

## LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO

Enrique SERNA ELIZONDO

A la distancia que nos separa del origen de la actual Constitución, es posible establecer que muchas de sus disposiciones han cambiado tan radicalmente que podría hablarse, inclusive, de una nueva Constitución.

Diego Valadés

SUMARIO: I. *Evolución del pensamiento económico y crecimiento de las atribuciones del Estado*; 1. *Las diferentes doctrinas en torno al intervencionismo del Estado*, 1.1 *El mercantilismo*, 1.2 *la fisiocracia*, 1.3 *El liberalismo*, 1.4 *El socialismo*, 2. *Génesis de las funciones económicas del Estado*, 2.1 *El Estado gendarme*, 2.2. *El Estado providencial o benefactor*, 2.3. *El Estado empresario*, 2.4 *El Estado rector del desarrollo económico-social*. II. *Metamorfosis del Estado mexicano y reforma económica*; 1. *Metamorfosis del Estado mexicano*, 1.1 *El Estado gendarme mexicano*, 1.2 *El Estado providencial mexicano*, 1.3 *El Estado empresario mexicano*, 2. *La reforma económica*, 2.1 *El surgimiento del Estado rector mexicano*, 2.2 *El establecimiento de un sistema nacional de planeación*, 2.3 *Las nuevas tareas del Estado mexicano como rector*. *Conclusión*.

Es para mí un honor participar en este encuentro de especialistas en derecho constitucional, pues al mismo tiempo que permite reflexionar en torno a la evolución social de nuestro derecho fundamental, nos hace percatarnos de que nos encontramos ante un nuevo derecho político, más avanzado y más justo.

Profundos cambios y transformaciones fundamentales han tocado la vida social en nuestro país en todos sus aspectos. De 1917 a 1983 han transcurrido 66 años y nuestra Carta Magna ha sufrido alrededor de 300 modificaciones, pero siempre conservando sus principios fundamentales.

Montesquieu señala que: “Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reformada, es corrección, cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción”.

Los principios fundamentales establecidos en 1917 se han vigorizado y se han adecuado a la dinámica política y económica de la nueva sociedad mexicana, pero siempre conservando el espíritu del Constituyente de 1917.

Ciertamente las inquietudes de 1910, cuando surgió la Revolución Mexicana, no pueden ser las mismas que las que existen en 1983, ni la población es la misma, pues en muchos campos hemos progresado. El país se ha desarrollado en lo económico y en lo social, y el Estado ha tenido que ser el instrumento básico para realizar este cambio. En el aspecto político, más de 50 años de paz social y estabilidad política atestiguan el avance democrático del país; gracias a la fórmula mágica, que consistió en un presidente de la República que fuera poderoso, y un partido nacional, el PRI, que consiguiera captar las principales demandas políticas del país.<sup>1</sup>

En el aspecto social mucho hemos adelantado en educación, empleo, vivienda y seguridad social, para sólo citar algunos campos.

En lo económico el país ha sufrido profundos cambios a partir de 1917, pues con el proceso de industrialización se crearon fuertes capitales, aunque no siempre bien distribuidos.

La reforma económica del presidente Miguel de la Madrid ha hecho que el Estado mexicano tenga que adecuarse a las nuevas atribuciones que le enmarca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si bien, nuestra Constitución no tiene un capítulo económico como la Constitución Soviética de 1977,<sup>2</sup> en cambio sí tiene un alto contenido económico que transforma al Estado en rector del desarrollo económico y social.

Todo esto en un marco de economía mixta, que consiste en que la Constitución admite todas las formas de propiedad y sus combinaciones, lo que origina una economía mixta-nacional, pública, privada, social, comunal, ejidal, cooperativa, en la que participen las iniciativas públicas, original, social y privada, todas a partir de una función social superior.<sup>3</sup>

El objetivo de este trabajo está encaminado a probar que el Estado

<sup>1</sup> Véase mi ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional: "Un sistema de partidos semicompetitivos. El caso de México, publicado en *Anuario Jurídico*, IX, 1982, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, p. 256.

<sup>2</sup> La Constitución Soviética refleja una nueva etapa del desarrollo económico, declara que la economía de la URSS constituye una entidad económica que engloba todos los campos de la producción. Fija igualmente un importante principio de la economía socialista, el de la dirección centralizada y planificada. Brezhnev, L., *A proposi du projet de Constitution de L'URSS*, informe presentado en la sesión plenaria del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética, 24 de mayo de 1977, Ed. de la agencia de prensa Novosti, Moscú, 1977.

<sup>3</sup> *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980, ed. por la S.P.P.

mexicano se ha transformado en rector del desarrollo económico y social, para lo cual pensamos dividirlo en dos partes que serán: la primera, un marco de referencia de cómo ha evolucionado el pensamiento económico y, en consecuencia, un segundo punto, el Estado para llegar en una segunda parte a la evolución del Estado mexicano, desde guardarne en 1824, hasta rector en 1983.

## I. EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO Y CRECIMIENTO DE LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO

Mucho se ha discutido acerca de *cuál debe ser el papel del Estado en la sociedad*, para lo cual ha habido una serie de doctrinas económicas que van desde el mercantilismo, pasando por la época fisiocrática, luego siguiendo el liberalismo, para terminar en el socialismo. Sin embargo cada Constitución establece conforme a su filosofía el grado de intervención de cada Estado. Veamos en este siguiente punto las diferentes doctrinas económicas en torno al intervencionismo del Estado, para tener un primer marco de referencia.

### 1. LAS DIFERENTES DOCTRINAS ECONÓMICAS EN TORNO AL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO

El intervencionismo del Estado es un fenómeno que ha variado de acuerdo con el pensamiento filosófico, económico y político del lugar y momento histórico. Su mayor o menor proyección sobre la vida social y económica es un resultado necesario de las circunstancias imperantes en cada lugar y en cada época. El conglomerado humano en su inquebrantable deseo de lograr una mejor situación para el individuo particular ha recorrido incansablemente por el cúmulo de caminos que le han conducido a la adopción de una serie de reformas y configuraciones políticas de la más variada naturaleza, y del mismo modo ha adoptado un sinnúmero de posturas económicas que corresponden a las necesidades del momento; mas no se puede negar que en todo estadio político la presencia del Estado, o la autoridad que haga sus veces, siempre ha sido indispensable para la conformación de los intereses generales con los del hombre considerado individualmente.

El mundo moderno, con sus intrincados fenómenos sociales, se ve invadido en número verdaderamente alarmante de necesidades públicas, cuya naturaleza impide ser llevadas a cabo por la acción de los particulares, y es precisamente la falta de idoneidad para dicha empresa del sector privado lo que motiva la intervención del Estado al campo que proverbialmente corresponde a la iniciativa privada.

En efecto, "el aumento de la población, el progreso social, la complicación de las relaciones humanas, la diferenciación de clases sociales, son agravados por los desequilibrios económicos producidos por las guerras

y la inseguridad social y política”.<sup>4</sup> Han determinado, aun en los Estados de visos individualistas,<sup>5</sup> la incursión del Estado al ámbito de las relaciones privadas en aquellos aspectos que reclamen su presencia.<sup>6</sup>

A continuación veremos las diferentes doctrinas en torno a la intervención del Estado.

