

881209
7
Lej

UNIVERSIDAD ANAHUAC
ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



VINCE IN BONO MALUM

**LA PARTICIPACION DE LOS SECTORES PUBLICO,
SOCIAL Y PRIVADO EN EL REGIMEN MEXICANO
DE ECONOMIA MIXTA**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA EL ALUMNO**

GONZALO BUSTAMANTE CELAYETA

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION.....	I - IV
-------------------	--------

CAPITULO I.- ESTRUCTURA Y ELEMENTOS DEL ESTADO MEXICANO.

I.1. Consideraciones generales.....	1
I.2. La participación de la sociedad en las tareas del Estado.....	4
I.3. Estado y Sociedad.....	5
I.4. Fines y naturaleza del Estado.....	8
I.5. El Estado Mexicano. Génesis, evolución y objetivos.....	9
I.6. La consolidación del Estado Mexicano contemporáneo. Sus principales características y composición.....	14
I.7. El Estado Mexicano, su política económica y su interacción con las fuerzas sociales y económicas.....	24

CAPITULO II.- ECONOMIA MIXTA; PROTECTORIA E INTERVENCION DEL ESTADO Y PLANEACION DEL DESARROLLO.

II.1. Los conceptos económico, sociopolítico y jurídico de la economía mixta. Análisis del artículo 27 Constitucional.....	31
II.2. Economía de Mercado y Economía Centralmente Planificada.....	38
II.3. Formas de intervención del Estado en la economía.....	42
II.3.1. Consideraciones Preliminares.....	42
II.3.2. Intervención a través de facultades legislativas y -- reglamentarias.....	44

II.3.3. Intervención a través de la determinación de políticas gubernamentales.....	45
II.3.4. Intervención del Estado a través de Entidades Paraestatales.....	46
II.4. La Rectoría del Estado y los sectores social y privado en el artículo 25 Constitucional.....	50
II.5. La planeación del desarrollo y la participación social en el artículo 26 Constitucional.....	55
II.6. La intervención del Estado en las Areas estratégicas y prioritarias consignadas en el artículo 28 Constitucional.....	59
II.7. Consideraciones Generales acerca de los principales rubros de la actual política económica del Estado.....	63
 CAPITULO III.- ESTADO, DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION SOCIAL EN EL CONTEXTO DEL REGIMEN DE ECONOMIA MIXTA.	
III.1. Consideraciones Generales acerca de los conceptos de la persona jurídica.....	69
III.2. Características de las personas jurídicas públicas.....	72
III.3. La personalidad jurídica del Estado y la intervención de la Administración Pública en la vida social.....	77
III.4. Formas de organización para el desarrollo de la función administrativa y su relación con el régimen de economía mixta.....	83
III.5. La Administración Pública Centralizada. Características y ubicación en el contexto del desarrollo económico.....	88

III.6. La Descentralización de la Vida Nacional. Formas de instrumentación e involucramiento de la sociedad.....	95
III.6.1. La Desconcentración Administrativa en la Administración Centralizada.....	100
III.6.2. La descentralización de la administración central --- hacia la paraestatal.....	103
III.6.3. La Descentralización Política de funciones, de atribuciones y de entidades paraestatales de la instancia de Gobierno Federal, hacia la estatal o municipal....	109
III.6.4. La descentralización por colaboración.....	113

CAPITULO IV.- ECONOMIA MIXTA. PARTICIPACION DE LOS SECTORES PUBLICO, SOCIAL Y PRIVADO EN EL REGIMEN ECONOMICO.

IV.1. El sector privado. Visión de la sociedad y de su participación en ella.....	120
IV.2. La visión de la economía mixta del sector privado.....	122
IV.3. La participación que corresponde al Estado en la economía; en la perspectiva del sector privado.....	130
IV.4. La participación del sector social en el Régimen económico del Estado Mexicano.....	133
IV.5. La participación del sector público en el Régimen de economía mixta mexicano. Un punto de vista.....	136
IV.6. La intervención de la empresa pública.....	138
IV.7. La especificidad de la Empresa Pública, en el marco de la <u>rectoría</u> estatal del desarrollo.....	139

IV.8. Perspectiva política de la participación de la sociedad en el régimen de Economía Mixta.....	143
CONCLUSIONES.....	148
BIBLIOGRAFIA.....	153

INTRODUCCION

Esta tesis discurre a través de cuatro capítulos conectados unos con --- otros a modo de esbozos iniciales de un trabajo que merece mayores atenciones y conocimientos.

Su propósito es la de enfocar conceptualmente lo que se entiende por --- economía mixta dentro del marco constitucional delimitado por los artículos - 25, 26, 27 y 28. El origen de dichos propósitos radica en analizar bajo una - perspectiva jurídica qué debemos entender por economía mixta, la intervención del Estado en ella y las posibilidades de participación en ella de los sectores social y privado.

Por todo ello, en el primer capítulo nos ocuparemos desde un punto de -- vista teórico-histórico del Estado surgido de la Revolución, cuyas piezas dis- persas fueron articuladas ideológica y jurídicamente en la Constitución de -- 1917. La Carta Magna modificó los fines del Estado liberalista previsto en la Constitución de 1857 e introdujo el constitucionalismo social consagrado en - los artículos 27 y 123.

Dejamos constancia que, a nuestro parecer, las raíces de la economía mix- ta mexicana se hallan en la triple consideración de la propiedad optada por - la Constitución de 1917 -pública, privada y social-, cuando las clases emer- gentes: campesinos, obreros, estratos medios y empresarios, reclaman un lugar en el régimen naciente.

Ya en 1930 aparecen, con bastante claridad, todos los elementos componen- tes del novel estado y, en consecuencia, de lo que habría de conocerse como - economía mixta, cuyos límites de competencias sectoriales en relaciones desi- guales confirman la primacía del sector público y se impone, además, la salva

guarda y protección de los intereses públicos sobre los privados.

Guiados por este orden de ideas, examinamos en el capítulo segundo, los diversos conceptos de la economía mixta; las diversas formas en que interviene el Estado en la vida social y los principales postulados, comentarios y -- observaciones que se desprenden de las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales.

De los diversos instrumentos de regulación económica en manos del estado, el más revelador sin duda, es el artículo 25 Constitucional, que hace del -- Estado el rector de la economía nacional, limitado por su obligación de combinar dicha rectoría con el régimen de libertades de los individuos.

El Artículo 26 constitucional que lo refuerza y al mismo tiempo origina un régimen jurídico administrativo novedoso acerca de la planeación, fundamentalmente, bajo la responsabilidad del Ejecutivo Federal con menoscabo de una -- adecuada división de poderes y una difusa participación de la sociedad, que -- sea más acorde con nuestro régimen de economía mixta.

La concepción de la economía mixta, encuentra su mejor expresión en el -- artículo 27 constitucional, al derivarse de su texto la mencionada clasificación de la propiedad y la posibilidad ilimitada de imponer a la propiedad -- particular las modalidades que dicte el interés público.

Acto seguido se procede al análisis del artículo 28 constitucional y la concepción de las áreas estratégicas y prioritarias. Se propone establecer -- algunos criterios para precisar hasta donde llegan sus limitaciones y quién -- define las áreas estratégicas, si la Constitución o las leyes comunes.

En el capítulo tercero se estudian las diversas formas de organización -- administrativa del Estado; con las limitaciones del caso se desarrolla este -- tema como una forma de consolidar a nuestro régimen democrático así como el --

de economía mixta. Bajo esta perspectiva, también se analiza jurídicamente la manera en que las diversas formas de organización intervienen en la vida social; ello nos permitirá delimitar aún más la manera en que debe integrarse a la economía mixta el sector público, a través de sus diversas modalidades de organización.

La descentralización de la vida nacional a que hacemos referencia comprende la desconcentración administrativa, la descentralización de funciones, recursos y atribuciones entre niveles de gobierno, y la participación social a través de la descentralización por colaboración. Asimismo, se hace especial hincapié en las entidades paraestatales, de futuro muy discutible en la economía moderna.

