

# LAS VICISITUDES DEL DERECHO ECONÓMICO EN MÉXICO A PARTIR DE 1917 \*

Por HÉCTOR CUADRA  
Investigador del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM

Sumario: I. *Introducción*. II. *Bases mínimas para un derecho económico*. III. *Bases constitucionales del derecho económico mexicano*. IV. *Instituciones vistas bajo la óptica del derecho económico*. V. *Conclusiones*.

## I. INTRODUCCIÓN

1. Nuestro punto de partida para el análisis general del derecho económico en México va a ser el año de 1917; bien podía ser el inicio del siglo, pero en ambos casos tendríamos que tratar de interpretar de una u otra manera ese evento que en nuestra historia política es de la mayor importancia, la proclamación de una nueva Constitución política, la de 5 de febrero de 1917. Para los efectos que nos proponemos, si ese cambio institucional se produjo por las vías de hecho —una revolución armada— o por la mera negociación política entre grupos de poder, es relativamente irrelevante. Lo básico es el cambio en sí plasmado en una nueva organización política porque lo que nos importa destacar es el hecho de la disociación entre una fachada institucional y una estructura económica, es decir, la aparición de un desfase institucional por la alteración de las relaciones sociales existentes y el surgimiento de una crisis política.<sup>1</sup>

¿Por qué causas y de qué forma se produce en nuestro país ese desfase institucional que condiciona la elaboración de una nueva constitución y, por lo tanto, el inicio de unas nuevas o por lo menos diferentes reglas de organización social? ¿Qué tan impor-

\* Ponencia nacional presentada al Coloquio Internacional sobre 75 años de Evolución Jurídica en el Mundo, realizado en la ciudad de México, bajo los auspicios del Instituto Nacional de Ciencias Penales y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 20 al 25 de septiembre de 1976.

<sup>1</sup> Sobre estos problemas, cfr., los interesantes análisis hechos por Amaldo Córdova, principalmente en su obra *La ideología de la revolución mexicana*, México, ERA, 1973.

tante sería describir, analizar y ponderar el “antiguo régimen” sólo porque se extiende unos años más allá del año de 1900, para evaluar el siglo xx, en función de nuestra tarea de marcar la evolución jurídica mexicana en este periodo? Pensamos que para México, el siglo xx empieza con la revolución social de 1910 y que el estudio de sus instituciones parte del año de 1917 una vez consolidado el nuevo pacto social surgido de la misma.

Por otra parte, intencionalmente hicimos mención de los términos de fachada institucional y estructura económica, en primer término, porque estamos convencidos de la relación dialéctica entre las realidades que esos términos encierran; en segundo, porque el derecho económico que vamos a intentar mostrar y analizar se apoya precisamente en esos dos puntos de referencia y necesita de un encuadramiento contextual más amplio para su cabal identificación. Y, en tercer término, porque el problema del nuevo marco constitucional de México dentro del cual se va a desenvolver el mundo de lo jurídico, en nuestro siglo, tiene su desenlace en la solución definitiva de la contradicción entre fachada institucional caduca —la constitución de 1857— y la nueva estructura económica del país que reclamaba el fin del desfase institucional y el dictado de un nuevo marco político en donde esas fuerzas económicas emergentes en la sociedad mexicana de fines del siglo pudieran encontrar su terreno propicio.<sup>2</sup>

En lo que se refiere a los efectos de la incongruencia entre la fachada institucional y la estructura económica, se puede afirmar que tal incongruencia no era perturbadora del modelo pretérito de “crecimiento hacia afuera”, porque éste, como se sabe, dependía esencialmente de factores externos —demanda e inversión extranjeras— que lo único que requerían era “ley y orden” y una política económica de *laissez-faire*. Por otro lado, el aparato formal del Estado tampoco chocaba con la realidad social en la medida que el juego político estaba circunscrito a los grupos propietarios y oligárquicos: sin la presencia popular, poco significaban las grandes proclamaciones liberales de la Constitución y otras leyes.<sup>3</sup>

2. Pasemos a considerar, aunque sea brevemente, el grado de inadecuación del sistema institucional y jurídico heredado para enfrentar las mutaciones y problemas característicos de un “crecimiento hacia adentro”, esto es, los ajustes económicos y sociales

<sup>2</sup> Cfr., Silva Herzog, Jesús, *Trayectoria ideológica de la revolución mexicana (1910-1917)*, México, Cuadernos Americanos, 1963. Y Leal, Juan Felipe, *La burguesía y el Estado mexicano*, México, Ed. El Caballito, 1972.

<sup>3</sup> Cfr., Graciarena, Jorge, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967.

internos destinados a crear o promover los factores autónomos del crecimiento: aglutinación de ahorros nacionales, inversión eficiente de los recursos, ampliación del mercado interno, mudanzas y control de las transacciones externas, etcétera. El viejo aparato político no estaba hecho para estas nuevas funciones que reclamaban la participación y el liderazgo del poder público. A diferencia de lo sucedido en otros países de América Latina en donde a falta de una transformación radical prosperó una alternativa continuista produciéndose una vasta y desarticulada “agregación” de mecanismos y responsabilidades nuevas al tronco tradicional del aparato estatal, en México se produjo la transformación institucional requerida por los nuevos imperativos del cambio social y se diseñó la estructura del Estado mexicano que está encerrada en la Constitución de Querétaro.<sup>4</sup>

Ahora bien, debe quedar claro que la revolución social de 1910 no constituye una ruptura real con el “antiguo régimen” —cuya representación precisa lo constituye el “porfiriato”, sino la readaptación institucional necesaria entre *poder del Estado* y *estructura económica* ya que, desde el punto de vista del desarrollo socioeconómico, tanto el porfiriato como la Revolución Mexicana pertenecen al mismo proyecto histórico global: el desarrollo del capitalismo en México.<sup>5</sup>

Resumiendo, es la dinámica del desarrollo capitalista mexicano y la aparición y fortalecimiento de nuevos grupos de poder económico los que determinan la crisis política y la necesidad dialéctica del cambio de estructuras del Estado por la modificación de las relaciones sociales existentes. La Constitución de 1917 se define como la respuesta al desfase institucional y como el nuevo marco de acción de las relaciones de los grupos sociales de la sociedad mexicana en el siglo xx en donde el principio de la participación popular para el cambio político determinó la orientación del Estado forzándolo a abandonar su estructura oligárquica y determinando su orientación actual que sentó las bases para el nacimiento de lo que entiende la doctrina, hoy en día, como derecho económico.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Cfr., Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, ERA, 1972. Y Calderón, José María, *Génesis del presidencialismo en México*, México, Ed. El Caballito, 1972.

<sup>5</sup> Cfr., Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, supra, nota 1, p. 15.

<sup>6</sup> Cfr., Cuadra, Héctor, “Reflexiones sobre el derecho económico”, en *Estudios de Derecho Económico I*, México, UNAM, 1976.

## II. BASES MÍNIMAS PARA UN DERECHO ECONÓMICO

3. ¿Cuáles son pues esas condiciones mínimas, para que se desarrolle, propiamente hablando, el derecho económico?