### 1.1. *El mercantilismo*

En el ocaso del medioevo, como oposición a la idea de moderación preconizada por la corriente del cristianismo, nace a la vida de las doctrinas económicas el mercantilismo. Esta corriente, que puede considerarse como la primera doctrina económica propiamente, se encargó de introducir en el medio social el afán de buscar la riqueza en la riqueza misma y de considerar el enriquecimiento como una meta que debe alcanzarse para la obtención de la felicidad.

La balanza comercial favorable es para el mercantilismo la única vía idónea al logro del enriquecimiento nacional, paso previo en el recorrido hacia la meta del enriquecimiento individual de cada uno de sus agrupados y, consecuentemente, de su felicidad. La balanza comercial favorable sólo puede conseguirse mediante una política aduanera de *intervención estatal que puede tener dos aspectos, a saber: el de exportación y el de importación*; el Estado debe evitar la exportación de metales y piedras preciosas, regular la de los problemas elaborados en forma conveniente de acuerdo con el principio de que los productos que tengan mayor grado de manufactura, arrojarán, necesariamente, una ganancia superior a la de aquellos que tengan menor proceso de elaboración; asimismo, *el Estado debe imponer limitaciones a la compra de mercancía proveniente del exterior, casi hasta el punto de prohibirla*. Según la postura, *el Estado ha de intervenir en la vida económica por medio de una política especial de protección a la industria y, sobre todo, debe propiciar el atesoramiento de objetos preciosos*.

El mercantilismo en Francia, llamado colbertismo —por ser Juan Colbert, ministro de hacienda de Luis XIV, quien lo aplicó—, enfocó su mira hacia la protección de las ramas industriales cuyos productos eran susceptibles de ser colocados con facilidad en el mercado internacional.

### 1.2. *La fisiocracia*

Como todas las corrientes económicas, la fisiocracia apareció en el

<sup>4</sup> Fraga, Cabino, “Las facultades cuasi-judiciales de la administración”, *Revista de Administración Pública*, México, enero-abril de 1951, México, pp. 9 y 10.

<sup>5</sup> Cfr. Koontz, Harold, y Gable, Richard W., *La intervención pública en la empresa*, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, 1961, pp. 22 y 24.

<sup>6</sup> Connard, René, *Historia de las doctrinas económicas*, Madrid, Biblioteca de Ciencias Sociales y Economía, Ed. Aguilar, 1959, p. 5.

escenario histórico como la maduración de una serie de reacciones que surgen en contra de las restricciones y reglamentaciones del mercantilismo que habían asolado el ámbito de las actividades particulares, tradicionalmente no sujetas a freno alguno. Proscribe, pues, el prurito de las restricciones y limitaciones a la libre movilización de las fuerzas económicas, que por naturaleza deben obrar sobre el área de las relaciones privadas, sin que ante dicha actividad deban levantarse óbices impositivos al normal ejercicio de la economía de cada uno de los individuos, *pues sólo a base de la emancipación de la tutela estatal es como puede conseguirse el bienestar privado y, por ende, el de la colectividad.*

Fundamentalmente, la fisiocracia es una reacción que se encara a la política económica citadina e industrial —valga la expresión— del mercantilismo, que abandona casi por completo el agro para dedicar su atención a la intervención del Estado pro-capital móvil o bienes mobiliarios. El agrarismo dentro de la doctrina fisiócrata es muy importante. Cada quien debe cultivar en su tierra lo que más convenga a sus intereses, de acuerdo con sus aptitudes y clase del terreno para obtener mejores ganancias; y no sólo la libertad en el cultivo es para ello indispensable, también lo es la libertad para vender, que desemboca en un comercio interior y exterior, libre. Al respecto, Quesnay en sus máximas generales de gobierno nos dice: “Manténgase la libertad absoluta del comercio, pues la política del comercio exterior e interior más segura, más exacta, más provechosa para la nación y para el Estado, consiste en la libertad completa de competencia.”<sup>7</sup>

Ahora, la exportación más ventajosa es la de productos agrícolas, pues la nación exportadora recibe el beneficio del precio de su trabajo y el de los bienes de la naturaleza que nada le han costado, y en el otro caso, el de la exportación de productos manufacturados, sólo obtiene la ganancia del importe del trabajo artesanal.

Podemos considerar que, contrariamente al mercantilismo, los elementos fundamentales en la fisiocracia son:

- a) *Agrarismo.* Verdadera fuente de riqueza que ofrece ventajas evidentes sobre el industrialismo propuesto por los mercantilistas.
- b) *La libertad.* Elemento opuesto a la reglamentación entendida en el más radical sentido de su concepto. Es precisamente de la corriente fisiócrata de donde nos llega una famosa sentencia de origen francés, que pone de relieve lo extremo de la postura antiestatista y de la libertad de esta corriente: *laissez-faire, laissez-passer.*

<sup>7</sup> Citado por Gonnard, René, *Historia de las doctrinas económicas*, Madrid, Biblioteca de Ciencias Sociales: Economía, Editorial Aguilar, 1959, p. 5.

### 1.3. *El liberalismo*

Esta doctrina, también conocida con el nombre de individualismo, aparece durante el siglo XVIII como una corriente que proclama ante todo la libertad del hombre, y que a su vez atempera la rigurosa postura fisiócrata de donde procede.

El liberalismo puede considerarse como una postura intermedia, hasta cierto punto; entre el mercantilismo y la fisiocracia. Sigue el mismo derrotero trazado por la fisiocracia, sin llegar a consideraciones tan radicales como en el caso de aquella. Se basaba en una organización económica donde debería imperar la propiedad privada sin límite, la producción libre para el mercado, la distribución sin regulaciones estatales, la competencia libre, todo ello con la finalidad de que las fuerzas económicas obraran sobre el medio sin la resistencia de fuerzas extrañas, tales como la intervención del Estado, protegiéndose de toda esta suerte el interés individual, elemento primario de cualquier sociedad.

El individualismo o liberalismo brotó como una reacción enérgica contra las restricciones de los Estados mercantilistas que entorpecían la acción natural y beneficiosa de las fuerzas económicas que, según la postura, deben actuar libremente sobre el ámbito de las relaciones humanas; *se concibe así al Estado como un gendarme al que se le encomienda el cuidado del orden externo e interno*, y al que Adam Smith, en su obra *La riqueza de las naciones*, señaló funciones propias en el orden económico, “reduciendo al mínimo su intervención en la vida de las relaciones privadas, pero sin negarle con ello la posibilidad de intervenir en algunos casos especialísimos”.<sup>8</sup>

Mas, alguien ha dicho que el liberalismo puede catalogarse como dualista desde el punto de vista de que, por una parte, apoya al individuo y lo considera como elemento fundamental en cualquier sociedad y lo defiende frente al Estado, y por la otra, reconoce a este último y propone como lícita su intervención en ciertos casos. Aquí es interesante recordar aquella frase elaborada con los conceptos individuo y Estado, que se usa para describir el sistema de gobierno que corresponde al liberalismo en contraposición del socialismo radical: “En un Estado democrático o liberal, el Estado es el medio y el individuo el fin, e inversamente, en el Estado socialista radical o totalitarista, el individuo es el medio y el Estado el fin.”<sup>9</sup>

Ahora bien, el liberalismo no rechaza del todo la intervención del Estado en la industria y el comercio; y en ciertos casos consideraban los propugnadores de esta doctrina, que era oportuna dicha intervención

<sup>8</sup> Gonnard, René. *Obra citada*, p. 2.