Fundamentalmente, en el capítulo cuarto se analizan las diversas concepciones sociopolíticas del tema de esta tesis. Se destaca que mientras los gobiernos pos-revolucionarios han sostenido el criterio social o colectivo del derecho económico, el sector privado afirma que la persona humana es principio y fin de todas las instituciones económicas y sociales. Es decir, la persona humana como individuo. De aquí que el sector privado llega a la conclusión de que se conculcan la libertad y la dignidad humanas cuando no se le permite al hombre "ejercer su propia iniciativa y su acción creadora en la producción de bienes y servicios".

En el marco de esta polémica procuramos, con base en lo expuesto en los capítulos anteriores, externar una opinión en torno a esta temática.

Así pues, los principales planteamientos de este trabajo giran en torno a diversas interrogantes, principalmente: ¿Qué debemos entender por Estado? ¿Cómo evolucionó? ¿Cuáles son sus características nacionales? ¿Está acorde con nuestra realidad actual? ¿Cómo conceptualizar a la economía mixta? ¿Cómo y --

hasta dónde debe intervenir el Estado? ¿Hay límites en la participación? ----
¿Qué análisis se deriva de las reformas constitucionales al capítulo económico de la Constitución? ¿Qué derechos tienen los sectores? ¿Cómo se integran éstos? ¿Cómo se vincula con nuestro régimen democrático? ¿Qué puede opinarse de la legislación secundaria en la materia?.

Estas y otras interrogantes más, en el contexto de la participación de los sectores en la economía mixta, constituyen el tema de tesis que se presenta y que a continuación se desarrolla.

CAPITULO PRIMERO

ESTRUCTURA Y ELEMENTOS DEL ESTADO MEXICANO

CAPITULO I

ESTRUCTURA Y ELEMENTOS DEL ESTADO MEXICANO

Iniciamos este primer capítulo tratando de caracterizar la estructura y los elementos integradores del Estado Mexicano, para lo cual nos hemos apoyado en el conocimiento de la realidad estatal y en la aplicación del método inductivo-deductivo, mismo que nos permite indagar primero, en la naturaleza de nuestro sujeto de estudio, para pasar después a referirnos a la génesis histórica del Estado a partir de la Revolución de 1910, su evolución y sus principales orientaciones.

I.1 Consideraciones generales

"Nadie ha visto jamás el Estado, pero ¿quién se atrevería a negar su existencia?" (1).

En dos frases Burdeau nos advierte de las dificultades que ha de enfrentar el estudiante que se propone interpretar lo que se entiende por "Estado".

Precisaremos, ante todo, la noción del concepto "Estado". La palabra proviene del sustantivo latino status transformado en sustantivo abstracto después de Maquiavelo, con un significado análogo al de la polis griega y del de civitas para los romanos; esto es: comunidad humana suficiente en sí, suprema en orden y con un gobierno propio e independiente. Si bien es verdad que Platón en La República, Aristóteles en La Política y Cicerón en sus escritos al exigir la vuelta al estado republicano opuesto al poder monárquico centralizado, se ocuparon del estado, no es menos cierto que fue Maquiavelo quien puso en circulación la voz "Estado" e inaugura los estudios modernos so

bre tan importante tema. En su obra El Príncipe, nos muestra los mecanismos -- ocultos que manipula Cesar Borgia para alcanzar el poder y conservarlo:

"Todos los estados, todas la dominaciones que han poseído y - poseen imperio sobre los hombres son estados, y estos son o repúblicas o principados" (2).

Estados y dominaciones son términos semejantes para Maquiavelo.

Los estudios políticos del Renacimiento respondieron, en gran medida, al período de la consolidación de los estados Europeos; a la aparición de un estado fuerte que dejó atrás las concepciones políticas que reflejaron en su -- tiempo las ideas que del poder se tenían durante el predominio del feudalismo a partir del siglo V d.C., a la caída del poder centralizado que caracterizó al Imperio Romano.

De los regímenes monárquicos de los siglos XVI y XVII, surge la organización del estado moderno que ha evolucionado de la Ciudad-Estado al Estado-Nación de incierto futuro.

Igualmente hallamos a teóricos de lo político y del Estado en otras naciones europeos que recibieron importante influencia del Renacimiento. Por ejemplo, en Inglaterra Hobbes propuso la necesidad de la creación de un Estado fuerte que impidiera el homo homini lupus (el hombre lobo del hombre), máxima, que, para dicho autor, anuncia la verdadera naturaleza de la sociedad humana.

También en España se formaron pensadores preocupados por el ejercicio -- del poder y la teoría del Estado. Entre los defensores del estado feudal en función de las leyes divinas, tenemos a Sepúlveda, y Vitoria. Y frente a és-

2.- Maquiavelo Nicolás: Le Prince, Oeuvres Completes, Bibliothèque, Editions Gallimard, Paris 1952; 290 págs. Capítulo I (Tomado de libro El Estado - de Patricio E. Marcos Edit. Edical Méx. 1977 pág. 23 cap. I)

tos encontramos otros, que si bien en España no tuvieron gran influjo cultural más que como apologistas de indios, sí la tendrían en la época de la emancipación política de las colonias españolas en América, tal es el caso de -- Fray Bartolomé de las Casas.

En Francia, en pleno siglo XVIII destacan pensadores de lo político, -- del estado y del orden social como Rousseau, Voltaire, Montesquieu, Tocqueville y otros más, que transformaron las ideas de aquel entonces e influyeron -- de manera decisiva en el pensamiento contemporáneo. Estos pensadores consideraban al Estado no como poder central único, estatuido, ejercido y legítimo -- por leyes divinas, sino, por contra, como un estado que afirma el camino a la libertad entre los hombre, donde a cada individuo se le llamaría hermano (fraternidad) porque todos serían iguales, para lo cual el estado debería ser democrático, y de ninguna manera ejercer el poder a través de la voluntad absoluta de una persona (monarca), sino por mandato de la voluntad popular, expresada mediante el ejercicio del sufragio individual (ciudadano).

Estas ideas configuraron el pensamiento político contemporáneo y la -- noción que del estado tenemos en la actualidad: dieron lugar, asimismo, a posi-- ciones teóricas antagónicas como lo son, por un lado, el capitalismo contempo-- ráneo que se nutre ideológicamente del liberalismo de los pensadores france-- ses del siglo XVIII; y por otro lado, el socialismo, una de cuyas fuentes integrantes, según Lenin, es el socialismo utópico francés de fines del siglo -- XVIII y principios del XIX representado por Saint-Simón, Fourier y Owen (3).

3.- El socialismo utópico francés, la economía política inglesa y la filoso-- fía alemana son las tres fuentes del marxismo. (V.I. Lenin. Las tres -- fuentes y las tres partes integrantes del marxismo. Obras completas t. 23 Edit. Progreso, Moscú.

Estas ideas cinceladas por el espíritu humano en la conciencia de los hombres, responden no sólo al propósito humanista por encontrar y alcanzar -- ese tan viejo y siempre nuevo anhelo de una sociedad más justa e igualitaria, donde las contradicciones sociales del rico y del pobre, del explotador y del explotado desaparezcan, sino que también se proponen satisfacer la necesidad intelectual de elaborar teorías políticas del estado, que dan respuestas ---- políticas a las luchas de intereses, que se manifiestan en la disputa por el poder. El conocimiento de la teoría pone a disposición de los diversos sectores sociales, los elementos necesarios que les permiten trazar la táctica y -- la estrategia en la lucha por la conquista del poder público. Es en este contexto que, para algunos autores, el Estado aparece como el defensor de los -- intereses de una clase, el apoloquista del capitalismo que utiliza la fuerza -- de la policía y los militares para proteger los intereses de una clase privilegiada que detenta el poder del Estado.

Para otros, el Estado se hace presente en los conflictos sociales como el justo mediador que permite el ascenso, a través del orden y el derecho, a formas más elevadas y evolucionadas de cultura y civilización, disponiendo a través de los impuestos y del presupuesto público una mejor distribución de la riqueza nacional, quitando más a los que tienen más, y dando más (en servicios públicos) a los que menos tienen.

1.2 La participación de la sociedad en las tareas del Estado

Sea cual fuere la posición que se sustente, hemos de convenir que el -- análisis del Estado es de primordial importancia para la comprensión de los -- fenómenos sociales contemporáneos a nivel nacional e internacional. Es impo-- sible concebir a alguien interesado en nuestro momento histórico social, sin

que cuente entre sus herramientas conceptuales, por elementales que éstas sean, las de ciertas nociones de teoría del Estado.