En primer término, la creciente participación del Estado en las actividades económicas, no solo indirecta, sino directamente, es decir, el fenómeno ineludible y determinante de la intervención del Estado en la economía. Dicha intervención se da con el objeto de racionalizar la actividad económica general, encauzándola con el fin de disminuir las distorsiones en los procesos naturales de reasignación de recursos y de distribución de la riqueza. Dicha actividad del Estado, perturbadora pero sana, en la fiscalización de la actividad económica de los particulares y sus fines de apropiación de la riqueza ha impuesto técnicas de tipo jurídico desconocidas hasta esos momentos e ignoradas —de buena o mala fe— en la enseñanza tradicional del derecho.<sup>7</sup>

En segundo término, la mística del desarrollo económico dentro de la ideología del Estado que permita a éste gobernar con tal idea como meta y someter otras de sus tareas tradicionales a las prioridades correspondientes. Con tal ideología desarrollista, implícita, sobre todo, antes de la Segunda Guerra Mundial y explícita, a partir de entonces, se pretende resolver, en nuestro medio y en los países de la América Latina, en general, la contradicción entre sociedad nacional y economía dependiente que ha permitido la elaboración de toda una corriente de pensamiento humanista novedoso en torno de la función del Estado.<sup>8</sup>

Y, en tercer término, esa doble situación del Estado —su acción y su pensamiento puestos en juego— para imaginar los medios de lograr en la sociedad de hoy la compatibilización y la complementación del principio de la democracia económica, paradigma de toda sociedad civil moderna, y que en nuestros tiempos sólo ha sido alcanzada, en mayor medida, con el establecimiento de los Estados socialistas.<sup>9</sup>

Dados esos elementos que constituyen el basamento del derecho económico, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, podemos detenernos en algunos aspectos de la misma que nos permitirán avanzar en el propósito de este trabajo.

<sup>7</sup> Cfr., Witker, Jorge, "Derecho, desarrollo y formación jurídica", en *Antología de estudios sobre enseñanza del derecho* (Compilador: J. Witker), México, UNAM, 1976, pp. 275 y ss.

<sup>8</sup> Cfr., Cardoso, F. H. y Faletto, E., *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1969.

<sup>9</sup> Cfr., Cuadra, Héctor, op. cit., supra, nota 6.

### III. BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ECONÓMICO MEXICANO

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

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

La peculiaridad de la Constitución de 1917 es la de dejar de ser, como hasta esa época era lo normal, simplemente una constitución política, encargada meramente de fijar la organización político-administrativa del Estado, puesto que además establece principios que configuran toda una estructura económica basada en las realidades de las nuevas relaciones sociales surgidas del movimiento armado de esa época.

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

Ello solamente podía obtenerse en un Estado cuyo gobierno se

apartase, desde el punto de vista de su organización, de los marcos tradicionales. La Constitución de 1917 tuvo la necesidad de otorgar al Poder Ejecutivo facultades desconocidas en la Constitución anterior de 1857, desechando la idea de establecer equilibrios funcionales e inclinándose hacia un verdadero desequilibrio —aún mayor por posteriores reformas constitucionales— en favor del Ejecutivo, en quien habría de residir el centro de gravedad del sistema para poder llevar a cabo las enormes tareas que le iba a encomendar.

Si se analiza más a fondo la estructura socioeconómica perfilada por la constitución se puede afirmar que esos principios económicos que organizan y caracterizan la vida económica del país se encuentran en la base misma de la Constitución política y muy particularmente en sus artículos 27, 28, 123 y 131, sin prescindir de algunos otros igualmente importantes que hemos de mencionar más adelante.

5. El régimen de propiedad de la tierra. La mala distribución de la tierra ha sido en México, desde siempre, empezando en la colonia española, hasta nuestros días, la causa de innumerables trastornos sociales. El problema agrario ha sido algo que afecta vitalmente a nuestro pueblo y, por lo tanto, fue necesario establecer de manera definitiva en un mandamiento constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Para ello, era preciso establecer asimismo la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y evitar que, como en el pasado, se volviese a concentrar la propiedad de la tierra en unas cuantas manos en forma de latifundios o se hiciese de ella un instrumento de explotación.<sup>10</sup>

Ese mandamiento constitucional iba a ser el artículo 27, que considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que sirvan de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el equilibrio de la propiedad rústica. Es tan importante, que tiene que ser considerado desde diversos ángulos. Procedamos a analizarlo desde algunos de ellos.

El primer párrafo de dicho artículo, expresa:

<sup>10</sup> Cfr.: Novoa Monreal, Eduardo, "El concepto de propiedad a través de los textos constitucionales latinoamericanos", en *Estudios de Derecho Económico* I.

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

Esta disposición inaugura una era nueva para el contenido de la propiedad privada. Ésta es sólo derivada. La propiedad de las tierras, según la Constitución, pertenece a la nación. No se suprime, ni se niega la propiedad privada, se la degrada.

La propiedad primaria de la tierra y de las aguas pertenece a la *nación*: con este término se ha querido subrayar la prioridad del elemento social y económico en la naturaleza de la propiedad del Estado sobre el elemento de soberanía y poder. Así la propiedad privada no puede ya derivar sino de la sociedad, y al substituir el legislador voluntariamente el término “Estado” por el de “nación”, por primera vez en un texto constitucional, se está anunciando la elevación de la nacionalización al rango de institución constitucional.<sup>11</sup>

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

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

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

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

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

<sup>11</sup> Cfr., Cuadra, Héctor, “Apéndice de derecho mexicano”, a la *Teoría de la Nacionalización (Estado y propiedad)* de K. Katarov, México, UNAM, 1963, pp. 626 y ss.



Con este objeto —prosigue la segunda parte del párrafo ~~in~~ original— se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El artículo 27 prevé igualmente la colectivización de la agricultura. Su alcance ha sido eminentemente práctico, pues los repartos de tierra realizados por los gobiernos surgidos de la revolución, algunos de ellos han sido para emplear el sistema del nuevo *ejido*,<sup>12</sup> sometiendo algunas tierras a la experiencia colectivista. La colectivización de la tierra, en el derecho mexicano, deriva igualmente de las instituciones constitucionales.

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

El artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de ley constitucional la de 6 de enero de 1915 y estableció en materia de propiedad —como estamos viendo— innovaciones fundamentales y que no eran, en términos normativos, sino los reclamos de los campesinos levantados en armas para pedir tierra y libertad en la revolución social de 1910.

La Ley de 6 de enero de 1915, elevada a la categoría de ley constitucional, es básica en toda la nueva construcción agraria de México, pues no obstante que el artículo 27 constitucional fue reformado en el año 1934, precisamente en materia de tierras, esa misma reforma no es otra cosa que un retorno en puntos fundamentales, a la Ley de 6 de enero de 1915.<sup>13</sup>

La conveniencia de reconstruir los ejidos de los pueblos, forma natural de organización de la tierra entre los campesinos indíge-

<sup>12</sup> *Ejido*, queriendo significar la extensión total de las tierras y aguas que se entregan o titulan a un poblado agrícola, en régimen de propiedad colectiva.