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1961, p. 81.

siempre y cuando se redujera a su mínima expresión, pues la misión fundamental del Estado es la defensa y protección de los ciudadanos, la elaboración de un sistema legal que determine una órbita bien precisa a las facultades de los gobernantes en relación con los gobernados, reconociendo siempre a éstos una igualdad absoluta bajo un sistema de facultades individuales oponibles al Estado, para imponer así un principio de legalidad.

Sobre las ruinas del liberalismo se levanta activo y desafiante el edificio de la intervención estatal, apuntalado con los recios cimientos formados por las tribulaciones de una sociedad en la que reina la exacerbante desigual distribución de la riqueza y de los bienes culturales, y cuya estructura forma la cada vez más complicada organización del Estado, tendiente éste a ensanchar exorbitantemente su radio de acción en forma simétrica al crecimiento inmoderado de las necesidades públicas o colectivas planteadas por la vida moderna.

Resulta ocioso querer evitar la actividad tutelar del Estado en un mundo poblado de iniquidades, pues, como ya se mencionó, el Estado sólo se justifica mediante la realización de los fines para los que fue creado. En todos los Estados modernos, la administración juega un papel definitivo en la proyección del conglomerado social y de sus miembros hacia una acrisolada perfección del ser humano en todos sus aspectos.

Al pasar por el prisma de la intervención, el Estado aparece bajo diferentes formas que lo convierten en banquero, industrial, asegurador, inversionista, etcétera, y que, al actuar como tal, desborda el caudal de sus funciones sobre el campo privado, por conducto de nuevos organismos que desempeñan tareas administrativo-económicas de innegable interés colectivo.

Así, el intervencionismo es la política gubernamental idónea que originó trastornos sociales que se manifestaron en la forma violenta de las revoluciones europeas del siglo XIX. De esta manera se precipitó la crisis de la organización política liberal.<sup>10</sup>

Los movimientos revolucionarios aludidos fueron acompañados o precedidos por nuevas ideas que atacaban al liberalismo y proponían otro sistema que viniera a remediar el caso ocasionado por la estructura político-económica que prevalecía.

Como antes ya se mencionó, el liberalismo y su libre juego de las fuerzas sociales produjo un auténtico libertinaje en el que predominaba el fuerte y se menospreciaban y lesionaban arteramente los más elementales derechos de los débiles que formaban, como siempre ha sido, la mayoría de la sociedad. La indolente actitud del Estado liberal ante esa desgarrante realidad puede considerarse como la negación misma

<sup>10</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Ed. Porrúa, S. A., 1959, p. 140.

de la esencia del Estado, ya que la única razón de ser de éste es conseguir el *bien común*, que indiscutiblemente debe abarcar el de todos sus agrupados y no solamente el de un sector minoritario. En estas consideraciones encontramos otra de las fuertes críticas hechas al liberalismo, y de donde resulta su caída como institución social vigente.

Este panorama histórico fue excelente abono para hacer fértil una tierra donde se iba a sembrar más tarde la semilla del socialismo, que arrojaría frutos provechosos para el hombre. Así la doctrina socialista brota espontáneamente de una efervescente realidad para poner fin a una situación injusta a todas luces, y se proyecta en varias direcciones hacia diferentes posturas que matizan a los distintos tipos de socialismo. El común denominador de éstos *consiste en la necesidad de una intervención estatal que proceda a organizar debidamente todas las fuerzas económicas y sociales que se mueven dentro del ámbito sujeto a su poder.*

En efecto, las nuevas teorías socialistas proponen en lugar de la abstención del Estado, *su intervención total para solucionar los problemas entonces existentes en la sociedad.*

Los países en vías de desarrollo para propiciar armónicamente un desenvolvimiento en la producción y el comercio, en la distribución proporcional de bienes y servicios, todo ello llevado a cabo mediante un mecanismo económico planeado, de acuerdo con bases técnicas y delimitado bajo una forma jurídica que abarque, en lo posible, toda la planeación necesaria. Aquí precisa recordar lo que acertadamente indica el maestro Serra Rojas acerca del debate que en otro tiempo existió en torno al liberalismo y al estatismo, diciendo que en realidad hoy día no tiene justificación alguna, y que ese debate ha dejado campo abierto a otro que le sucede en el tiempo entre las diversas tendencias estatistas, y cuyo debate se resume en las siguientes interrogantes: ¿qué aspectos de la vida económica de los particulares debe ser intervenido por el Estado? Determinados esos aspectos, ¿hasta qué medida se puede considerar como lícita dicha intervención?, ¿cuáles son los medios de que ha de valerse el Estado para cumplir con su cometido intervencionista?<sup>11</sup>

#### 1.4. *El socialismo*

Es esta doctrina la que más significado tiene en la actualidad, y nació como una contraposición a los excesos propiciados por el liberalismo que había ya desembocado a un estado de libertinaje: “El Estado liberal, de acuerdo con su posición abstencionista, abandonó a los más débiles, y por ello originó, en la sociedad, una situación inicua de ex-

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Imprenta Galve, S. A., 1972, p. 1050.

plotación de los desposeídos.” Se creó así un grave desequilibrio entre las clases, y este desequilibrio Marx y Engels, crearon una teoría general, desarrollando la ley sobre la evolución dialéctica y materialista de la sociedad humana,<sup>12</sup> y particularmente la ley de lo que ellos llamaron “la plusvalía”,<sup>13</sup> mostraron que, para que fuese suprimida la explotación del hombre por el hombre, los medios de producción debían ser utilizados no por el propietario privado, sino por la colectividad, principio básico de donde arrancó la institución de la nacionalización y otras limitaciones a la propiedad privada que hicieron considerarla en razón de una función social. Para Marx, el problema que plantea la propiedad tiene particularmente por efecto establecer una clase de los capitalistas, de los poseedores y propietarios de los medios de producción y de los bienes de consumo, y la clase del proletariado, de los individuos que están desprovistos de esos medios y bienes. La supresión de la primera clase, la de los propietarios, debe volver inútil la propiedad privada en los medios de producción, y así podrán explotarse por la colectividad.

## 2. GÉNESIS DE LAS FUNCIONES ECONÓMICAS DEL ESTADO

En torno al Estado hay muchas y muy variadas opiniones, desde aquellos anarquistas que niegan su presencia<sup>14</sup> hasta los que están en pro del totalitarismo<sup>15</sup> y que piensan que todo corresponde al Estado. A cada uno de los momentos del pensamiento económico corresponde un tipo de Estado.

Sin embargo existe otra forma de justificar la evolución del Estado, que es la que pretendemos y que hemos tomado como marco de referencia, y que consiste en justificarlo en función de su intervención en la vida económica y social.

El Estado tiene por fin el de asegurar el bien común, es decir, el interés general, por lo cual debe actuar a fin de que sean perfectamente bien defendidos los intereses morales y materiales de su población, tanto a nivel nacional como internacional.

Hay un bien en cuanto pertenece a una familia, a una profesión, a una ciudad, y por encima de este sinnúmero de formas del bien, a las cuales aspira, existe el bien en el que participa en cuanto a miembros de la sociedad, éste es el bien común.<sup>16</sup> Conviene definir el marco de

<sup>12</sup> Véase de Marx y Engels, *El Manifiesto del Partido Comunista*, escrito en 1848, varias editoriales.

<sup>13</sup> Véase el tomo I de *El Capital* de Marx, donde explica la teoría del valor.