No es nuestra intención profundizar en la teoría del Estado, ni mucho - menos presumir de eruditos; "el mucho saber no hace al sabio", decía Heráclito en un estudio cuyo tema central no es éste precisamente; ni tampoco ser -- tomados por superficiales cuando, al referirnos a tal teoría, nos hemos de -- circunscribir a los límites y datos necesarios para el desarrollo y conclusiones finales del presente trabajo.

1.3 Estado y Sociedad

Lo importante, para este trabajo, estriba en la precisión del papel que le corresponde a la sociedad en la configuración y vida de un Estado.

La teoría del Estado a la que debemos referirnos tiene por materia de - conocimiento la realidad estatal a la que pertenecemos, al Estado tal cual -- existe, como unidad concreta y dinámica que se da en nuestro tiempo y espacio histórico; es decir, debemos proponernos conocer al Estado concreto histórico que nos es coexistente, en su estructura y función actual, que es el enlace - entre el repliegue de un desarrollo histórico consumado y la línea ortal de - una realidad política que se despliega hacia el futuro (4).

La teoría del Estado es un conocimiento sistemático, en el que está provisionalmente suspendida la valoración de la entera realidad política concreta y actual, a la que se halla existencialmente adscrito el investigador, y - cuya función propia es ofrecer el conocimiento de esa realidad política con- creta para que, ulteriormente, sea valorada mediante los principios normati- vos de la Ciencia Política, los que han de servir en consecuencia a los componentes de la colectividad humana para actuar en el Estado y sobre el Estado.

4.- A. E. SAMPAY: Introducción a la Teoría del Estado, ed. Omeba, Buenos Aires, 1961, p. 373

Bien puede tomarse lo antes dicho como causas eficientes y finales de la teoría del Estado, pues del primero depende el segundo en cuanto a la causa, y el segundo depende del primero en cuanto al ser, pues el conocimiento de la realidad estatal se ejerce por el fin formal que persigue el saber ejercido, y el fin no puede cumplirse sino cuando se ha ejercido el conocimiento de la realidad política concreta y actual.

Ahora bien, tradicionalmente se ha sustentado en la perspectiva filosófica-política de occidente, desde la República de Platón, la distinción entre individuos y sociedad o, en términos de la sociología contemporánea, entre Estado (sociedad política) y Sociedad (sociedad civil).

Si tenemos en cuenta a Dilthey citado por M. Hauriou, la ciencia social tradicional nos revela la estructura dualista Estado-Sociedad como elementos contrapuestos, producto de la ideología del pensamiento político del liberalismo que alimenta la separación entre un distrito de cosas estatal-políticas, interdicto de obrar sobre el segundo, formado por las cosas social-apolíticas, de libre dejación, principalmente en el campo económico. Esta escisión tuvo su nacimiento en la doctrina del abate Sieyès, que presentaba el Tiers Etat como una sociedad completa en oposición al Estado, y que fue más adelante conceptualizada por Lorenz von Stein, quien transformó en real la dialéctica ideal de Hegel entre Sociedad civil y Estado, y los reputó como elementos vitales de toda comunidad humana, radicalmente separados y en lucha continua.

La verdad es, por tanto, que la antagónica pareja estado-sociedad, oculta hábilmente en la época moderna la tensión política entre un sector activo de los ciudadanos que ejercen el poder político, y otro sector que, por no estar directamente vinculado a la actuación del poder político, se considera como sociedad fuera del estado y frente a él.

El fundamento de tal distinción entre estado y sociedad se sustenta en la concepción económica del liberalismo, que consideraba a la sociedad como un ente acabado en sí y constituido por las libres relaciones económicas, y por otra parte, también, en la sociedad positiva que enfrentaba la realidad normativa del estado con la realidad falsamente reputada como causa natural de la sociedad. De cualquier modo, el problema tiene sentido por la sociabilidad del hombre y por el hecho de que el hombre, en virtud de esta sociabilidad participa al mismo tiempo de varios órdenes y, por lo mismo, es capaz hasta de oponer sus diversos intereses y fines; ya que, si a veces contrapone sus intereses particulares al bien común, que es preocupación del orden político, también puede enfrentar los intereses de la comunidad imperfecta a la que pertenece, de las asociaciones intrasociales. Por ejemplo: un estamento con los otros de naturaleza estatal. Pero, como el estado ordena todas las demás formas de agrupación social, y consiguientemente, las abarca en su jerarquización correspondiente, puede aparecer, y de hecho aparece, como opuesto a los grupos que lo integran y que están ordenados dentro del estado. Desde este punto de vista, es lícito hablar de las relaciones entre el estado y la sociedad, como de una relación histórica que, en ciertas circunstancias, se presenta plagada de tensiones de carácter sociológico (5).

Bajo esta perspectiva propia de la Sociología Política, el Estado aparece como una auto-organización política de toda la sociedad, incluidas las sociedades imperfectas, aunque naturales, que lo componen, y los sectores sociales contrapuestos que luchan dentro de él por la posesión del gobierno, así como también sus verdaderas relaciones, en materia religiosa y política, en otras comunidades perfectas, como lo son, respectivamente, la Iglesia y --

la comunidad internacional.

I.4 Fines y naturaleza del Estado

La teoría del Estado es una ciencia especulativa puramente teórica, cuyos conocimientos deben ser valorados como aspiración hacia un constante perfeccionamiento de la convivencia humana. La aplicación práctica, utilitaria, de las ideas sugeridas por la teoría general del Estado, corresponde a su vez, a la ciencia política.

La misión de la política, en sentido estricto, consiste en investigar las formas de integración humana que sólo se aplican al Estado. La política como ciencia es el conocimiento logrado mediante el examen e investigación de las instituciones estatales, en otras palabras, la ciencia política aspira a la adquisición de un sistema de normas experimentales para juzgar los conocimientos políticos y la posibilidad de influir en los mismos.

El estado moderno no es el ente autónomo, separado, de decisiones propias, el Leviatán de Hobbes (1651) o el Minotauro de Jouvanel (1945).

En el siglo XIX se le representa como un gendarme que normaliza las relaciones sociales. Pero es a finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando se transforma la idea del Estado. El mundo sufre un cambio en su dimensión política-económica. Los aspectos políticos internacionales configuran a los Estados contemporáneos e inclusive sus propios espacios internos se ven afectados. La economía de mercados propios cae ante la globalización financiera y la integración de un mercado mundial.

El estado mexicano participa activamente no sólo en el mercado interno, sino en el mercado mundial a través del petróleo. Las negociaciones de la deuda externa son parte de un fenómeno internacional cuyas consecuencias afectan al pueblo de México.

La burocracia en nuestro Estado nacional adquiere una fuerza sin precedentes. El ámbito administrativo supera al ámbito legislativo en el régimen presidencial.

El Estado es sujeto y espacio político en la vida de México: el Estado, entre nosotros, es el administrador de las cosas y gobierno de los hombres.

Teóricamente, el estado y la sociedad son una sola unidad compleja. El poder es el vínculo entre los dos. Estado y sociedad son dos aspectos de una misma realidad.

La sociedad se fundamenta en intereses diversos; en cambio, el Estado - pretende la cohesión de las partes, y para ello requiere de legitimidad, lo que nos lleva al problema del poder, del Estado monopolista de la violencia, o sea, la última razón del Estado.

Para el Estado, los componentes de la sociedad son todos ellos sujetos políticos. El Estado representa la unidad formal en la unidad indiferenciada pueblo-nación.

La legalidad es la forma en que se ejerce el poder. La legitimidad es - el principio que le da sentido a la legalidad.

En muchos de nuestros Estados se resuelve la legitimidad en la legalidad, del consenso en el derecho. Se justifica la dominación, situándose en la gestión económica.

La legalidad como razón suficiente no basta, el Estado debe dar un contenido substancial a la legitimidad a través de la redistribución del ingreso - nacional-social.

I.5 El Estado mexicano.

Génesis, evolución y objetivos

Una vez expuesto, grosso modo, los elementos teórico-conceptuales que in

teresan al desarrollo de este tema, pasaremos a exponer los elementos y la estructura del Estado mexicano teniendo en cuenta la génesis de éste.