<sup>13</sup> *Cfr.*, Cuadra, Héctor, op. cit., *supra*, nota 11, pp. 634 y ss.



nas, había desaparecido por la Ley de Desamortización de 1856 y era un medio de resolver el problema agrario. Por ello, entre los puntos esenciales de la mencionada ley, encontramos que declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si contraviniere lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856; que declara igualmente nulas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal ilegalmente y a partir del 1º de diciembre de 1870; que declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el periodo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas; que para la resolución de todas las cuestiones agrarias crea una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria para cada Estado y comités particulares ejecutivos; que establece la facultad de aquellos jefes militares previamente autorizados, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que lo soliciten citándose a las disposiciones de la ley.

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

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

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

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

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

El origen de este precepto se encuentra en la historia misma del problema agrario. La concentración de la tierra trajo consigo el persistente malestar económico de las masas campesinas, que originaba frecuentes desórdenes y, por último, la revolución misma, de tal modo que se hizo indispensable la redistribución del suelo para asegurar la paz, en la cual estaba interesada toda la población del país. La propiedad agraria, de tipo latifundista, resultada nociva, por lo que el Estado se vio precisado a intervenir con la urgencia que demandaba el problema, para devolver a la propiedad agraria de México su carácter de función social mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a las que no tenían las necesarias para su sostenimiento y por medio de la creación de la pequeña propiedad que habría de surgir del fraccionamiento de los latifundios.

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

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

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

de la deuda agraria que podrán contraer cuando el Congreso de la Unión los faculte para ello.<sup>14</sup>

Otro de los factores importantes de la reforma agraria mexicana está relacionado con la protección y el desarrollo de la pequeña propiedad. La pequeña propiedad existente en la época en que entró en vigor la Constitución de 1917 y la que surge y surja por la aplicación del artículo 27, son objeto de especial protección, puesto que este precepto eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad. Este respeto es el único límite que se opone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria, de tal modo que la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados. La fracción xv del artículo 27 establece que las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no podrán afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violación a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

El plan de reforma agraria que contiene el artículo 27, sólo contempla a su término como posible la coexistencia de la propiedad ejidal y de la pequeña propiedad, ya que mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural, porque no se presenten nuevas necesidades agrarias, la mediana propiedad, con existencia transitoria, podrá existir y finalmente tendrá que reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto como garantía constitucional. Con tal programa se pretendió y se persigue aún la paulatina transformación de la economía agraria, que ha de redundar en una mejor organización económica del país y en una sociedad menos desigual.

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

Y en el plano del desarrollo socioeconómico, no existe gran diferencia entre la nacionalización de una industria clave, por ejem-

<sup>14</sup> Fracción vii del art. 27 constitucional. Texto original.

plo, y una reforma agraria, pues en ambos casos se trata de una operación de gran envergadura con el fin de mejoramiento de las condiciones de explotación de las riquezas de la colectividad, de paz interior y del logro de la justicia económica.

6. Las atribuciones del Ejecutivo en materia económica. En este numeral nos vamos a ocupar de ver un ejemplo de cómo por la fuerza de los cambios sociales y de las necesidades económicas, los criterios jurídicos más tradicionales se ven desplazados, a la fuerza, y contrariados por nuevas tendencias del derecho más cercanas a la realidad cambiante del desarrollo social en una comunidad determinada. Es el caso en el derecho mexicano del artículo 28 constitucional y de la ley orgánica del mismo en materia de monopolios.<sup>15</sup>

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

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

El precepto constitucional que mencionamos, prohíbe los monopolios, los estancos de cualquier clase, la exención de impuestos, e impide las prohibiciones a título de protección a la industria y específica en su segundo párrafo que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesarios y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia de la producción, industria, comercio o servicio al público, todo acuerdo de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en ge-

<sup>15</sup> Cfr., ley orgánica del art. 28 constitucional en materia de monopolios, *Diario Oficial* de 31 de agosto de 1934.

neral todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas determinadas en perjuicio del público en general o de una clase social.

Tal precepto, que pretende regular los precios, aparentemente parece fundado en la competencia, o sea en la libertad de comercio o de empresa; pero como más adelante veremos, por medio de los complicados mecanismos de la intervención del Estado en esta materia, se modifica o nulifica la competencia, siempre que ésta sea un obstáculo para obtener precios accesibles al consumidor. El abandono por el gobierno de su política de abstención en el ramo industrial, no significa precisamente la pérdida real de libertad. La compra y venta anárquica de toda clase de artículos, no representa necesariamente un estado de libertad. La compra y la venta son simplemente medios por los cuales los intereses encuentran su expresión, pero puede haber medios buenos para dar expresión a algunos intereses y medios reprobables de dar expresión a otros.

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

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

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

El artículo 28 constitucional tiene respecto a su predecesor otra proyección, por lo que la Ley de Monopolios de agosto de 1934 no lo ha reglamentado, ha creado su propio y particular sistema.

En virtud del mismo, el enunciado del artículo 3 de la mencionada ley orgánica, que define el monopolio como “toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permite, a una o varias personas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social”, ha hecho surgir diversos comentarios, que aseguran que tal precepto no sólo limita, sino que aun altera el texto constitucional. Y puesto que ninguna ley reglamentaria puede desviar el sentido de un precepto constitucional que obedece a muy complejas razones —se dice—, si la norma no es la adecuada, el camino lógico es su reforma, no su inaplicación.

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

Tal interpretación se ve robustecida por la redacción del artículo 4º de la ley orgánica, transcrito inmediatamente, que hace suponer que es suficiente la autorización y regulación del Estado para la existencia legal del monopolio:

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

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

Para que quede bien claro que la persistencia del carácter apa-

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

Reglamentar la iniciación de nuevas actividades industriales en determinadas ramas de la producción, cuando haya peligro de que la excesiva competencia produzca disminución en el salario de los trabajadores o perjuicio al público en general o de alguna clase social; restringir la producción de artículos determinados, cuando haya exceso de éstos en relación con la demanda interior y exterior y pueda originarse una crisis por sobreproducción con perjuicio del público en general o de alguna clase social; prohibir que se utilicen artículos de consumo necesario en finalidades diversas de aquellas a que normalmente están destinados, cuando ello pueda producir escasez en el mercado y encarecimiento de los precios; prohibir las integraciones industriales que constituyan peligro de monopolio o amenaza de trastornos económicos graves; evitar la importación en ciertos casos; limitar las importaciones y exportaciones de artículos determinados cuando las necesidades económicas del país lo exijan o lo requiera el cumplimiento de tratados o convenciones internacionales.