<sup>14</sup> Los anarquistas basados en la libertad absoluta niegan cualquier tipo de autoridad, Estado y ley.

<sup>15</sup> Las dictaduras fascistas y comunistas.

<sup>16</sup> Burleau, Georges, *Tratado de ciencia política*, T. I, *Presentación del Universo*.

acción del Estado, es decir, hasta donde debe y puede llegar el Estado, lo cual generalmente se concreta en la Constitución de cada país.

Las funciones económicas que tiene el Estado varían en el tiempo y en el espacio, dependen de las ideas que dominan en este tiempo y de la filosofía política existente entre los gobernantes, pero también entre los gobernados.

Cualquiera que sea la ideología reinante, lo cierto es que en casi todos los países las atribuciones del Estado se han incrementado considerablemente desde fines del siglo XVIII y principios del XIX.

Esta intervención aparece en todos lados, pero sobre todo en los países más adelantados, aquellos que primero accedieron a la revolución industrial.

Se podría afirmar que, en líneas generales, fue durante el siglo pasado que estas atribuciones fueron aumentando y tomaron una rápida aceleración durante éste, y es muy posible que aún no lleguemos hasta el último estadio de desarrollo. A este respecto, convencionalmente podemos distinguir varios tipos de Estado, según su grado de intervención, que son: el Estado gendarme, el Estado providencial o benefactor, el Estado empresario y el Estado rector del desarrollo económico y social.

Veamos a continuación las características de cada uno de ellos:

### 2.1. *El Estado gendarme*

El Estado gendarme, también llamado Estado policía por concretarse a realizar estas funciones, es un término que se utilizó durante el siglo pasado. Para quienes vivieron durante este periodo era el Estado ideal, que basado en el liberalismo de la época, era motivado por el *laissez-faire laissez-passer* y por las ideas de Adam Smith.

Para el autor de *La riqueza de las naciones* el Estado no debe intervenir en materia económica, ya que existe una mano invisible que se encarga de poner las cosas en armonía, razón por la cual éste interviene solamente cuando es absolutamente indispensable para asegurar el mínimo de normas necesarias para la vida en sociedad. Su papel se limita al de un policía que busca mantener el orden en el interior de sus fronteras, gracias a sus ejércitos, a la policía, a la justicia y a su poder legislativo destinados a *asegurar la paz social* en la sociedad y sobre todo la protección de las buenas costumbres. Asimismo, mantiene el orden fuera del territorio para asegurar su defensa y soberanía; para garantizar esta protección en tiempos de paz, y sobre todo para asegurar la buena marcha de la política extranjera y de la diplomacia.

Hasta ahí llega el Estado, hasta ahí debe reducir su intervención,

*Político*, V. I, *Sociedad política y derecho*, ENEP, UNAM, Trad. por Enrique Ser-  
na Elizondo, p. 146.

pues, de otra forma, para los defensores de esta doctrina, se cometería un abuso de poder, lo cual pondría en peligro la libertad y el progreso social.

Esta concepción del Estado gendarme decayó, pues el Estado no podía limitarse al papel de simple policía y asegurar el orden público, toda vez que fue necesario que su acción debía ir más lejos para evitar buen número de abusos, sobre todo en el campo de la justicia social.

Así el Estado tuvo que intervenir en forma tímida al principio, en algunos campos que antes estuvieron reservados a los particulares, tales como la educación pública y la asistencia social. De esta forma, asumió responsabilidades importantes convirtiéndose en filántropo, ya que buscaba dar servicios a los ciudadanos; prestaciones que los particulares no realizaban de manera suficiente. Así se crearon escuelas y hospitales públicos, después fueron la organización de la asistencia pública, siguiendo hospicios para ancianos. En la parte final del Estado gendarme éste terminó aceptando, no tan sólo limitar su acción al mantenimiento del orden, sino que el Estado comenzó, a partir de 1914, a intervenir en otros campos contra los abusos de la vida en sociedad. Aquí termina el Estado gendarme<sup>17</sup> para dar comienzo al Estado providencial o benefactor.

## 2.2. *El Estado providencial o benefactor*

Desde la Primera Guerra Mundial el Estado tuvo que sufrir importantes transformaciones en sus funciones, razón que lo obligó a ampliar su campo de acción. El *Polizeistaat* o Estado gendarme, al verse obligado a intervenir como factor de equilibrio, pasa a la etapa del Estado providencial o benefactor.

Conviene recordar que a principios de siglo la filosofía socialista, que había empezado a tener importantes adeptos desde mitad del siglo pasado, y los estremecedores cambios económicos y sociales que siguieron al primer conflicto bélico internacional, hicieron que el Estado interviniera cada vez más en todos los campos de la vida económica y social.

Por un lado la idea de asistencia social se extendió rápidamente, y el Estado pasó de dar asistencia, vía hospitales y hospicios, para ir más lejos y otorgar subsidios para seguros.

Esta idea de seguridad social se desarrolló rápidamente y condujo a la subvención estatal de algunas empresas no lucrativas, filántrópicas o que tuvieran actividades privadas deficitarias, con el propósito de suprimir los problemas económicos y sociales, locales y nacionales.

Entonces, el Estado se obligó a intervenir en ciertas empresas, a fin

<sup>17</sup> Véase Cardad (Jacques), *Institutions Politique et Droit Constitutionnel*, Paru, Ed. L. G. D. J., pp. 92 y s.

de evitar el desempleo de numerosos trabajadores. Inyectó dinero en diversas empresas que estaban a punto de quebrar, sobre todo en el ámbito bancario, donde busca proteger a los pequeños ahorradores.

### 2.3. *El Estado empresario*

El Estado al continuar por esta vía providencial se convierte en empresario. Tiene necesidad de intervenir en diversas empresas industriales y comerciales; transportes públicos, como el ferrocarril; la minería, etcétera, y fue absorbiendo poco a poco empresas privadas, buscando diversas técnicas, desde la nacionalización de algunas empresas privadas o de interés público, hasta la creación de sus propias empresas.

El Estado empresario ha llegado a este grado de intervención por la necesidad de proteger su soberanía política y económica tanto en lo interno como en lo internacional.

Interviene en la producción y distribución de bienes básicos, para asegurar a la población consumidora los mínimos niveles de bienestar social. Asimismo para crear una infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que se requieren en el país.

En el mismo orden de ideas busca cumplir con los objetivos que le indica un plan de desarrollo, también busca rescatar y mantener diversas unidades de producción y de servicio, a fin de garantizar algunas fuentes de empleo. También pretende allegarse de mayores recursos de fuentes diversas de la tributaria y del crédito público, para fortalecer su desarrollo y enfrentar las crisis. Sin embargo, el Estado providencial, que se convirtió en empresario, ya no puede limitarse a intervenir directamente en los procesos productivos y de prestación de servicios tales como son la producción, la comercialización, el consumo y la distribución; sino que tiene que ir más allá para lograr el equilibrio de los factores de la producción; tiene que tomar la rectoría económica del país y entonces nos encontraremos frente al Estado rector del desarrollo económico social.

### 2.4 *El Estado rector del desarrollo económico-social*

Después de haber dejado atrás un Estado empresario industrial, comercial y agrícola, el Estado termina por tomar conciencia de lo que controla en forma directa, en base a su presupuesto, o bien por aquellos de todas las entidades que controla; y si tomamos en cuenta el ingreso que tiene el Estado, el gasto público, la política fiscal, crediticia y presupuestal que tiene el Estado en una economía mixta, se puede ejercer un verdadero liderazgo de la economía nacional para orientarla conforme a un plan nacional de desarrollo.