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 cristalizó algunas de las más profundas aspiraciones de las fuerzas revolucionarias. Asimismo, sentó las bases para un nuevo equilibrio de poder, para la continuidad posterior de algunas reformas y para la consolidación del régimen que emergió en medio de la convulsión armada. La Carta Magna establece un gobierno representativo, basado en la división de poderes. Reemplaza el continuismo por un gobierno de fuerte predominio presidencial, sometido a reglas precisas. Las disposiciones de corte federalista descentralizan, en teoría al menos, poderes considerables hacia los gobiernos estatales y a los municipios autónomos. Se proclaman derechos y garantías individuales, la supremacía del interés nacional sobre el individual, el nacionalismo y el control estatal sobre los recursos naturales. Se dictan leyes sobre distribución de tierras. El porrazgo es legalmente suprimido, y se comienza a promover la protección y la sindicalización de los trabajadores. En abierto desafío al clero, se implanta el divorcio. Se proclaman derechos y garantías individuales, y la supremacía del interés nacional sobre el individual. El derecho de propiedad es restringido. El estado tiene el dominio eminente sobre el suelo, las aguas y el subsuelo (minerales y combustibles), la propiedad y las concesiones mineras quedan sujetas a limitaciones. Surge así la base legal para la confiscación de haciendas, la creación de las comunidades indígenas bajo la forma del ejido, la nacionalización de recursos naturales y servicios públicos. El derecho de propiedad de los extranjeros es también restringido. Los derechos laborales y sindicales: negociación colectiva y derecho de huelga, reciben la consagración constitucional. El poder y el funcionamiento de la Iglesia son drásticamente reducidos.

Las reformas constitucionales y legales del carrancismo afectan a los hacendados y empresarios nacionales, al clero, a los inversionistas extranjeros; y durante varios lustros llevan al gobierno mexicano a una situación de conflicto crónico con los Estados Unidos de Norteamérica. Le proporcionan el apoyo, en cambio, del campesinado, del proletariado urbano y los intelectuales progresistas. Estas disposiciones ejercen una profunda influencia en otros países latinoamericanos, algunas de cuyas Constituciones y regímenes jurídicos adoptan varios de sus preceptos. Ello no implica ignorar que las reivindicaciones campesinas y obreras triunfan al principio más que nada en el papel, y que la Constitución mexicana es en el fondo un programa de reformas a largo plazo, -- muchas de las cuales incluso no han terminado de concretarse hasta el día de hoy, o han sido desvirtuadas (6).

El carrancismo triunfa, de todos modos, sobre sus principales enemigos. Villa se retira de la lucha, y Zapata es asesinado en 1919. El gobierno y su jefe, sin embargo, no perduran mucho tiempo. Diez años de revolución han agotado al pueblo y los recursos de México. La economía ha caído en el caos y la parálisis. La administración carrancista es corrupta e incompetente. Los jefes políticos y militares aprovechan el momento para enriquecerse y para aumentar su poder y abusar de él. El lento y limitado cumplimiento de las reformas sociales irrita a los campesinos, a los obreros y a los ideólogos revolucionarios. El presidente Wilson es el vocero de todas las protestas de los inversionistas y comerciantes norteamericanos contra la Revolución, y la presión de EEUU sobre México se incrementa. En 1920, al pretender Carranza designar a su sucesor, Obregón asume y canaliza los descontentos acumulados, se alza contra Ca

6. - MARCOS KAPLAN: Formación del Estado Nacional, en América Latina, AMORFORTU Buenos Aires, 1983, pp. 336

ranza que es derrocado y asesinado en mayo del mismo año.

La primera fase del proceso de la Revolución ha terminado. Bajo los gobiernos de Obregón y de Plutarco Elías Calles se extiende un primer período de pacificación y reconstrucción (1920-1934). La tarea se vuelve compleja. La revolución dura ya más de una década, y en ella todos los bandos combaten con la crueldad y la desesperación que caracteriza a una rebelión agraria, dejando una herencia de recelo, odio y violencia, que afecta a los principales sectores de la economía. La producción agropecuaria se reduce drásticamente, y el volumen de la producción manufacturera cae de un número índice 47 en 1910, a 35.7 en 1921 (1937=100). El censo de 1920 registra una pérdida de población cercana al millón de habitantes. El equilibrio socioeconómico y político del país se ha modificado profundamente. La clase terrateniente que poseía del 60 al 70% de la riqueza nacional total, desaparece; grandes grupos de profesionales, el personal ejecutivo y político, el ejército, el cuerpo de profesores universitarios fueron casi totalmente reemplazados; emergieron nuevas clases sociales con poder político decisivo, tales los casos del propietario colectivo de la tierra, del obrero industrial, del ejército popular, y de una nueva clase media superior, tan nueva, tierna y frágil, que ni uno solo de los mil millonarios que existen en México puede ufanarse de que es rico de 20 a 30 años atrás. Ninguno de los grandes diarios sobrevivió. Sólo dos entre unos 50 bancos subsistieron bajo el nuevo régimen.

Los gobiernos de Obregón y de Calles expresan a la vez la eclosión de la energía popular liberada por la Revolución, la exigencia de cumplir ilimitadamente las promesas contenidas en sus formulaciones ideológicas y políticas, especialmente la Constitución de 1917, y la necesidad de canalizar y equili-

brar las fuerzas desatadas y en conflicto. La revolución comienza a crear e institucionalizar el nuevo orden político, y el Estado busca y encuentra una nueva política económica que contribuye a cristalizar el sistema inédito de relaciones sociales del cual emerge.

Una nueva clase dirigente, más definida en su composición y en sus orientaciones, aunque de origen heterogéneo y con caracteres peculiares, asciende y se consolida. La integran líderes militares, campesinos, sindicalistas e intelectuales surgidos de las entrañas del proceso revolucionario, identificados con él y con sus reivindicaciones, y dispuestos a aprovecharlo. Frutos de una lucha reciente contra la pobreza, la opresión y la dependencia, llegan súbitamente al poder, sin preparación psicológica, intelectual, política y administrativa, para ejercerlo con la altura que exigen los desafíos y --- responsabilidades; carentes de una ideología y de un sistema de valores que les permita resistir las tentaciones desplegadas ante sus ojos ávidos. Esta clase irá combinando cada vez más el uso de la violencia, más o menos legalizada, con la suavidad, la astucia y la habilidad de maniobra y de gestión; el enriquecimiento propio con la satisfacción de algunos intereses fundamentales de la nación. El nuevo régimen político se estructura sobre la base de --- la supremacía del presidente, moderado por el principio de la no reelección y por el asesinato de Carranza y Obregón, así como por el consenso activo y pasivo que le otorgan los sectores en que el sistema global se apoya. El titular del Poder Ejecutivo Federal y la familia revolucionaria reorganizan el aparato estatal, extienden y refuerzan sus atribuciones y resortes. El presidente asume la jefatura suprema de la Revolución; es el promotor, movilizador y justificador de la vida nacional, y jefe además, del Partido Nacional Revolucionario, que integra en un movimiento único a facciones políticas y castri-

llos. Partido financiado por las contribuciones de los funcionarios públicos. El partido oficial triunfa necesariamente en todas las elecciones. El presidente controla la administración federal, el Congreso y los gobiernos estatales y municipales, y contribuye, junto con el partido, a la designación y --- elección del sucesor en el cargo ejecutivo supremo. Al término de su gobierno, Calles cede otra vez a Obregón elegido en 1928, y sólo el asesinato de este último lleva a Calles a gobernar otra vez por medio de Emilio Portes Gil, --- 1928-1929; Pascual Ortíz Rubio, 1929-1932; y Abelardo Rodríguez, 1932-1934, - cuya designación impone al Congreso, que se limita básicamente a ratificar -- formalmente las leyes preparadas por el presidente y el partido. La justicia, aunque pierde relativamente su carácter arbitrario y adquiere cierta independencia relativa, sigue los lineamientos de la política del Ejecutivo Federal. México se convierte de hecho en un Estado de partido único, en el que las --- fuerzas políticas opositoras pueden subsistir formalmente, con la tolerancia y el apoyo del gobierno, pero carecen de fuerza real y de institucionalización efectiva. No se instituye la legalidad formal, coexiste con el recurso normal a la violencia despiadada contra rebeldes y opositores contumaces.