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



La ley acoge estas ideas y establece de modo limitativo las situaciones en que el Ejecutivo federal puede adoptar medidas que tiendan a impedir el perjuicio a los intereses de la sociedad y que no se consideran como de protección a la industria. De estas medidas conviene mencionar especialmente las que tienden a impedir las importaciones con carácter de *dumping*, que es indispensable evitar por los graves trastornos económicos que producen. Éste y los demás casos considerados en la ley, encierran una prohibición, una limitación al libre juego de la economía, pero no son contrarias a la Constitución, porque, por una parte, no tienen como finalidad proteger a la industria, sino garantizar los intereses sociales en general y, por otra parte, reúnen el requisito que el artículo 4 de la Constitución previene para vedar el ejercicio de la libertad que el propio precepto consagra, a saber: el de mediar una resolución gubernativa, dictada conforme a la ley.<sup>16</sup>

Es harto conocido que la tendencia monopolística en el mundo moderno, lo mismo comprende al Estado que a las empresas privadas. Hay un fenómeno económico inevitable de concentración de la riqueza pública en las diferentes ramas de la economía. El Estado no puede sustraerse a este ritmo del capital, que para su propia sobrevivencia necesita eliminación de todo factor de competencia. No es sólo en el precio ni en el perjuicio del público o de alguna clase social, en lo que radica el elemento clave del monopolio; éste es una *estructura económica*, un plan de desenvolvimiento del capital, que reúne elementos dispersos en una nueva fuerza económica que subsiste frente al Estado en tanto que éste la alienta, la protege o la estimula. En el derecho moderno, el Estado *intervencionista* cada vez necesita más de los monopolios: los que el mismo Estado crea y los monopolios privados que a fuerza de depender del Estado han acabado por perder su fisonomía para entrar en el engranaje de las instituciones del Estado, naturalmente en un régimen capitalista.

7. Vamos a considerar ahora dentro del análisis de las relaciones entre el desarrollo económico y el desenvolvimiento del derecho económico, cómo el primero ha impuesto a la legislación mexicana la necesidad de reconsiderar el fenómeno que regula el artículo

<sup>16</sup> "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad..."

28 y su ley orgánica, en función de las realidades de una vida económica más compleja.

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

El artículo 131 original de la Constitución mexicana vigente establecía como facultad privativa del gobierno federal la de gravar las mercancías que se importasen o exportasen o que pasasen de tránsito por territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos cualquiera que fuese su procedencia.

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

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

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

La ley reglamentaria mencionada fue expedida con el fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros del país y de regular la economía del mismo mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, para lo cual el Ejecutivo Federal está facultado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas generales de importación y exportación o crear otras y fijar el monto máximo de los

recursos financieros aplicables a determinadas importaciones, vigilando el cumplimiento de los acuerdos respectivos.

La Secretaría de Hacienda y la de Industria y Comercio, auxiliadas por el Banco de México y el Banco Nacional de Comercio Exterior<sup>17</sup> están obligadas a investigar en forma permanente las tendencias generales de la producción, los precios, las necesidades de artículos de importación, la circulación monetaria y el crédito institucional; las condiciones de financiamiento del comercio exterior; la capacidad internacional de pago del país y, en particular, la situación financiera del gobierno federal, además de la estructura, tendencias y perspectivas de la balanza de pagos.

De la misma fecha que la adición constitucional al artículo 131, es el que ha llegado a ser considerado, por su gran importancia, el instrumento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México: nos referimos a la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, de 30 de diciembre de 1950, reformada posteriormente en varios aspectos.<sup>18</sup>

Independientemente de su importancia para la regulación de la política económica del Estado, es interesante —desde un punto de vista jurídico— por las interferencias de muchos de sus preceptos con los de la ley orgánica en materia de monopolios, que ya mencionamos.

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

Por la fuerza de las cosas, por la inercia misma del desarrollo socioeconómico del país, el Estado mexicano ha asumido diversas formas de intervención económica en el transcurso de su historia, acentuando en los últimos tiempos un estatismo bien perfilado, aunque conciliador.

Pero, además, a partir de la Segunda Guerra Mundial, pasando por el agudo ciclo de la posguerra, el mundo ha vivido en una anomalía tal, que se ha traducido, en forma evidente, en una inestabilidad de los factores económicos, en una sensación de inseguridad sobre el futuro inmediato, en un propósito de procurar salvaguardar los niveles económicos que puedan afectar a las

<sup>17</sup> Y a partir de febrero de 1971, igualmente el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

<sup>18</sup> Cfr., *Diario Oficial* de 6 de marzo de 1959.

grandes masas de población y, sobre todo, en la tendencia de adoptar las medidas inherentes a este estado de emergencia.

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

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

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

Desde un cierto punto de vista, es lógico suponer que una ley de la naturaleza de la de atribuciones del ejecutivo federal en materia económica haya provocado reacciones desfavorables y enconados debates sobre sus fundamentos constitucionales, pues se trata de una ley que afectó numerosos e importantes intereses, privilegios y derechos preestablecidos creados al amparo de otros criterios jurídicos. Pero también es lógico, desde el punto de vista que nos interesa, que esta ley haya sido el resultado natural de la acción de una serie de fuerzas y comportamientos económicos de tal índole que generaron la necesidad de una nueva tendencia jurídica en la contemplación de los fenómenos de orden económico,

de la actitud del Estado frente al hecho económico, creando una corriente que desembocó en la creación de toda una legislación de tipo intervencionista, influyente, a su vez, en el desarrollo socioeconómico del Estado mexicano.

Las disposiciones de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica son aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios referentes a los artículos alimenticios de consumo generalizado, los efectos de uso general para el vestido de la población del país, las materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, los productos de las industrias fundamentales, los artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana y los servicios que afecten a la producción y distribución de mercancías mencionadas anteriormente y no sujetas a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley.

El Ejecutivo puede —según la misma ley— determinar las mercancías y los servicios que deban considerarse incluidos en cada uno de los renglones mencionados anteriormente. Tan externa y tan precisa, no existe ninguna otra ley en toda la legislación administrativa mexicana, que dé una intervención tan amplia al Estado en materia económica. En una gran proporción, el control de la economía mexicana queda en manos del Poder Ejecutivo. Ésta es una de las razones, entre otras de índole meramente política, como el de la estabilidad, fruto del predominio de un partido oficial en la escena mexicana, para el mayor desarrollo relativo del país frente a las demás naciones latinoamericanas que sufren un periodo de crisis de sus economías y, en algunos casos, de retroceso. El cada vez más amplio control del Estado sobre las actividades económicas, en general, ha permitido una orientación definida al desarrollo económico en términos de incremento absoluto. Otro aspecto, sin embargo, menos positivo, que no podemos desarrollar aquí, es el de la injusta distribución del aumento de la riqueza, aspecto neurálgico y grave.

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

éxito. Una buena administración pública es un instrumento necesario para realizar el avance hacia el desarrollo integral.

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

Dicho precepto ha sido considerado contrario al artículo 28 constitucional sobre monopolios. Sin embargo, el análisis del artículo 2 citado conduce precisamente a la convicción de que se trata de combatir los males que señala dicho precepto constitucional. El problema de los precios es universal y todos los países se han visto obligados a tomar medidas decisivas en contra de la especulación. El Estado no puede permanecer impasible cuando artículos de primera necesidad y medicinas son objeto de un desenfrenado lucro. Fijar, por otra parte, las tarifas de los servicios es de extraordinaria importancia, sobre todo para aquellos servicios públicos que están aún en un país de economía mixta, como México, en manos de particulares. Para poner en práctica este precepto se requiere necesariamente una cuidadosa reglamentación para la determinación de los precios de mercado, en los cuales concurren muy complejas circunstancias nacionales e internacionales.