Por otro lado, el Estado moderno del último cuarto del siglo xx se está enfrentando a profundas crisis económicas y sociales, tiene que luchar contra el desempleo, y cuando éste no está preparado para afrontar las crisis, sobrevendrá otro tipo de Estado que pueda hacerles frente. Es ésta la explicación de por qué después de la crisis de 1929 sobrevino la victoria del nazismo en Alemania.

El Estado rector es el Estado que fabricó el hombre para luchar contra las crisis, y gracias a experiencias anteriores se han encontrado técnicas propias para defenderse de éstas, pues son cíclicas y aparecen cada cierto tiempo. Por otro lado, apareció la necesidad de luchar contra otros males económicos y sociales. Esta necesidad condujo al Estado rector a utilizar otras técnicas, a fin de asegurar y acelerar el desarrollo de la producción e incrementar el nivel de vida, así como el crecimiento económico. Estas funciones que ha asumido el nuevo Estado rector son normales, así como la lucha contra la inflación, obstáculo número uno del progreso económico.

Este Estado rector tiene así una doble tarea: por un lado mantener el equilibrio económico y social, y por otro, acelerar la producción, a fin de que el ingreso *per capita* no cese de aumentar; pero sobre todo buscando desterrar las desigualdades sociales.

Hasta este momento el Estado toma conciencia de su nueva responsabilidad, la cual se convierte en fundamental. El conjunto de estas nuevas atribuciones estará dentro de la estrategia para la nueva política económica y financiera de mantener el equilibrio y la planeación democrática, la cual debe ser libre en un sistema económico mixto.

El Estado actúa en este campo por inducción a través de estímulos y no coaccionando a los demás, salvo algunas excepciones en materia tributaria de obligarlos a actuar. Por supuesto es necesario que en ocasiones, y en beneficio de la comunidad, tome ciertas medidas unilaterales como son: congelamiento de precios, o que racionalice algunos productos en periodos de escasez. Pero ésta es la excepción.

Generalmente el Estado actúa con técnicas no coercitivas para persuadir a los interesados de actuar con cierta orientación, haciéndoles comprender que es en su beneficio, para lo cual utiliza como instrumentos créditos baratos, estímulos fiscales, préstamos o subsidios, entre otros.

El Estado utiliza entre otras técnicas la del gasto público, que orientada hacia un sector determinado de la producción, puede ejercer una acción decisiva en el desenvolvimiento de esta rama de la economía.

Cuando el Estado gasta sumas importantes en tal región o en tal rama de la industria, genera un desarrollo considerable que es mucho más importante que las sumas que distribuye, pues se produce un fenómeno en cascada, es decir, que la suma gastada tiene un efecto multiplicador que viene a acelerar la economía y a activar ciertos campos de la producción, que puede conducir a cambios importantes en una rama de la

industria, del comercio o de la agricultura. Si tan sólo se considerara el presupuesto de egresos, la política fiscal y las empresas públicas que controla el Estado pueden orientar la economía del país.

Otra técnica muy importante es la planeación o planificación; y se puede decir que en todos lados existe un cierto grado de planeación, sea oficial o no, toda vez que es una actividad fundamental del nuevo Estado rector.

“Como la sociedad y la misma iniciativa privada se declaran incapaces para afrontar los problemas de la planificación se entrega esta actividad al Estado, verdadero orientador de la economía en el mundo moderno.”<sup>18</sup>

La palabra “plan” tiene un sentido peyorativo, porque fue inventada por las dictaduras comunistas y totalitarias. Y sus planes eran fundamentalmente autoritarios. Pero el Estado rector, en una economía mixta, tiene un tipo de planes indicativos y concertados con los diferentes sectores de producción.

Ahora bien, por regla general los gobiernos tienden a planificar su desarrollo; así tenemos que esto cambia notablemente de país en país en el plan de desarrollo económico y social que tiene cada gobierno.

Así, por ejemplo, encontramos que en la Unión Soviética existe una monocracia popular cuya planificación abarca toda la actividad Estado, pues su Plan Quinquenal (GOSPLAN) dirige de manera centralizada, detallada e imperativa, las funciones de todas las empresas e instituciones, ya que su planificación es connatural a la filosofía del socialismo científico y su organización social, que se rige por la colectivización de los medios de producción, con base en la estructura piramidal del poder económico y político.

La planificación socialista, nos señala un autor francés, es una actividad colectiva, por medio de la cual los trabajadores de un país socialista determinan, por una parte, y de manera ordenada, un informe de las leyes económicas objetivas, así como las propiedades del desarrollo social.<sup>19</sup>

Ahora bien, a diferencia del sistema totalitario, existe el democrático pluralista, que gobierna, por ejemplo, en los Estados Unidos, respecto del cual observamos que su economía ha evolucionado partiendo del liberalismo clásico del *laissez-faire*, *laissez-passer*, en donde tanto los individuos como las empresas planeaban su actividad única y exclusivamente en función de sus intereses particulares. Hasta la época actual, en la que apreciamos una ligera intervención del Estado, dando así nacimiento a una economía que en cierta manera pudiera considerarse mixta, pero que consolida su sistema capitalista, al respetar la apropiación

<sup>18</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 546.

<sup>19</sup> Bettelheim, Charles, *Planification et croissance accélérée*, París, Ed. Maspero, 1974, pp. 12 y s.

ción privada de los medios de producción, la existencia de un mercado que se guía por el libre juego de la oferta y la demanda y la ausencia de una influencia jerárquica de los detentadores del poder económico, pues la actividad de los factores de la producción no está sujeta a un proyecto determinado.<sup>20</sup>

Dentro del marco de las democracias pluralistas resulta de vital importancia comentar el caso de Francia, que cuenta con el organismo denominado "El Comisariado General del Plan" (*Le Commissariat Générale du Plan*), que depende directamente del primer ministro; dicho organismo surgió en la época de al posguerra, como una necesidad para sumar los esfuerzos de todos los sectores de la producción, para salir del marasmo económico en que se encontraba una Francia liberada. Mannet, en 1946, inició el primer plan que estaría en concordancia con el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa.

La institución gala arriba mencionada tiene a su cargo elaborar un plan quinquenal que comprende un proceso de estudios con base en el intercambio de información económica, del que surge un proyecto de política económica explícito, en el que se fijan los objetivos que sirven de referencia a la actividad económica del país. Dicho proyecto establece, en forma más o menos imperativa, las metas a lograr por parte de la administración pública; pero respecto a la iniciativa privada, sus limitaciones son meramente indicativas.

En la elaboración del plan o proyecto de referencia intervienen los departamentos (división territorial), y una vez integrado es puesto en práctica por *Le Commissariat Générale du Plan*, que se caracteriza por tratar de impulsar las regiones menos desarrolladas de Francia, a través de un concierto de objetivos de la actividad de las diversas fuerzas productivas del país.

El sistema de planificación francés ha sido adoptado por otros países, entre los cuales podemos citar a Noruega, Japón, Bélgica, Italia y España.<sup>21</sup>

Es importante destacar el triunfo del Estado democrático en la resolución de sus problemas económicos. El Estado liberal y democrático, sin suprimir ni disminuir sus libertades al utilizar técnicas e intervención no coercitivas.