I.6 La consolidación del Estado Mexicano contemporáneo.

Sus principales características y composición.

El movimiento social de 1910 hecho ley en la Constitución Política de -- 1917, legalizó las demandas políticas, sociales y económicas. Sin embargo, el proyecto de reformas que el Gobierno Mexicano lleva a cabo es retardado e inconcluso. Después de 1940 se ha venido manteniendo la retórica revolucionaria y una modernización capitalista que condujo a un enorme crecimiento económico, que a su vez contribuyó a incrementar las disparidades sociales y regionales, sin crearse mecanismos de articulación entre los diversos sectores.

Por otra parte, la Constitución Política de México, apuntala un Ejecutivo fuerte y unipersonal y le otorga el derecho de iniciar leyes y lo faculta para vetarlas; le confiere la jefatura absoluta del ejército y de la administración pública, así como aquéllas otras asignadas de hecho por la dinámica del sistema y la costumbre, además de la que le corresponde como líder absoluto del Partido Revolucionario Institucional.

Esta concentración de poder político en el presidente se basa en una amplia coalición de fuerzas sociales y políticas. Los caudillos y caciques regionales y locales, así como los políticos opositores, pierden el poder y la influencia del pasado. Son sometidos por la vía del otorgamiento de funciones limitadas, honores y posibilidades de enriquecimiento a expensas del Estado o del desarrollo económico que comienza, o bien, desaparecen de la vida pública.

El apoyo y la subordinación de las Fuerzas Armadas se logra como resultado de la convergencia en una sola persona de la función militar y presidencial: Obregón, Calles y luego Cárdenas y Avila Camacho. Lenta, pero firmemente se inicia el proceso de la desaparición gradual de las condiciones sociales que engendraron el caudillismo castrense, la liquidación del latifundio tradicional y la adhesión campesina a la Revolución. Al mismo tiempo se procede a la reducción del número de soldados. Las fuerzas armadas son profesionalizadas y puestas bajo el control del Presidente de la República. Los pronunciamientos en contra del nuevo orden son implacablemente reprimidos.

El gobierno logra el apoyo del campesinado y de los trabajadores urbanos. La reforma agraria avanza gradual y limitadamente. Se amplía el acceso de los campesinos a la tierra, pero cuidando de no trastornar el sistema de haciendas, y dejando la aplicación de la legislación reformista en manos de funcionarios corruptos, que toleran o prouueven la concentración latifundista en manos de generales, políticos y nuevos empresarios. El sindicalismo obrero se ve estimulado por el Estado, pero también integrado en éste. El gobierno favorece a la Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM), le otorga el apoyo del ejército, la policía y los tribunales, y un poder casi absoluto sobre trabajadores y empresarios. Luis N. Morones, principal caudillo de la CROM, llega a ser ministro de Trabajo e Industria en el gobierno del presidente Calles. Los sindicatos logran mejorar las posibilidades organizativas y reivindicatorias, el nivel de remuneraciones, y las condiciones laborales y de seguridad social para importantes sectores obreros. A cambio de ello, pasan a depender del presidente y del partido gobernante, pierden autonomía corporativa y política. Las organizaciones rivales de la CROM son perseguidas y aplastadas. Los dirigentes oficiales pueden lograr sanciones y clausuras contra empresas, unas veces en defensa de sus trabajadores, otras como medio de extorsión y extracción de tributos a sus propietarios. El Estado utiliza el poder sindical, pero se cuida de limitarlo oportunamente, a fin de impedir que su excesivo fortalecimiento lo vuelva peligroso para su hegemonía y para el equilibrio de clases.

Un nuevo empresariado comienza a perfilarse. Se constituye con hombres de la Revolución, integrantes del gobierno o ligados a él, que aprovechan las consecuencias socioeconómicas del proceso iniciado en 1910: la supresión del-

latifundio y de las relaciones sociales tradicionales; restricción de la injerencia extranjera; posibilidades de enriquecimiento; ampliación del mercado interno debido al mejoramiento en la situación de campesinos y obreros; creciente intervencionismo del Estado. La concentración del poder político en manos de los nuevos dirigentes, aunado al nuevo sistema de relaciones y de equilibrio entre las clases, supone, exige y determina una fuerte intervención del Estado en la economía y en la sociedad, que a su vez refuerza esa concentración y ese sistema. El Estado mexicano debe enfrentar nuevos problemas, - asumir tareas inéditas, recurrir a instrumentos creados o modificados para tales efectos, como los que a continuación se indican:

- a) Consolidación del Tesoro fiscal;
- b) Fundación del Banco Nacional de Crédito Agrario, y
- c) El Estado se reserva algunos monopolios como el de las exportaciones de plata.

Con el predominio presidencial, y los mecanismos institucionales y recursos de que es dotado, el Estado Mexicano asume rápidamente la tarea de lograr la recuperación de la maltrecha economía y darle continuidad a su desarrollo. La reforma agraria que va convirtiendo a México en un país de pequeños propietarios del campo es acompañada por la realización de obras de riego. Se busca el restablecimiento de la producción minera e industrial. Se repara y extiende la red de caminos, transportes y comunicaciones, en parte por iniciativa del Estado, y en parte, permitiendo inversiones extranjeras en estos sectores, sobre todo, en el período previo a la gran crisis de 1932. Se expanden las fuentes de trabajo, y se mejora, relativamente, el nivel de vida y de productividad de la fuerza de trabajo, sus condiciones de ingreso, seguridad, sanidad y educación. La empresa privada recibe las ventajas que directa e indi

rectamente representan las inversiones del Estado en la infraestructura y -- los servicios públicos; por el otorgamiento de crédito oficial y la recuperación gradual de la paz social en el agro y en la industria urbana.

El Estado Mexicano evidencia en este período que abarca hasta 1934, mucho más interés en la reforma agraria y la producción minera que la industrialización. La necesidad de planificar el desarrollo es reconocida de modo incipiente, y recién en las postrimerías del período callista.

Los términos 'plan económico' y 'planeación económica' aparecieron en el vocabulario político mexicano al mediar los años treinta. El 12 de julio de 1930 se expide la Ley de Planeación General de la República que planteó la necesidad de conocer con exactitud los recursos naturales con que cuenta el país, y asimismo reorganizar la actividad económica y social. En el otoño de 1933, en medio de la gran depresión, la jerarquía superior de los dirigentes posrevolucionarios, bajo el acicate de intelectuales jóvenes, formuló lo que se llamó el Plan Sexenal. Este se inspiró también, en parte, en la política de intervención estatal que surgía en los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica mundial y, en parte, en lo poco que se sabía a la sazón en México sobre la planeación soviética de comienzos de los años treinta. Sin embargo, debe reconocerse, que las opiniones y exigencias de la sociedad nacional estaban siendo tomadas en cuenta, aun cuando no se prevé la participación de la sociedad en forma clara y definida.

No obstante, el Plan Sexenal se redujo a un plan económico sólo de nombre. Constituyó, en realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir, después del cambio de administración en 1934, orientada, en primer lugar, a sacar al país de serias dificultades de origen externo y, en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al --

término de la lucha revolucionaria en el período de Calles (1925-1928), quien -- aún seguía detentando el poder efectivo en 1933. El hecho de que el futuro -- presidente, Lázaro Cárdenas, no participara activamente en su preparación sugiere que se trataba, principalmente, de un documento político preparado por el grupo de Calles (7).

El Estado mexicano ha de redefinir y regular los conflictos en las rela-- ciones económicas y políticas con los inversionistas extranjeros y con las -- grandes potencias. México estaba excitado por un fuerte sentimiento naciona-- lista, en parte reactivo y en parte constructivo, originado por la secular -- acción de Gran Bretaña, Francia y sobre todo EEUU, y agravado por la permanen-- te injerencia imperialista durante el proceso revolucionario.

Este nacionalismo es, además, utilizado deliberadamente como elemento -- ideológico de unidad y movilización nacionales.