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

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

La definición del uso preferente de los artículos de primera necesidad, la organización de la distribución de las mismas mercancías, la producción preferente, las restricciones a la importación o a la exportación, la satisfacción del consumo nacional, la ocupación temporal de negociaciones industriales, son otras de las atribuciones importantes que establece la ley respecto al Ejecutivo y

que constituyen claramente restricciones a la actividad privada sin poder encajar en un régimen liberal de la propiedad.

Esta ley, muy posterior a la elaboración de la Constitución, marca claramente la influencia que ha tenido el desarrollo socioeconómico mismo del país sobre el desenvolvimiento del derecho económico. Pero toda esta política económica moderna se ha visto, sin embargo, posibilitada en vista del apoyo que los varios preceptos constitucionales mencionados otorgan en forma de facultades al Estado para intervenir en los procesos de la economía. Entre esos preceptos cabe señalar el artículo 131, adicionado en su párrafo segundo, que, en lo referente al comercio exterior, vino a apoyar las argumentaciones de constitucionalidad de la ley sobre atribuciones del Ejecutivo.

Desde el punto de vista del análisis de las relaciones entre el desarrollo económico y el desenvolvimiento del derecho, la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico<sup>19</sup> respecto de la naturaleza de las relaciones del Estado con las actividades comerciales e industriales. Legislación posterior, muy importante, como la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley de Asentamientos Humanos, entre otras, consolidan ese nuevo orden.<sup>20</sup>

#### IV. INSTITUCIONES VISTAS BAJO LA ÓPTICA DEL DERECHO ECONÓMICO

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

<sup>19</sup> Cfr., Cuadra, Héctor, *op. cit.*, *supra*, nota 6, pp. 12 y ss.

<sup>20</sup> Cfr., para la primera ley mencionada, el *Diario Oficial* del 22 de diciembre de 1975 y para la segunda, el de 26 de mayo de 1976.



Por ello han podido ser factibles leyes como la de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, las leyes que crean los numerosos organismos descentralizados de la economía mexicana, la Ley de Monopolios, la reforma al artículo 131 constitucional, etcétera. La economía mexicana se ha formado al amparo de una legislación constitucional, administrativa y económica que celosamente la vigila contra los factores que pueden aniquilarla. Las nuevas leyes sobre inversión extranjera, transferencia de tecnología, propiedad industrial, asentamientos humanos, se apoyan en esos importantes antecedentes.<sup>21</sup>

Los principios económicos del régimen constitucional en México son lo suficientemente flexibles para adaptarse a los nuevos procesos de la economía. La política económica mexicana está apoyada, por lo menos, en los siguientes textos constitucionales: respecto de la propiedad pública, los artículos 27 y 132; los monopolios, en el artículo 28; los impuestos, en los artículos 31-IV y 73-XXIX; la acción económica legislativa, en el artículo 73; la acción económica administrativa en el artículo 89; la política arancelaria, en el artículo 131; las obras públicas, en el artículo 132; etcétera.<sup>22</sup>

Pero existen igualmente otras instituciones, dignas de tomarse en cuenta, que constituyen factores de desarrollo y que reafirman la certeza de la importante interacción entre el desarrollo socioeconómico y el desenvolvimiento del derecho económico. Queremos referirnos, aunque sea con brevedad a dos de ellas: los presupuestos de ingresos y egresos como factor para dictar desarrollo. La otra institución, igualmente importante, la planificación eco-

<sup>21</sup> Cfr., Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y Uso y Explotación de Patentes y Marcas, *Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1972; Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, *Diario Oficial* de 9 de marzo de 1973; Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *Diario Oficial* del 7 de enero de 1976; reforma del art. 27 constitucional en torno a la zona económica exclusiva del mar, *Diario Oficial* de 6 de febrero de 1976; reforma a los arts. 27, 73 y 115 constitucionales acerca de los asentamientos humanos, *Diario Oficial* de 6 de febrero de 1976; Ley de Inventiones y Marcas, *Diario Oficial* de 10 de febrero de 1976; Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional, relativo a la zona económica exclusiva, *Diario Oficial* de 13 de febrero de 1976; Ley de Asentamientos Humanos, *Diario Oficial* de 26 de mayo de 1976; Ley de Sociedades de Solidaridad Social, *Diario Oficial* de 27 de mayo de 1976; reglamento de la Ley de Inventiones y Marcas en Materia de Transferencia de Tecnología y Vinculación de Marcas, *Diario Oficial* de 14 de octubre de 1976; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1976; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976; Ley General de Deuda Pública, *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976. Sin olvidar desde luego dos regulaciones de la más alta importancia socioeconómica, la Ley General de Población, *Diario Oficial* de 7 de enero de 1974 y la Ley Federal de Reforma Agraria, *Diario Oficial* de 16 de abril de 1971. Esta última con referencia directa a lo tratado en el párrafo 5, *supra*, de este trabajo.

<sup>22</sup> Cfr., Cuadra, Héctor, *op. cit.*, *supra*, nota 11, pp. 700 y ss.

nómica, no es por su complejidad y las limitaciones de esta ponencia, sino objeto de análisis somero en esta ocasión.

9. Los presupuestos de ingresos y egresos. Las bases legales de los presupuestos federales de ingresos y egresos, factor en México del desarrollo socioeconómico, se encuentran en los artículos 31-iv, 73-vii, viii, xxviii, xxix, 74-iv y 75 constitucionales.

El hecho de que mencionemos, conjuntamente, el problema de la planificación y la institución del presupuesto nacional, se debe a un hecho sencillo: este último es un programa de gobierno, una forma de planificar la actividad estatal, solamente que expresada en cifras. Implica necesariamente la consideración de los recursos disponibles del Estado para poner en práctica una serie de criterios de gobierno, de administración pública, de servicios. Pero el presupuesto federal, en este caso no es simplemente un proyecto para la más conveniente distribución del ingreso, sino un verdadero análisis y jerarquización de las necesidades nacionales para tratar, después, de allegarse los recursos necesarios para satisfacerlas. Es, en una primera parte, una consideración de los ingresos y de los recursos de que se dispone para resolver cómo y en qué gastarlos, pero en su segunda parte —y en esto difiere del presupuesto de una economía privada— el Estado, a través de sus órganos respectivos (jefe del Ejecutivo, su auxiliar el secretario de Hacienda y el Congreso), deben buscar los recursos necesarios que pueden, perfectamente ser mayores a los recursos en mano, para satisfacer las urgencias nacionales. Esa búsqueda adicional de recursos puede llevarse a cabo de varias maneras entre las que se encuentran, la emisión de moneda, la fijación de impuestos o contribuciones, o el recurso a la deuda pública, interna o externa. Iniciativas todas éstas inherentes a las prerrogativas del Estado.

Pero contrariamente a lo que podría suponerse de acuerdo con un criterio económico liberal, por medio del presupuesto nacional, en países como México, el Estado no sólo provee a la satisfacción de las necesidades de la población que en su calidad de gestor le corresponden, a través, por ejemplo, de la prestación de servicios públicos de administración general, de educación, de salubridad, de vías de comunicación, etcétera. No sólo coordina las actividades de los particulares, estimulándolos por medios indirectos, sino que interviene directamente en ellas. Por eso es que el Estado formula cada año, a través de dicho presupuesto, un programa

económico para *planear* no sólo sus propias actividades, sino, en cierta medida, también las de los particulares.