Las democracias modernas, después de la crisis de 1929, han aprendido a afrontar fuertes problemas económicos, resolviendo en la libertad problemas que para otros regímenes autoritarios y totalitarios no fue posible más que a través de una coacción sumamente brutal como fue en el caso del nazismo y el stalinismo.

<sup>20</sup> Sobre la planificación Serra Rojas señala que en realidad el Estado interviene cada vez más, pues su propia Constitución establece planes.

<sup>21</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, Ed. INAT, 1978, pp. 50 y 51.

Hasta la última guerra mundial el Estado no siempre podría dar respuesta eficaz a la crisis que se había presentado. Sin embargo, después del segundo conflicto bélico internacional, las democracias obtuvieron resultados superiores y llegaron por la planificación indicativa o concertada a conducir sin crisis reales su economía, con una tasa de crecimiento sin precedente en la historia de la humanidad.

Porque en todos estos casos nos encontrábamos frente a un nuevo Estado, el rector de la economía y de la vida social, el cual, sostenido en una Constitución de corte democrático, como la mexicana de 1917, logró resolver sus crisis.

Alejandro Carrillo lo llama el Estado planificador integral,<sup>22</sup> el cual estará facultado para dirigir integralmente a la economía y la sociedad. Esta facultad directora le permitiría:

Planificar y administrar el funcionamiento global de la sociedad en todos sus aspectos.

Actualmente es imposible encontrar “tipos puros” de Estados. El ejercicio de funciones tales como promover, servir o dirigir, no implica abandonar o desatender aquellas que le han sido anteriormente asignadas. De hecho, en todo Estado moderno confluyen todas estas facultades o atribuciones; desde las de garantía hasta las de planificación, y las cumple de un modo variable en mayor o menor medida, de acuerdo con los objetivos asignados a cada una de sus instituciones, sectores o sistemas, y según sea la estrategia de desarrollo que adopte.

## II. METAMORFOSIS DEL ESTADO MEXICANO Y REFORMA ECONÓMICA

### I. METAMORFOSIS DEL ESTADO MEXICANO

#### 1.1. *El Estado gendarme mexicano*

Desde el México independiente el Estado tuvo que enfrentar serios problemas. La naciente República Mexicana empezaba la vida independiente teniendo que endeudarse aún más para sortear las constantes amenazas de España, así como de las demás potencias extranjeras, que a la postre invadieron tierra mexicana.

Así, la solución del problema político no pudo desligarse de la necesidad de préstamos para defender la integridad territorial del nuevo Estado. Por ello, las instituciones creadas resultarían débiles ante la falta de presupuesto, ya que se verían constantemente amenazadas por el pronunciamiento y la revuelta, tal como lo resumía el dicho “cuando los sueldos se pagan, las revoluciones se apagan”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 50.

<sup>23</sup> Vázquez, Josefina Zoraida, “Los primeros tropiezos”, *Historia general de México*, El Colegio de México, 1976, t. III, p. 12.

Durante el siglo XIX y aún a principios del XX, el Estado mexicano se caracterizaba por su incipiente intervención en los asuntos económicos y sociales del país. Los objetivos preponderantes en la primera mitad de este periodo fueron, en lo externo, consolidar la recién adquirida independencia política y, por lo que se refiere a la vida interna, establecer una soberanía efectiva a nivel nacional. Esto planteaba, por una parte, decidir la forma de gobierno que habría de dar cauce a la vida de la nueva nación y, por la otra, institucionalizar las nuevas dependencias que permitirán sustituir las estructuras surgidas durante la dependencia colonial. En este mismo periodo el país sufrió diversas invasiones extranjeras, de las cuales al menos dos tuvieron alcances mayores y presenciaron dos profundas revoluciones político-sociales a nivel nacional.

En estas condiciones es fácil entender que en este proceso de definición del sistema político que habría de adoptar el país, aunado a la necesidad de combatir la dispersión de esfuerzos y la consecuente desorganización del Estado mexicano —básicamente de corte colonial—, propiciaron la tesis en favor de fortalecer el Poder Ejecutivo. Así se explica, en buena parte, el esfuerzo de los primeros gobiernos por centralizar el nuevo poder del Estado.

Al desaparecer el Estado colonial, y mientras se consolidaba el nuevo Estado nacional, surgieron poderosos cacicazgos locales que controlaban vastas porciones del territorio nacional; pero la inestabilidad política era patente y duraría todo ese siglo y parte del nuestro.

Fue así que durante los primeros lustros de vida independiente el gobierno federal contó con sólo cuatro secretarías de Estado o dependencias directas del Ejecutivo, básicamente encargadas de las funciones de ley, orden y vigilancia; es decir, las funciones del Estado gendarme (*Polizeistaat*) y no fue sino hasta 1853 que se instituyó una quinta Secretaría, la de Fomento, que tendría entre sus funciones la de impulsar la agricultura, la ganadería, la pesca, la industria y el comercio.

Juárez luchó por defender el gobierno republicano, y después de tres años de luchas y batallas que ensangrentaron el territorio invadido se logró la expulsión de los franceses y la muerte del segundo emperador que tuvo México, y fue electo nuevamente presidente. Con esa investidura murió en 1872, cuando trataba de fortalecer las facultades del Ejecutivo. Sin embargo, este intento fue parcialmente logrado su sucesor (Lerdo), quien restableció la Cámara de Senadores, y fue consumado por Porfirio Díaz, entre 1890 y 1896, quien ocupó la presidencia por espacio de 33 años, de 1876 a 1911, después de haber derrocado a Lerdo cuando éste pretendía reelegirse.

## 1.2. *El Estado providencial mexicano*

Fue la Constitución de 1917 la que sistematiza la estructura del Eje-

cutivo federal, quien recurrió, a partir de 1926, en forma creciente, a nuevas formas de acción con autonomía técnica, jurídica y financiera; es decir, una descentralización por servicio para cumplir los objetivos que tiene asignados.

Fue así como nació el sector paraestatal, que en un principio se inspiró en el *Establissement Public* francés, pero que a través de los años ha tomado su propia personalidad y se compone por los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

La polémica en torno de hasta dónde debe llegar —en un país como el nuestro de economía mixta— la intervención del Estado, parece no tener fin.

Los detractores de la intervención estatal afirman que las empresas públicas operan en su mayoría con números rojos, por ser el Estado un mal administrador, y que por esta causa debería asumir el papel de observador del cambio social y económico como sucedió en el pasado.

Ha quedado demostrado, sin embargo, que el problema no está en que el Estado sea mal administrador como se pregona. Lo que pasa es que muchas ocasiones subsidia a empresas privadas a través de alguna entidad paraestatal, como sucede, por ejemplo, con la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y CONASUPO, entre otras.

La realidad es que la intervención del Estado no es “capricho de gabinete”, ni producto de la imposición de un criterio de minorías en el poder; más bien es el fruto de un importante movimiento revolucionario de carácter popular, que se cristalizó en un proyecto histórico nacional que establece la intervención del Estado en la economía.

Dicho proyecto está contenido en la Constitución Política de 1917. Este máximo ordenamiento contiene principios de democracia social y económica que definen un programa de acción que deben respetar los gobiernos emanados del movimiento social de 1910.