Los conflictos se vuelven particularmente graves en las relaciones con -- Estados Unidos, cuyo gobierno muestra una insistente preocupación por la vida y los intereses de los ciudadanos norteamericanos en México, y hostiliza sin-- tregua a la política y la legislación nacionalistas, especialmente en materia agraria, minera y petrolera. El gobierno norteamericano ejerce una permanen-- te presión política y diplomática, reforzada por la prédica de los grandes -- diarios. México es, en cambio, defendido en EEUU por grupos protestantes y -- masónicos, que simpatizan con el anticlericalismo de los gobiernos revolucio-- narios, por la American Federation of Labor, dirigida por Samuel Gompers, que apoya a la CROM y está ligada con sus dirigentes. Más adelante la CROM se vin-- cula a la Pan American Federation of Labor y decide adherirse a la Unión Obre-- ra Internacional de Amsterdam. El presidente Obregón es reconocido en -----

7. - EVERETT HAGEN: Planeación del Desarrollo Económico, ed., Fondo de Cul-- tura Económica, México, 1964, p. 128

1923, y bajo su gobierno se llega a un arreglo con las compañías petroleras. El conflicto se agrava en los años 1925-27, y amenaza con transformarse en -- guerra abierta. En 1927, el presidente Coolidge nombra embajador en México a Dwight W. Morrow, vinculado al grupo J.P. Morgan and Company, quien logra un acuerdo con Calles. En virtud de esta transacción, la distribución de tie--- rras se limita, la legislación sobre propiedad nacional del subsuelo no se --- aplica a empresas actuantes antes de 1917. La tensión se reduce.

La educación constituye una de las primeras prioridades y es quizá, el - más importante de los éxitos del Estado mexicano en el período analizado. La necesidad y trascendencia de esta tarea es evidente. El Estado mexicano ne cesita superar el atraso y la deformación cultural, herencia del pasado, especialmente del período porfirista; elevar a las mayorías marginadas; integrar al país; acrecer la productividad de la población; reforzar las posibilidades de desarrollo económico; crear y vigorizar la lealtad hacia el poder político central; elaborar y difundir una ideología unificadora y movilizadora. La -- acción educativa comienza a lograr éxitos considerables, sobre todo por obra del ministro José Vasconcelos. Una lucha gigantesca, conducida con imagina-- ción y creatividad se entabla contra el analfabetismo y el atraso cultural, - principalmente en el agro. Aumenta el número de escuelas y maestros. Sur-- gen centros educativos rurales de nuevo cuño, que están concebidos como nú--- cleos permanentes al servicio de la vida integral de las comunidades indígenas, reforzados por misiones pedagógicas móviles. La universidad se vuelve activo - foco de ebullición cultural e ideológico. A través de todos sus instrumentos- y niveles, la transformación cultural enfatiza el sentido nacionalista y -- la tradición revolucionaria, como parte de un mito único que integra a las --- clases y grupos étnicos, atenúa los conflictos, suscita y canaliza las ener--

gías populares. La continuidad del pasado se combina con la proyección hacia el futuro, y con la creencia en las características y posibilidades excepcionales del pueblo y del país.

Las relaciones con la Iglesia ocupan un lugar importante en las preocupaciones y actividades políticas del gobierno mexicano en este período. Pese a la tradicional religiosidad del pueblo mexicano, en muchos de sus sectores se ha difundido el odio contra la Iglesia por su identificación con la oligarquía, con el porfiriato y con el gobierno de Huerta, y por su hostilidad al proceso revolucionario. El gobierno, además, les resta fuerza a las clases sociales y al orden socioeconómico, político y cultural en que se basa y se nutre el poder de la Iglesia; ejerce una acción secularizadora y difunde la irreligiosidad en vastas capas de la población. El principio de supremacía estatal, que, como se ve, tiende a afirmarse, es resultado y componente activo de la transformación general, agregando otro elemento decisivo de conflicto. Este se desencadena principalmente por la aplicación de las disposiciones anticlericales de la Constitución y de las nuevas leyes, y por la enérgica expansión de la educación federal. El representante papal, es expulsado por Obregón, quien luego es asesinado por un fanático religioso. La crisis más grave se produce bajo el gobierno de Calles, que deporta sacerdotes, cierra conventos y escuelas religiosas y acusa de traición a la Iglesia. En julio de 1926 el clero abandona el ejercicio público de sus funciones. La lucha dura varios años, y alcanza un alto grado de violencia por ambas partes. En 1929 se llega a una transacción en la cual tiene una injerencia activa el embajador norteamericano Morrow.

El gobierno de Calles, ejercido por éste directamente y a través de incondicionales, dura una década. En sus postrimerías, sin embargo, se anun---

cian cambios que marcan el fin de esta aciaga etapa y el comienzo de otra distinta. La insatisfacción con el régimen callista ha ido creciendo, insatisfacción imputable a la situación económica y a la actuación de la propia clase gobernante.

La gradual restauración de un gobierno relativamente estable trajo aparejada cierta dosis de estabilidad económica, y de avances en determinados campos. Entre 1925 y 1929, la producción de plomo se duplica, la de zinc se triplica y la de cobre aumenta en un tercio, mientras el índice de producción manufacturera sube de 35.7 en 1921 a 71.5 en 1930 sobre todo como resultado de la -- sustitución de importaciones. La producción agropecuaria, sin embargo, no -- muestra una tendencia definida, y la de petróleo cae desastrosamente. Hacia -- 1930 ha bajado a 6,285,000 metros cúbicos, menor a la producción de 1916, y -- apenas una quinta parte de la correspondiente a 1921, el año culminante. Esta caída se debe en parte a la explotación desordenada de los pozos por las compañías extranjeras para satisfacer la gran demanda de principios de la década de 1920, y, también, al rápido desarrollo de la producción a bajo costo de -- Venezuela.

La depresión mundial de 1929 a 1933 afecta duramente a México, como a --- todos los países dependientes de la producción primaria. La producción de plomo cae de 248.401 toneladas métricas en 1929 a 118.693 en 1933; de zinc, de -- 174.050 a 89.339, y la de cobre, de 86.159 a 39.825. El índice de producción industrial bajó de 71.5 en 1930 a 57.1 en 1933. La producción agropecuaria -- sufre un severo retroceso, de la que no se recupera completamente durante una década. La industria del petróleo tiene su peor año en 1932, cuando su -- producción llega solamente a 5.216 metros cúbicos. (8)

Al impacto de la situación económica se agrega el que produce la burocratización, la corrupción y la arbitrariedad del grupo gobernante callista.

Por otra parte, la distribución de tierras se reduce, la concentración latifundista se agrava, y con ello aumenta el descontento de reformadores -- agrarios y de importantes sectores campesinos. Se limita el poder sindical, -- se desmantela a la CROM y se aplastan otras organizaciones gremiales, a la -- par que surgen dirigentes obreros de orientación marxista como Vicente Lombardo Toledano. El malestar se difunde también en los dirigentes educacionales, por la lentitud del progreso en la escolaridad, la baja remuneración de maestros, la malversación de fondos destinados a fines pedagógicos. Se va generalizando la exigencia de que la Revolución continúe extendiéndose y profundizándose, y de que su programa original sea efectivamente implementado y cumplido. Designado por Calles como futuro presidente, Lázaro Cárdenas hace suyo el clamor generalizado y, una vez en el poder, rompe con el jefe máximo, lo deporta e imprime a su gobierno (1934-1940) un enérgico impulso revolucionario. La última gran oleada de la Revolución Mexicana.

En razón de la enseñanza que para el presente puede darnos lo anteriormente descrito, podemos decir que 1940 marca en realidad la culminación de todo un proceso que cimentó, de hecho, las características esenciales del moderno Estado mexicano. Desde entonces, se echan las bases de la corrupción, de la falta de conciencia e ignorancia de los gobernantes, importando solamente la conservación del poder y el enriquecimiento personal en detrimento del desarrollo nacional. Se mantiene y se agrava la crisis estructural que prácticamente continúa hasta el día de hoy. A los viejos problemas se han sumado --- nuevos, sin que el Estado nacional en su crisis estructural haya encontrado -- hasta ahora una solución auténtica y perdurable.

En relación con el desarrollo institucional del país las actividades de planeación han correspondido, en diferentes periodos, a la compleja estructura social y a la concepción prevaleciente del proceso de desarrollo y del papel del Estado en ese proceso.

