar sus productos, con apoyo en la ley de industrias nuevas y necesarias y su reglamento e instructivo y la autoridad responsable le contestó que si tenía en interés en disfrutar de las franquicias fiscales, debería cumplir con lo dispuesto en el artículo 5 del acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de 18 de octubre de 1956, que concede un subsidio, según su artículo 11, por todo ese año y que se puede prorrogar por dos y medio años más, es de concluirse algo no perdido, ya que subsidio en los términos del acuerdo, es algo muy distinto de la exención solicitada, que se otorga por un período de diez años a las industrias básicas y, no por el año de 1956, con las prórrogas indicadas".

9. La promoción turística tiene una gran importancia como fuente de divisas. La ley de turismo tiende a estimular esta importante actividad. Ley Federal de Turismo. D.O.F. de 1o. de marzo de 1961 (Ejecutoria de la Suprema Corte. Bol. de Inf. Jud. No. 131, pág. 337). Ley Federal de Fomento al Turismo. D.O.F. de 28-I-1974 y creación de la Secretaría de Turismo.

10. El mercado de valores y la balanza de pagos ofrecen signos de mejoría, que se traducen en beneficios a la colectividad.



11. Ley reglamentaria del artículo 131 constitucional, párrafo 2, D.O.F. de 5 de enero de 1961.

12. "Cuarenta y siete años han transcurrido desde que fue nacionalizada la industria petrolera y la fecha del 18 de marzo de 1985 encuentra a PEMEX en condiciones que permiten asegurar el cabal éxito de su programa de expansión e integración industrial". Lo mismo puede decirse de la Comisión Federal de Electricidad (Ley del servicio público de energía eléctrica del D.O.F. de 22 de diciembre de 1975).

13. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores: D.O.F. de 24-IV-1972; reforma a la ley del trabajo y reforma y adición al presupuesto de egresos, en la misma fecha.

14. La ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, del D.O.F. de 7 de enero de 1976; y la Ley General de Asentamientos Humanos. D.O.F. de 26-V-1976. Ley de Información, Estadística y Geografía. D.O.F. de 30 de diciembre de 1980.

Mercado de Valores, reformas y adiciones a la Ley del Mercado de Valores. D.O.F. de 8 de febrero de 1985.

Sociedades de Inversión. Ley de Sociedades de Inversión. D.O.F. de 14 de enero de 1985.

Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Reformas a la ley y adiciones. D.O.F. de 30 de diciembre de 1980.

Ley de Fomento Agropecuario. D.O.F. de 2 de enero de 1981.

La nacionalización de la Banca. D.O.F. de 1-IX-1982.

Concluimos afirmando que la repartición del ingreso no se resuelve con la expedición de leyes administrativas, sino desde un mirador más amplio y científico, el de la economía nacional. Estamos inmersos en un grave problema de desarrollo, al cual se oponen factores externos e internos. Las condiciones del mundo han cambiado y demandan gobiernos llenos de entereza, para alejarse de soluciones tímidas creadoras de miseria y desaliento y adoptar las soluciones integrales que este momento histórico reclama.

Las compuertas de la economía nacional tienen que abrirse al comercio y a la industria universal. Un pueblo vendedor de materias primas es un pueblo que vende la patria a pedazos. Un pueblo que las transforma es un pueblo que puede hacer frente al porvenir. La distribución desigual del ingreso es una afrenta para cada mexicano, frente al pequeño porcentaje de privilegiados que lo disfruta. A la elevación de los precios internacionales, debemos responder con una nueva actitud política. Los factores inflacionarios internos nos llevan con rapidez pasmosa a un mundo de miseria lacerante. Los despilfarros gubernamentales llevan a una mayor miseria a las clases más bajas. A cada devaluación corresponde una etapa de mayor empobrecimiento popular.

Vivimos una etapa de transición y a pesar de los beneficios de la revolución mexicana y de nuestras vacilantes reformas sociales, éstas son insuficientes para enfrentarse al mundo nuevo que llama a nuestras puertas. Es necesario revisar la Constitución en su texto vigente, adoptar nuevas políticas económicas que transformen nuestra legislación administrativa, no como sedantes nerviosos, ni soluciones literarias, sino ajustadas a la auténtica realidad de la nación, pues la mayor parte de las informaciones que se manejan no corresponden a sus verdadera realidad.

Se encuentran planteadas cuestiones fundamentales cuya discusión no debe soslayarse, tales como la nacionalización del crédito, la absorción social de la plusvalía de la propiedad, la regulación de trabajo profesional obligatorio, una nueva política agraria y extender el campo de las reformas fiscales y otras medidas, que sin llegar a extremos radicales, son necesarias para fortalecer la estructura del Estado moderno.

¿Cuántos años faltan para la transformación política, económica y social de nuestro país? Mañana, cuando tengamos cien millones de habitantes, nos veremos obligados a cultivar hasta la última parcela de tierra, aprovechar en toda su magnitud los recursos naturales del subsuelo y del mar; se impondrá un proceso masivo de industrialización por el Estado; la política demográfica deberá ser considerada seriamente, tanto para limitarla como para eliminar a los grupos parasitarios: un país pobre de economía limitada, no se puede dar el lujo de tener clases ociosas; en esta contradicción las clases sociales acusarán mayor penetración para una justa distribución de la riqueza nacional. Lo que se produzca —mucho o poco—, estará al alcance de todos, en un régimen igualitario que nadie podrá detener. La realidad lo está proclamando a gritos: nuestro problema es un problema de supervivencia.

Mientras tanto, debemos salvar la actual crisis con patriotismo, productividad y moralidad.