Así, en su artículo 30., nuestra Carta Magna considera a la democracia económica como “un sistema de vida fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, en el artículo 27 se determina 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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En el artículo 28 se pretende proteger a los consumidores y se determinan algunas atribuciones del Estado en el sistema productivo nacional; y en el 123 se reconocen los derechos de los trabajadores y se establecen las bases del derecho laboral.

La Constitución de 1917 representa una alianza de clases y grupos guiados por el Estado, que procura alcanzar y sostener un cierto equilibrio social, por lo que actúa como conciliador cuando surge algún conflicto. Por lo anterior, la Carta Magna programa la estructura económica y social del país, facultando al Estado para que intervenga, inclusive limitando la propiedad privada en beneficio de la colectividad; de esta manera, que se convierta en un factor de equilibrio económico y social.

La revolución de 1910, que surge como un movimiento político, termina siendo un movimiento que busca reivindicaciones económicas y sociales, las que se plasman en un programa que persigue un desarrollo nacional equilibrado y armónico. En 1917, y a partir de la década de los veinte, se generan profundos cambios dentro de la revolución, y el Estado tiene que hacer frente a sus nuevas tareas como rector de la economía.

Si bien la intervención del Estado Mexicano como agente responsable del desarrollo económico y social se estableció formalmente en la Carta de 1917, el ejercicio real, histórico, de esta capacidad potencial ha dependido tanto de factores políticos como económicos, internos y externos, que le han llevado a dictar —en cada época— medidas coyunturales y no siempre congruentes para la realización de reformas en materia agraria y laboral, así como para la creación o mejoramiento de instrumentos de políticas de estímulo a las inversiones y al comercio. Todo esto, como hemos dicho, de acuerdo con las distintas coyunturas que le ha planteado el contexto nacional e internacional durante los últimos cincuenta años.<sup>24</sup>

### 1.3. *El Estado empresario mexicano*

El Estado mexicano pasa rápidamente de providencial al Estado empresario, en donde no puede seguir manteniendo el papel de observador y se convierte en el principal agente promotor del cambio económico y social.

Con esto el Estado se transforma en empresario al intervenir, y en ocasiones monopolizar, algunas ramas de la economía (energéticos, emisión de moneda y ferrocarriles, entre otras), o en forma mixta (la industria del acero, en la que participa asociado con el capital privado); o bien para asegurar determinados servicios públicos, tales como transporte colectivo, educación o seguridad social.

El Estado empieza a intervenir, al principio, en forma tímida para ejercer funciones que hasta el momento no ejercía. Así empieza a operar en el sector financiero —creando el Banco de México— para ordenar el sistema monetario y crediticio del país, más tarde con el paso del

<sup>24</sup> Alejo, Javier, *Estrategia del desarrollo económico de México, 1920-1970*, UNAM, cit. por A. Carrillo.

tiempo llega a operar en distintos sectores como el industrial, el agropecuario, el pesquero, el comercio y los servicios, para fomentar la economía nacional.

En ocasiones participa en campos que, por sus altos requerimientos de inversión y largos periodos de recuperación, no son atractivos para el sector privado, pero que son necesarios para el desarrollo económico y social.

Es así como a mediados de la década de los veinte el Estado crea instituciones descentralizadas, con autonomía jurídica, técnica y financiera, en la búsqueda de nuevas figuras jurídicas que permitiesen sustraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización, que propiciara, entre otras cosas, la toma de decisiones con oportunidad, y una mayor eficiencia y eficacia en las diferentes actividades a realizar para satisfacer las diversas necesidades de una población en crecimiento.

Se crean así el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos y la de Irrigación, el Banco Nacional Agrícola y, para conseguir estabilidad en lo político, en 1929 se constituye el Partido Nacional Revolucionario, mismo que de partido de masas se convierte en partido de corporaciones (sectores), con lo cual se logra la estabilidad que ha sido determinante para la conquista de mejores niveles de desarrollo económico y social.<sup>25</sup>

El Estado mexicano encuentra en este binomio de estabilidad y desarrollo la interpretación del proyecto nacional, cuya realización con justicia social encuentra como instrumento dinámico e importante a las empresas públicas, por lo cual se multiplican en las últimas cinco décadas.

De 16 entidades en 1930, hay 71 en 1940, entre las cuales destacan PEMEX, NAFINSA, CFE y los bancos agrícolas; pasan a 151 en 1950; para 1960 se elevaron a 262; en 1970 a casi 600 y a fines de 1976 llegaron a 900; el 3 de septiembre de 1983 había 862 entidades, más los bancos nacionalizados.<sup>26</sup>

Para México, nos señala Andrés Andrade:

La década de los veinte puede considerarse como la etapa preliminar de las empresas y organismos públicos. En los años treinta se perfila ya claramente el avance deliberado y la primera etapa significativa de la intervención directa del Estado, pues en este periodo se realizaron algunas de las nacionalizaciones más importantes que ha conocido el país. Viene enseguida, para los años cuarenta y cincuenta, una cierta disminución en el ritmo

<sup>25</sup> Sobre este tema véase mi artículo "Las empresas públicas en la economía nacional", publicado en la *Revista de Administración Pública*, México, INAP, 1980, No. 42, abril-junio, pp. 53-69.

<sup>26</sup> La nacionalización fue el 1o. de septiembre y aún no se incluían los bancos.

de crecimiento del área paraestatal para continuar después una marcha ascendente aunque ciertamente caótica.<sup>27</sup>

## 2. LA REFORMA ECONÓMICA

Análisis de las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales.

Las reformas y adiciones que sufrieron los artículos 25, 26, 27 y 28, según Decreto publicado en el *Diario Oficial* del día 3 de febrero del presente año, tienen un claro sentido de planeación económica, como facultad exclusiva del gobierno del Estado.

### 2.1. *El surgimiento del Estado rector mexicano*

Con esta reforma constitucional podemos decir que ha surgido en modo oficial y formal el Estado rector, pues debe ahora encargarse de promover o sostener un desarrollo económico y social que beneficie a toda su población. Estas tareas han modificado profundamente las ideas tradicionales acerca de los fines y funciones del Estado, haciendo crecer progresivamente la importancia del grupo de atribuciones que forma lo que se ha dado en llamar la política económica; ésta, desde hace tiempo, ha sido una de las partes más relevantes de la actuación de los estados contemporáneos.<sup>28</sup>

En efecto, la política económica, como ya lo hemos visto, es un medio de dirección del Estado sobre las finanzas externas e internas de la nación, y como tal, las normas constitucionales contienen orientaciones imperativas que constituyen el elemento dorsal de la estructura institucional del sistema económico.

Estos nuevos textos de los artículos constitucionales erigen formal y realmente, es decir, de hecho y de derecho, al Estado como *rector del desarrollo económico nacional*; como planeador, conductor, coordinador y orientador de dicha actividad; y como único facultado para explotar la riqueza que produzcan ciertas actividades en áreas estratégicas y prestador de servicios señalados con el mismo calificativo.

Antes de revisar con algún detalle el significado y sentido tan grande que entraña la reforma y adición a los artículos citados, debemos comentar lo referente, en su estricto sentido, al derecho constitucional.

<sup>27</sup> Aandrade Berzabá, Andrés, "Origen y naturaleza de las empresas públicas en el Estado empresario", *Revista de Política y Administración*, No. 4, enero-abril, 1976.