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

Ni duda cabe que el gasto público afecta en forma muy efectiva la actividad económica general. El crecimiento significativo del monto de los presupuestos nacionales en México, a partir del año de 1934, periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, muestra que el Estado mexicano ha buscado precisamente ese medio, entre otros, para promover el desarrollo socioeconómico.

En nuestro país, en términos generales, el crecimiento del monto de los presupuestos nacionales ha corrido parejo con el crecimiento del PNB (producto nacional bruto), y dicho paralelismo no puede considerarse un mero accidente, pues ambos fenómenos están íntimamente ligados entre sí: los presupuestos del Estado aumentan porque el producto nacional bruto lo permite, y éste crece estimulado por los presupuestos. No hay que olvidar que el PNB es el valor total de los bienes y servicios producidos en el país y, por consiguiente, sirve para medir aproximadamente su desarrollo económico.

Pero si bien la cuantía de los presupuestos federales es, sin duda, un *factor* del desarrollo económico, no es un medio *infalible* para promoverlo. Su efecto estimulante puede neutralizarse por razones psicológicas o por una inadecuada aplicación de los fondos del Estado.<sup>23</sup> Y es que el presupuesto debe actuar como catalizador en la "reacción" de la economía creando las condiciones económicas y sociológicas dentro de las cuales se desarrolla y prospera la actividad económica pública y privada.

Y en un país como México, de economía mixta, la función de estímulo a la actividad económica en general a través de la inter-

<sup>23</sup> Un ejemplo reciente fue el "pánico" que cundió en los medios financieros y de negocios en México en los últimos meses del gobierno de Echeverría y que agravó la desestabilización económica del país.

vención del Estado, como autor o ejecutor del presupuesto federal y como accionista en multitud de empresas, es obviamente de gran importancia. Por ejemplo, si en unas ciertas circunstancias, las inversiones del Estado en vez de sumarse y alentar a las de la iniciativa privada las substituyen, puede provocar que lejos de estimular la actividad económica, la frenen.<sup>24</sup>

Pero para promover el desarrollo, la *estructura* del presupuesto es tan importante como su cuantía. Los presupuestos federales de México son interesantes a este respecto y, sobre todo, excepcionales si los comparamos con los de otros países de América Latina, en el sentido de que pocos países, hoy día, utilizan tantos recursos para promover el desarrollo e invierten en tan alta proporción, dados sus recursos, en renglones encaminados al desarrollo social y relativamente tan pocos para el ejército o para otros gastos muertos. En el presupuesto nacional de cada año en México, la inversión en obras públicas, que significa la *infraestructura* sobre la cual ha de basarse el desarrollo económico (camino, ferrocarriles, presas, centrales eléctricas, puertos, etcétera), suma una cantidad muy considerable del presupuesto nacional que se paga con ingresos normales del Estado, además de los financiamientos interiores o exteriores para los mismos fines.

Ahora bien, para el Estado el problema fundamental estriba en encontrar el justo medio entre la urgencia de estimular la actividad económica a través del presupuesto y la conveniencia de mantener éste nivelado.

La necesidad de mantener un ritmo adecuado en las actividades económicas se ha llegado a convertir en la preocupación fundamental de los gobiernos. Y no únicamente en los países en vías de desarrollo, sino en todos. Para tal fin, los gobiernos no dudan en formular presupuestos claramente deficitarios para inyectar fuerza a la economía del país cuando se encuentra en periodos de "atonía", al crear empleos, aumentando el poder adquisitivo del público, absorbiendo los excesos de producción, tonificando los precios, estimulando la industria, promoviendo nuevas industrias, etcétera. Al hacer esto, el Estado, por otra parte, lo que está haciendo es aumentar la deuda pública, que se absorbe en parte internamente y en parte externamente, haciendo que aparezca el peligro de una devaluación monetaria, con sus consecuencias inmediatas para México, por ejemplo, de romper repentinamente el equili-

<sup>24</sup> Cfr., Beteta, Ramón, "Los presupuestos federales de ingresos y egresos para el desarrollo", en *El derecho en los planes de desarrollo económico y social de México*, México, UNAM, 1964, p. 16.

brio del comercio exterior, afectando, en una forma o en otra, a todo el pueblo. Esto provoca, a su vez, el dilema en nuestro país entre conservar el valor del peso frente al dólar, aún teniendo que sacrificar algunas veces el otro objetivo del Estado que es el de estimular el desarrollo económico, o dar prioridad a este último, poniendo en juego la estabilidad monetaria con todos los riesgos mencionados.<sup>25</sup>

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

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

En cambio, en lo que se refiere a la deuda externa, se ha recurrido a ella en mayor volumen cada vez, fundamentalmente a los créditos internacionales que obtiene el gobierno de México ante organismos mundiales y otras instituciones públicas y privadas de los países acreedores. Este tipo de crédito externo era casi inexistente en 1940; en 1950 representó el 1% del PNB; en 1960 representaba el 25% del PNB, lo que equivale al 10% del gasto público y al 24% de la inversión pública, para el año de 1970 esas proporciones todavía habían aumentado. A fines de 1976, el monto global de la deuda externa había aumentado exorbitantemente, siendo una de las causas primordiales de la caída del peso frente al dólar. Eso quiere decir que se está complementando nuestro ahorro interno con ahorro del exterior y, en consecuencia, se realiza una inversión superior a la que permitiría nuestro ahorro interno. En la medida en que esta deuda se destine a gastos productivos y que los términos del servicio sean moderados y a largo plazo, puede llegarse a la conclusión que la economía mexicana no ha rebasado su límite de endeudamiento externo, aunque debe procurar, a pesar de su excelente crédito exterior, utilizar recursos internos en la mayor medida posible.

<sup>25</sup> Dilema que fue resuelto a destiempo por el gobierno federal en el último cuatrimestre de 1976 cuando se produjo una primera y días después una segunda devaluación seguidas de medidas de flotación como resultado de los problemas propiamente monetarios, los estructurales conocidos y de factores de orden psicológico, *Vid.*, nota 23 *supra*.

Pero de todas maneras, el recurso financiero más importante del Estado está constituido por los impuestos y es también el que tiene mayores posibilidades de expansión, siempre y cuando se lleven a cabo los ajustes, que exigen dos criterios difíciles de hacer coincidir: el crecimiento económico y la justicia tributaria. Y es a la vez el medio que tiene que hacer valer con mayor habilidad y eficacia el Estado para lograr una estructura impositiva suficientemente adecuada para impulsar el desarrollo y fomentar las actividades económicas, programada científicamente en los presupuestos nacionales.