<sup>28</sup> Cadart, Jacques, *op. cit.*

## 2.2. *El establecimiento de un sistema nacional de planeación*

Por lo que toca a los artículos 25 y 26, sus anteriores textos fueron trasladados íntegramente al artículo 16 como párrafos penúltimo y último respectivamente. Es decir, la garantía individual de libertad de circulación y correspondencia y la que se refiere a la inviolabilidad de domicilio por militares en tiempos de paz, hoy día forman parte del artículo que consigna el principio de autoridad competente. En su lugar, los nuevos textos que narran dichos artículos ya no consagran ninguna garantía individual, sino que facultan al gobierno del Estado con mayores atribuciones económicas, pues en el primero de ellos se consagra al Estado: la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático. Entendemos que un punto medular del desarrollo íntegro, total, globalizador, es el renglón concerniente a la economía. Más adelante precisa lo anterior otorgando al Estado la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. Por lo que corresponde al 26, la mudanza en el texto erige al Estado como organizador de “un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Además de lo anterior, establece lo que podemos llamar el aspecto social de las nuevas facultades económicas del gobierno del Estado, pues expresa las bases para la planeación democrática y faculta al ejecutivo, para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en dicha planeación.

## 2.3. *Las nuevas normas del Estado mexicano como rector*

Por lo que respecta a nuestro imposable artículo 27, sólo se le agregaron dos fracciones más, la XIX y la XX. En ellas se fijan las bases para una mejor justicia agraria y para el desarrollo rural integral. Se faculta de igual manera al gobierno del Estado, para planear la economía agropecuaria.

En el artículo 28 no varió su espíritu original: la prohibición de monopolios. Aparte de ello, otorga la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado, la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La explotación de las áreas estratégicas que sólo puede efectuar el Estado, son, aparte de los que antes de la reforma existían: la comunicación vía satélite, el petróleo, los hidrocarburos, la petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

La prestación del servicio público de banca y crédito, sin constituir monopolio, es facultad exclusiva del gobierno del Estado. Con este mandato constitucional se neutraliza la acción de un poderoso grupo de presión que había venido desequilibrando, mediante factores financieros, la estabilidad social, en la que el gobierno del Estado juega el papel de justo medio.

A su vez, este artículo faculta al Estado para crear los organismos y empresas necesarias para manejar eficazmente las áreas estratégicas ya anotadas. Es decir, tiene un más extenso control en la política económica nacional e internacional.

Para concluir con este ensayo, debemos de señalar que el Estado mexicano se ha ido transformando en la medida que se lo ha ordenado nuestra Carta Magna.

Las Constituciones mexicanas de 1824 y 1857 fueron de corte liberal, la primera busca establecer un país democrático, en donde se respetara la dignidad, la libertad, la justicia y la igualdad, y la segunda, luchó por erradicar las dictaduras protegiendo al individuo contra el Estado.

En cambio, la Constitución de 1917 tiene características distintas.<sup>29</sup>

La Revolución Mexicana de 1910 fue la que alimentó la Constitución de Querétaro, si bien, ésta retomó varios principios de la de 1857, toma otros de carácter social. Para empezar, se aleja de la doctrina individualista de 1857, y mientras esta última considera a los derechos del hombre como factores superiores al Estado, la del 17, los establece como una concepción de orden jurídico del Estado.<sup>30</sup> En la Constitución del 17 se siguen valores tomados del pasado, como son los relativos a la propiedad privada, la igualdad y la libertad, heredados del liberalismo y de principios autónomos que, aunque con el sello socialista, son transformados y adaptados a la realidad mexicana.<sup>31</sup>

La Constitución de 1917 no se limita a establecer la organización política, sino que, además, determina igualmente la estructura económica y social del país, tratando de establecer normas para la resolución de los problemas fundamentales.

Por ello, la Constitución de 1917, es un programa revolucionario que fue, antes que nada, la obra de campesinos y obreros que buscaban la recompensa de las luchas desde este punto de vista,<sup>32</sup> la Constitución como programa se ha venido renovando y revisando. De ahí, las refor-

<sup>29</sup> Véase a Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Ed. UNAM.

<sup>30</sup> Burgoa, Ignacio, "Breve Valoración Filosófica de la Constitución de 1811 y 1917" en *Revista de la Facultad de Derecho*, México, 1957, núm. 25-26, p. 310.

<sup>31</sup> Chico Goerne, *La filosofía constitucional mexicana frente a la crisis política de nuestro tiempo*, México, Ed. Jus, 1953.

<sup>32</sup> Wyrwa Tadensz, *Le Mexique Coll. Comment Sont-el Gouverné*, dirigida por Burdeau Georges, París, Ed. L.G.D.J., 1969.

mas constitucionales que se han sucedido desde 1917<sup>33</sup> hasta la actual reforma económica que ha convertido al Estado mexicano en el rector de la economía y del cambio social.

Muchas normas de la Constitución del 17 —señala Rafael Corrales Ayala— comenzaron viviendo en ese texto como resplandecientes utopías, pero el poder del Estado revolucionario las ha hecho modelar la realidad mexicana. Por eso nuestra Constitución, además de ser norma básica, ha sido programa de convivencia. Nuestro texto es verdaderamente constitucional, porque se emite acorde con las leyes estructurales del crecimiento mexicano; la anticipación de las ideas y de las hipótesis, para transformar conforme a plan las realidades sociales, pues de otra manera no podríamos resolver la acumulación de antagonismos que nos viene de formar parte, extemporáneamente, de un proceso histórico-cultural que nos abarca como nación y como Estado.<sup>34</sup>

Con todo lo anterior, queda ampliamente determinado que en lo sucesivo ese programa político que es la Constitución de 1917, tiene como instrumento principal al Estado cuya nueva función se encuentra claramente enmarcada en la reforma económica del presidente Miguel de la Madrid y en algunas otras disposiciones constitucionales que limitan y condicionan derechos y actividades al interés público, al interés social, y al mantenimiento del equilibrio de los intereses particulares.

Los derechos de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, hacer una equitativa distribución de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, confieren al Estado una responsabilidad explícita de rectoría económica de la nación, como guía del esfuerzo de la comunidad.

Estos lineamientos, aunados a la prestación de los servicios y explotación de recursos estratégicos, que se encuentran reservados expresamente al Estado, así como el manejo de los bienes de propiedad nacional, fundamentan la participación del Estado en la economía y la existencia de un activo sector público capacitado para conducir las actividades nacionales en el marco de los derechos y deberes que impone nuestro proyecto nacional.<sup>35</sup>

En síntesis, nos encontramos ante una nueva sociedad que en su proceso de modernización ha tenido necesidad de transformar a su de-

<sup>33</sup> Véase Valadés, Diego, "La Constitución reformada en los derechos del pueblo mexicano", *México a través de sus Constituciones*, t. XII, México, Ed. Manuel Porrúa, 1979, p. 1,111.

<sup>34</sup> Corrales Ayala (Rafael), "Características del Estado Mexicano", en *México, 50 años de Revolución*, t. III, *La Política*, México, F.C.E., 1961, p. 81.

<sup>35</sup> "Plan global de desarrollo 1980-1982" en *Filosofía política*, Ed. por S.P.P.

recho fundamental, para adecuarlo a las nuevas necesidades del México de hoy y del mañana, en donde es ya un clamor popular la rectoría estatal de la economía y del cambio social que ha quedado plasmado en nuestra Constitución, a iniciativa del hombre que hoy conduce los destinos nacionales: Miguel de la Madrid Hurtado.