Para complementar todo lo dicho anteriormente, si tenemos en consideración que es evidente la desigual distribución del ingreso en México, aún habiéndose mejorado los niveles de vida de grandes sectores de la población, secularmente carentes, grandes capas de la población son auténticamente unos desheredados y, en cambio, un grupo minoritario ha podido acumular beneficios substanciales y obtener una parte importante del ingreso nacional; si tomamos en cuenta que se estima que el 1.5% de la población económicamente activa la forman propietarios que perciben el 42% del ingreso nacional y que el 5% de las familias reciben de 37 a 40% del ingreso nacional. Luego el Estado tiene un campo de acción muy amplio y necesita, a través del presupuesto nacional para el cumplimiento de sus funciones, una parte substancial del ingreso nacional, quizá no menor del 20%, pues sus servicios y prestaciones sociales exigen bastante. Por otra parte, en un sistema de economía mixta como el nuestro, la empresa y el consumidor en sus decisiones de ahorro y consumo desempeñan una importante tarea en el progreso y desarrollo socioeconómico. Por lo mismo, el Estado debe conciliar los intereses fiscales de la colectividad, las empresas y los particulares, dando un trato favorable a aquellos que emprendan una actividad productiva, arriesguen un capital o pospongan un consumo.<sup>26</sup>

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

<sup>26</sup> Cfr., Navarrete, Ifigenia M. de, "Estructura impositiva para el desarrollo", *El derecho en los planes...*, p. 49.



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

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

10. La planeación económica en México. Visto así el problema, podemos plantear que la ejecución de la planificación económica en un sistema de economía mixta como el de México, se reduce en gran medida a la mera planeación del sector público y que ésta lleva implícitamente dos elementos fundamentales como prerrequisitos: primero, la necesidad de jerarquizar las inversiones del sector público en cuanto a sus funciones dentro de la economía del país y, segundo, el requerimiento de coordinar a los diferentes entes gubernamentales en lo que respecta a su participación en la realización de los planes. De tal suerte que se conjugan los aspectos normativos con los propiamente administrativos para tal fin.<sup>27</sup>

Las experiencias en la planificación global del desarrollo eco-

<sup>27</sup> Sobre estos aspectos, *cfr.*, Pichardo Pagaza, Ignacio, *Problemas de organización administrativa de la planeación económica*, México, Tesis profesional UNAM, 1964. Vid., igualmente, Ramírez Limón, Leopoldo, *La planeación económica en la legislación administrativa de México*, México, Tesis profesional UNAM, 1964.



nómico de México, en lo específico han sido varias. La primera, la Ley sobre Planeación General de la República, de 12 de julio de 1930, bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio. Esta ley de 1930 fue el primer paso institucional mexicano en materia de planeación económica global. Este intento de planificación se quedó casi en su totalidad, a nivel legislativo, sin embargo sirvió para sembrar la semilla de la necesidad de la planificación del país.

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

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

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

Se puede afirmar que en cuanto a los resultados del primer plan sexenal, existió una actitud resuelta por parte del Estado para aplicarlo. Dadas las condiciones económicas de ese momento lo logrado se puede considerar de gran trascendencia a pesar de ser sólo una parte de lo propuesto en el plan. Por ejemplo, las relevantes acciones en materia agraria (las acciones de dotación, restitución y ampliación de ejidos superó los 20 millones de hectáreas). El gasto social —redistributivo de ingreso— representó el 20 por ciento del gasto público, porcentaje que sólo fue superado en los años muy recientes.<sup>28</sup>

El segundo Plan Sexenal fue encargado en 1939 para su elaboración a la misma oficina técnica encargada del plan anterior. Se pretendía que sirviese como programa de gobierno al presidente Avila Camacho (1940-1946). Este segundo plan sexenal no fue tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo que inició su administración en 1940, entre otras razones, por el compromiso de México frente a la Guerra Mundial. Los resultados económicos de este régimen contrastan con lo acontecido en el sexenio de Cárdenas,

<sup>28</sup> Cfr., sobre esta parte de nuestra historia política contemporánea, la obra de Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, ERA, 1974.

los sueldos y salarios disminuyen su participación relativa en el producto nacional; se disminuyó sensiblemente el ritmo de distribución de tierras, la productividad del factor trabajo aumentó, lo cual, aunado al descenso de salarios mencionado antes, nos señala la instauración del proceso de concentración del ingreso de la época posrevolucionaria.<sup>29</sup>

A las reuniones denominadas Mesas Redondas, de representantes de todos los sectores sociales y de las diversas actividades económicas para conocer la problemática del país que se llevaron a cabo durante la campaña electoral de Miguel Alemán (1946-1952), se les puede considerar como antecedentes de la Ley para el Control —por parte del gobierno federal— de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.<sup>30</sup> Con la base legal mencionada y el decreto de 13 de enero de 1948, se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que sentó las bases para que en el siguiente gobierno (1952-1958) fuese instituido un organismo con las mismas funciones y más operatividad que su predecesor.

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

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

El objetivo principal de esta comisión era examinar y aprobar las inversiones del sector público propuestas por las diversas dependencias federales, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. El éxito relativo de esta comisión seguramente estuvo influido por las condiciones socio-económicas

<sup>29</sup> Cfr., Meyer, Lorenzo, "Cambio político y dependencia. México en el siglo xx", en *La política exterior de México: realidad y perspectivas*, México, ColMex, 1972, pp. 1-38.

<sup>30</sup> Dicha ley es de fecha 31 de diciembre de 1947.

prevalcientes: una gran deuda pública heredada de gobiernos anteriores; el PNB había crecido en menor medida que la población, por lo tanto había que cuidar eficientemente los recursos financieros de que disponía. Qué mejor que una administración programada.<sup>31</sup>

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

En el año de 1958 una modificación de la Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, creó la Secretaría de la Presidencia, a la que se le atribuyeron las funciones siguientes: recabar los datos destinados a elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; planear obras, sistemas y el aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades; planear, coordinar y vigilar la inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Desde su creación se pretendió que fuese la principal dependencia coordinadora de la política económica del Estado, aunque sin el éxito deseado.<sup>32</sup>

Para apoyar el funcionamiento de esta Secretaría fue publicado, el 30 de junio de 1959, un acuerdo que dispuso que las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaborasen su programa de inversiones para 1960-1964.

Un paso más en relación a la especificación de los objetivos de dicha Secretaría, en materia de planificación, fue el Acuerdo del 7 de julio de 1961.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Cfr., Guillén, Arturo, *Planificación económica a la mexicana*. México, Ed. Nuestro Tiempo, 1971, p. 72 y ss.

<sup>32</sup> Esta nueva Secretaría de Estado habría de luchar contra graves obstáculos para realizar sus funciones. Principalmente el problema de la coordinación de las inversiones públicas. Con los cambios operados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976, la Secretaría de la Presidencia desaparece como tal y en su lugar se constituye la Secretaría de Programación y Presupuesto. El art. 32 de dicha ley establece que corresponde a la Secretaría mencionada: recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el presidente de la República. (Subrayado nuestro.)

<sup>33</sup> Este es el antecedente legislativo inmediato a la creación de la Comisión Intersecre-

La Secretaría de la Presidencia directa o indirectamente, ha participado a partir de esa fecha en los planes globales de desarrollo posteriores.

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

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

A esta comisión se le encomendó la formulación de un Plan de Acción Inmediata para el periodo 1962-1964. La necesidad de elaborar dicho plan tiene su origen en un informe preparado por una comisión mixta integrada por el gobierno mexicano y el Banco Mundial y en la Carta de Punta del Este que propone la presentación de un plan ante expertos de la Alianza para el Progreso y ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para su evaluación como prerequisite para la obtención de préstamos.<sup>34</sup>

Uno de los adelantos del Plan de Acción Inmediata es el haber sido el primer plan de inversiones que abarcó ambos sectores, el público y el privado. Tuvo, sin embargo, pocas posibilidades de ser puesto en práctica.<sup>35</sup>

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

Tras fijar sus objetivos generales y lograr la tasa de crecimiento que no fuera menor al 6.5 por ciento anual, se requería una inversión total de 280,000 millones de pesos (en el periodo 1966-

tarial creada por López Mateos. Al respecto, cfr., Wionczek Miguel, *Bases para la planeación económica y social de México*, México, Siglo XXI, 1971, p. 34 y ss.

<sup>34</sup> Cfr., *idem*, p. 52.

<sup>35</sup> Tres fueron las razones fundamentales: no había ningún intento de justificar o coordinar los niveles de inversión del plan, con los de un modelo de consistencia de la economía nacional; no preveía reforma administrativa alguna que permitiera su ejecución; tampoco proponía medidas concretas de política económica tendientes a alcanzar las metas del plan.

1970), de los cuales 95,000 millones serían de inversión pública. Al sector agropecuario se destinaría más del doble de lo ejercido en años anteriores.

Tomando como punto de partida el Programa de Desarrollo mencionado y con el propósito de unificar la orientación de la inversión pública, la Secretaría de la Presidencia pidió los programas de actividades 65-70 a todos los organismos públicos. Con base en esto se realizó el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970 "que se complementó con las directrices correspondientes para la reforma de la administración pública". El problema radica en el desconocimiento del grado en que se llevó a cabo este programa global deductivo articulado de mediano plazo.<sup>36</sup>

Durante el cuarto año del régimen de Echeverría (1970-1976), la Secretaría de la Presidencia, junto con las de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y el CONACYT, el Fondo de Cultural Económica y la CEPAL, elaboraron el Anteproyecto de Lincamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980. Los objetivos se expresan de la siguiente manera:

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

Y prosigue:

en lugar de considerar las medidas encaminadas a combatir la pobreza como un complemento de la política de crecimiento, se enfrenta el problema en forma directa, a través de la creación de fuentes de trabajo. Esta intención es el primer y final objetivo de la política de desarrollo.<sup>37</sup>

Los once capítulos que forman el programa son: 1o. Planteamiento de la estrategia de desarrollo; 2o. Cuantificación de metas; 3o. Empleo; 4o. Bienestar social; 5o. Sector agropecuario y reforma agraria; 6o. Sector industrial y energéticos; 7o. Sector externo; 8o. Sector de transportes y comunicaciones; 9o. Gasto público y polí-

<sup>36</sup> En 1968 y 1969, la Secretaría de la Presidencia y la Escuela Nacional de Economía elaboraron un "Modelo de política económica para México" (Edic. Escuela de Economía, División de Estudios Superiores, UNAM, México, 1970), con el propósito de contribuir con elementos de juicio valiosos que pudieran ser incorporados a la política económica de los futuros gobiernos de la República.

La construcción de este modelo fue también un intento de planeación global deductiva que, si bien no se llevó a cabo, presenta un notable mejoramiento en el grado de especificación en cuanto a las metas y medidas para lograrlas.

<sup>37</sup> Vid., *Anteproyecto de Lincamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social, 1974-1980*, Secretaría de la Presidencia, México, 1974

tica fiscal; 10o. Crédito y política financiera; 11o. Reforma administrativa.

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

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

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

El logro de estos objetivos se relaciona principalmente con cuatro factores de política económica: el gasto público, el sector agropecuario y energéticos, las exportaciones y el turismo.<sup>88</sup>

La realización de este programa, encomendado de acuerdo a nuestro sistema político al Poder Ejecutivo, hace en lo particular descansar toda la responsabilidad sobre el presidente de la República, el cual está facultado formalmente para realizar de hecho todas las acciones que demanda la puesta en marcha de un plan de desarrollo.<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Cfr., Santillán L., Roberto y Rosas Figueroa, Aniceto, *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*, México, UNAM, 1962, pp. 45 y ss.

<sup>89</sup> Vid., op. cit., supra, nota 37, p. 63.

En el sistema de economía mixta sobre el que está construido el sistema político mexicano, la planeación económica del sector público determina las orientaciones formadoras del régimen económico y del sistema de dominio que de él se deriva y que es detentado fundamentalmente para su propio provecho por la clase dominante, en las condiciones que la revolución social le impuso por la participación popular, las que le dan el perfil propio que los “nacionalistas” atribuyen a factores totalmente diferentes difícilmente de sustentar.<sup>40</sup>

Podríamos extender nuestro análisis para hacer un intento de historización de la legislación económica que nos permitiera por el perfil que presenta, identificarla con los altibajos o, mejor dicho, con las modulaciones de la coyuntura social interna y la internacional que ha sufrido el contorno socioeconómico de nuestro país en los últimos ya casi sesenta años y demostrar con ejemplos nuestra hipótesis de la correlación entre el sistema socioeconómico y el desenvolvimiento del derecho económico. No es por ahora aconsejable para los propósitos de este trabajo.

## V. CONCLUSIONES

11. Con estos cuantos elementos presentados a lo largo de la ponencia, podemos formarnos un juicio aproximado de las condiciones en las cuales ha podido formarse toda una legislación que ha desarrollado en normas jurídicas positivas los grandes principios y las grandes líneas establecidas por el sistema político mexicano, según el cual el Estado, por compromiso histórico con los sectores populares, ha asumido la responsabilidad de diseñar una sociedad en la cual su intervención en la economía está encaminada a la creación de ciertas condiciones —que llamaremos desarrollo económico— para propiciar, dentro de las limitaciones que le da su condición de sistema de capitalismo de Estado, un acercamiento mayor entre la idea de democracia política y la de democracia económica, entendidas ambas en su acepción más estrictamente semántica. Esa legislación secundaria mencionada, justamente en países como el nuestro es la que integra el llamado derecho económico. ¿Si el derecho económico es derecho público, derecho privado o derecho social? ¿Si tiene especificidad científica

<sup>40</sup> Cfr., González Casanova, Pablo, “México: la dinámica de una revolución agraria y semicapitalista”, en *América Latina: reforma o revolución*, Buenos Aires, Ed. Tiempo Contemporáneo, 1970, t. II, p. 207 y ss.



propia o no? ¿Si es una disciplina autónoma del derecho o simplemente es una rama particularizada de la enseñanza jurídica general? Todas esas preguntas constituyen el planteamiento de otro problema.<sup>41</sup>

Ya no dentro del macroanálisis realizado, sino referido al análisis particular de normas e instituciones específicas podemos —para poder cortar con el tema, demasiado vasto para la longitud de un trabajo como éste—, terminar afirmando que las vicisitudes del derecho económico en México están dadas en relación directa con la trayectoria parabólica de la revolución mexicana que lo hizo surgir, pero que hace tiempo ya, desafortunadamente, alcanzó su punto de mayor distancia respecto a su eje.

<sup>41</sup> Estas interrogantes trataron de ser respondidas en nuestro trabajo, “Reflexiones sobre el derecho económico”, en *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 8 y ss.