El gobierno mexicano ha venido adecuando los ordenamientos jurídicos y la organización de la administración pública a las condiciones de su tiempo. Es por ello que, la participación de los sectores público, social y privado, debe fortalecerse más y mejor, y seguir siendo el instrumento fundamental de la modernización del Estado Mexicano.

Ciertamente, estamos profundamente convencidos de que una mayor participación de los sectores es el mejor mecanismo para fortalecer y darle continuidad al Estado social y de derecho en México.

I.7 El Estado Mexicano, su política económica y su interacción con las fuerzas sociales y económicas.

El Estado Mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, ligada estrechamente con los sectores organizados de la población; o sea un Pacto que asume los intereses de estos sectores como programa, modificable según las circunstancias y según la correlación de fuerzas -- existentes, y una política de acción aplicable en lo que convenga en el momento dado. Es decir, una alianza institucionalizada de grupos sociales organizados con poderes de hecho; mientras que el Presidente que ha sido investido -- constitucionalmente con facultades extraordinarias es el árbitro a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus intereses.

En esta lucha de contrarios, el gobierno pretende, ante todo, que se mantenga la paz social tan necesaria en tiempos de aguda crisis y más aún cuando

el Estado mismo es patrón en empresas paraestatales, cuyos sindicatos son los más numerosos y más fuertes del país.

En un régimen democrático dichas pretensiones conducen al autoritarismo; de lo contrario, convendría fortalecer las políticas de reducir la participación estatal a las empresas de carácter estratégico; lo cual permitiría la revalorización de la postura del Estado de conciliador entre las clases y seguramente reforzaría el Pacto Social, o sea, la administración de las diferencias.

El desarrollo económico de México, se remonta a finales del siglo pasado, y es a principios del porfiriato (1876) cuando da comienzo el período continuado de formación de capital, fundamentalmente con la construcción de los ferrocarriles.

En 1940, se marca el impulso importante del desarrollo económico dentro del período posrevolucionario.

En el período de Avila Camacho se creó una Comisión Federal de Planeación Económica, cuyo objetivo es el de establecer políticas y de rectorías -- para procurar un mejor aprovechamiento de los fondos públicos. Su integración y funcionamiento prácticamente quedaba sujeto a representantes gubernamentales. Sus resultados fueron nulos.

En la administración de Miguel Alemán se introdujo un factor novedoso en la formulación del programa político y económico del gobierno entrante, que -- fue el de la participación en la estructuración del plan, de los diversos sectores de la población. Se planteó que su formulación no fuera comprendida tan sólo por parte del gobierno y miembros del partido gobernante, sino que deberían de traducirse las opiniones y requerimientos sociales en tesis de gobierno, a través de sus representantes. Este propósito se llegó a interpretar --

en verdaderos programas.

Para la década de los cincuentas, la conceptualización de la planeación se refería fundamentalmente a la definición de marcas generales con puntos de crecimiento económico, para cuya consecución se precisaban directivas que permitieran a los grupos sociales conocer la propuesta. Se trataba así, más que de un programa general de acción en el que se previera la participación de la sociedad, de un programa de gobierno cuyo único responsable en su ejecución era el Estado.

En esta década se requirió de una nueva estrategia que fue conocida como la del crecimiento económico equilibrado, motivada por los efectos de la posguerra. Entre las principales consecuencias fue la del fortalecimiento decidido, que ha continuado hasta nuestros días, del sector público en la economía nacional. Esta situación, entre otras, desequilibró las finanzas públicas, por el creciente aumento del gasto público. No fue posible mantener el equilibrio deseado, el déficit de la hacienda pública se multiplicó, y se procedió a la devaluación de nuestra moneda.

Este antecedente repercutió en 1954, cuando se produce una segunda devaluación y se inicia además un proceso inflacionario que afectó gravemente a los sectores de escasos recursos.

Mediante el I.M.S.S., IS.S.S.T.E., Compañía Exportadora e Importadora de México, S.A., y a través de organismos como PEMEX, CFE, Nafinsa, se procuró satisfacer el bienestar social.

Indudablemente, el crecimiento del sector público, como factor determinante en la economía nacional, era indispensable. Se requería de un Estado fuerte que pudiera contrarrestar las incidencias negativas de los grandes monopolios, la mayoría de ellos de capitales extranjeros. Asimismo, era necesari-

rio crear los instrumentos para dotar a la población de los elementos que propiciaran una mejoría en los índices y calidad de vida.

En este contexto, la participación de los grupos sociales no correspondía a una política bien definida. Eran aliados políticos, pero no coautores y corresponsables del crecimiento y desarrollo, sino tan sólo beneficiarios.

Como respuesta a esta situación, fue creada una comisión para formular - un plan de inversiones del sector público (1953-1958). Su origen obedece a - las apreciaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que en su estudio concluyó con la urgente necesidad de contar con un verdadero Programa de Desarrollo, en el que se asignara su verdadera importancia al rendimiento de las inversiones totales, tanto del sector público como del sector - privado, para que con base en este principio se contrarrestaran los rendimientos más bajos de los servicios públicos, prestados con un alto costo.

La comisión y dicho plan se convirtieron en instrumentos administrativos eficaces para el manejo gubernamental del gasto público, pero nunca de consenso y conciliación con los proyectos, intereses y requerimientos sociales.

En el período comprendido de 1958 a 1963, el Gobierno Federal Mexicano, - retomó la experiencia de la comisión, y creó la secretaría de la presidencia, que tuvo funciones limitadas, en cuanto al manejo del plan.

El nuevo gobierno se enfrentaba a una "estructura productiva dinámica" - a la que tenía que impulsar. Para ello, concibió e instrumentó una nueva política conocida como la de "substitución de importaciones" que se proponía aprovechar los ahorros del sector privado y la capacidad de endeudamiento externo e interno del gobierno, tendente a crear una estructura de mercado con tecnología propia para substituir importaciones, mejorar la balanza de pagos, y aumentar el ingreso de divisas mediante las exportaciones de los excedentes del

mercado interno, al aumentar la productividad. Esta estrategia permitiría --- pagar las deudas interna y externa.

El mecanismo fue de coordinación interna de la Administración Pública. -- Sus escasos resultados positivos condujeron a la creación de una Comisión --- Intersecretarial para formular programas de desarrollo de corto y largo plazo.

En su función se reprodujo la misma deficiencia, aun cuando debe destacarse que logró elaborar un "Plan de Acción Inmediata" que incurrió en el error de no proveer a las adecuaciones administrativa y financieras de los recursos necesarios, ni tampoco de una adecuada programación y los correspondientes -- mecanismos de ejecución.

En el período que comprende de 1964 a 1970 la política seguida fue la --- aplicación del "desarrollo estabilizador", de fortalecimiento a la corriente industrializadora, de fomento a la actividad privada y a los organismos des--centralizados.

Durante el gobierno del Lic. Luis Echeverría, se abandona el "desarrollo estabilizador" y se pone en práctica la política económica del "desarrollo -- compartido". Es decir incrementar la producción nacional y compartir los beneficios entre todos los sectores. Esta política no tuvo éxito, y a fines de -- ese sexenio se produjo otra devaluación del peso.

De 1976 a 1982, los gobiernos se caracterizaron por otorgar un mayor --- impulso a la planeación del desarrollo, mismo que fue integrada a los cuerpos jurídicos que regulan a la Administración Pública, fundamentalmente la Ley -- Orgánica de la propia Administración. Esta evolución culmina con las reformas y adiciones a nuestra Constitución Política en el año de 1983, en las cuales se confirman los principios de la Rectoría del Estado en el desarrollo Nacio-

nal, ejercida en el contexto de una economía mixta, compuesta por tres agrupaciones sectoriales: pública, privada y social.

De esta suerte, cumplido el primer propósito, bajo la perspectiva de la teoría del Estado y la sociología política, de pormenorizar al Estado Mexicano contemporáneo, pasamos en el segundo capítulo al análisis jurídico-administrativo de las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, de especial importancia para la ubicación y entendimiento de la economía mixta, planeación del desarrollo y rectoría e intervención del estado en la economía.

CAPITULO SEGUNDO

ECONOMIA MIXTA; RECTORIA E INTERVENCION DEL ESTADO Y PLANEACION DEL DESARROLLO.

CAPITULO II

ECONOMIA MIXTA; RECTORIA E INTERVENCION DEL ESTADO Y PLANEACION DEL DESARROLLO.

Durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid, se introdujeron importantes reformas en los textos constitucionales. Estas reformas han servido para formalizar situaciones de hecho, precisar conceptos económicos y consolidar las atribuciones del Estado para intervenir en la economía y el desarrollo nacional.

Después de la Revolución de 1910, y sobre todo a partir de la Constitución de 1917 se va desarrollando un nuevo Derecho, en el que las preocupaciones económicas encuentran espacio en las reglas jurídicas.

Analizamos en el presente capítulo las modificaciones y adiciones incorporadas en 1983 a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, las cuales sirven de sustento al derecho económico mexicano. Asimismo nos ocuparemos de las tesis que apoyan o niegan la conveniencia de la intervención del Estado en la economía.

En congruencia con el capítulo anterior, el ánimo que motiva el desarrollo de este segundo apartado es el de conciliar y hacer hincapié en los elementos que permitan valorar en su exacta dimensión a la economía mixta en el marco del Estado Mexicano.

En efecto, quedó asentado que el Estado Mexicano es una expresión política de interacción de fuerzas sociales y económicas que se constituyó sobre la base de una integración dirigida y ligada estrechamente con los sectores organizados de la población y, por tanto, representa un pacto o alianza institucionalizada de grupos sociales con poderes de hecho. Así, en este marco, al

estado le corresponde un papel de conciliador entre los diversos grupos, y -- que una mayor participación de los sectores sociales es el mejor mecanismo -- para fortalecer y darle continuidad al Estado Social de Derecho en México.

En congruencia con este aserto, el régimen de economía mixta y la intervención que el Estado mantenga respecto de él, debe corresponder a la naturaleza y a la teleología del Estado.

Un intervencionismo del estado fuera del contexto de una economía mixta - participativa, ni la orienta verdaderamente ni tampoco elimina las causas de restricciones, desequilibrios, conflictos y además, políticamente, deslegitima a los órganos gubernamentales.

En cambio, si se superan los documentos, las retóricas y las exhortaciones oficiales, y se actúa en el sentido de una expresión nacional, en la que se combine la intervención concertada con particulares, se aumente la participación activa y directa de los grupos y sectores, y se respeten los derechos y libertades, podrá constituirse un punto de partida para promover, sostener y realizar una estrategia de desarrollo integral. (9)

II.1 Los conceptos económico, sociopolítico y jurídico de la economía mixta. Análisis del Artículo 27 constitucional.

Insistimos en el análisis del Artículo 27 constitucional porque, junto con el Artículo 25, son el sustento y origen de la economía mixta y por lo -- tanto del tema central de nuestra tesis: La Participación de los Sectores --- Público, Social y Privado en el Régimen Mexicano de Economía Mixta.

Resulta esencial la transcripción de los párrafos 1o. y 3o., del artículo 27, así como de su nueva fracción XX:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro -- de los límites del territorio nacional corresponde 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". (10)

El régimen de propiedad descansa en el primer párrafo del Artículo 27, y en el tercer párrafo proclama el "derecho de la nación para imponer a la - propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..." (11)

Felipe Tena Ramírez, refiriéndose al Artículo 27 Constitucional señala que: "...no parece que nuestra Constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado que consagra en favor de éste un dominio más concreto y real, un dominio que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en domania-- les los bienes de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía - de regreso al propietario originario, que es la nación..." (12)

Por su parte, la fracción XX se ocupa del desarrollo rural integral y -- resulta ser elemento clave en la concepción del sector social de la economía.

"Fracción XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarro-- llo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorpo-- ración en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agrope-- cuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de --- infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asis-- tencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrializa--- ción y comercialización, considerándolas de interés público. (13)

-
- 10.- Artículo 27 primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados - Unidos Mexicanos. Comentada, Instituto de Invest. Jurídicas, UNAM, México 1985, Pág. 66
- 11.- Ibid., Pág. 74
- 12.- Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano, ed. Porrúa, décima octava edición, 1981, Cap. XI, Pág. 182
- 13.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Insti-- tuto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Pág. 72

El poder Constituyente, como sinónimo de la voluntad del pueblo, estableció tres modalidades de la propiedad tomando en cuenta los tres sectores a partir de los cuales la sociedad podría lograr una mejor organización y desarrollo. Se puede afirmar que la Constitución de 1917 respondió así a un esquema de factores reales de poder.

Por una parte, la Constitución respeta la propiedad privada -limitándola a las modalidades que dicte el interés público-, define el régimen de tenencia de la tierra y sienta las bases para una posterior reforma agraria, y por la otra, desecha la tesis liberal de que todos los mexicanos partimos de las mismas condiciones, para pasar a una tesis mucho más realista de apuntar hacia esa igualdad de condiciones como una meta y no como punto de partida.

Al mismo tiempo consolidó al Estado como rector de ese desarrollo. Esa rectoría se afianza cuando éste emerge como impulsor y sostén del crecimiento económico en nuestro país. Así surge una nueva relación entre el Estado Mexicano y la Sociedad, basada ésta en la colaboración social con un Estado rector, como objetivo primordial, para impulsar al país hacia una mayor integración, y con niveles mínimos de bienestar que permitan justicia social para la mayoría.

Es evidente que el Estado debe ser el eje coordinador y concertador de los pactos sociales en una economía que no es plenamente autorregulable; la intervención del Estado debe ser relativa, como lo veremos más adelante. Sin embargo, su postura intervencionista ha sido paternalista y no eficiente.

No es gratuito que los agentes económicos, que hace unos decenios trabajaban acorde con las políticas económicas fijadas por el Estado, hoy las cuestionen y exijan que aquél haga más claras las reglas de su intervención, de la participación de los intereses privados y que autoreduzca su tamaño (Esta-

do "gordo) para que sea más eficaz y menos costoso.

El intervencionismo del Estado, tal y como se presenta actualmente, ya no responde ni a la dinámica productiva del país ni a la velocidad de los capitales internacionales o la evolución de la tecnología.

Así como es criticable el modelo económico liberal del siglo XIX por haber acentuado las desigualdades, así hoy criticamos a un Estado que no ha sabido colocarse como mero coordinador social y ha asumido tareas y campos de la producción que no le corresponden, y por lo mismo, ha generado desequilibrios estructurales en la economía.

Este intervencionismo "fuerte" tiene que ver con centros de poder, ya que es un grupo selecto de la burocracia la que tiene las principales decisiones sobre la política económica nacional. Es necesario que estas grandes decisiones se descentralicen, siendo la sociedad en sus respectivas comunidades, la que conoce mejor su problemática y sus necesidades, y que sea el Estado el coordinador de esas decisiones, vigilando el interés público y la integración y desarrollo de las diversas regiones. Esta descentralización forzosamente será gradual, pero con la confianza de que la sociedad civil está preparada para afrontarla. Sólo así, creo yo, podemos trazar un módulo moderno de economía mixta.

Es en este caso donde vale la pena resaltar los tres diferentes puntos de análisis del concepto de Economía Mixta:

- 1) Económica;
- 2) Sociopolítico, y
- 3) Jurídico.

En razón a lo económico, nuestro país avanzó con respecto a la idea tradicional de la economía mixta, ya que los medios de producción no sólo son de

propiedad privada o pública sino que, como vimos anteriormente, la Constitución incorporó, como nueva modalidad, a la propiedad social. Economía Mixta es aquella en que la asignación de recursos y el nivel de productividad lo definen los individuos, empresas, cooperativas, organizaciones de trabajadores y las autoridades públicas, y en la que la distribución del producto depende de la acumulación personal, de las ventas de los factores de la producción, de los impuestos y de las transferencias sociales.

Ocupándonos de lo sociopolítico, ya que en este mismo capítulo intentamos plasmar la idea del Estado como rector del desarrollo nacional, la entendemos como la supremacía que la Ley fundamental otorga al Estado para dirigir, provocar y coordinar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Lo que queda para la discusión es qué tanto y de qué manera esta rectoría puede suplir la actividad de los particulares, cumpliendo con los objetivos nacionales y al mismo tiempo, permitiendo el crecimiento de individuos productivos y comprometidos con su sociedad.

El análisis jurídico lleva necesariamente a hacer mención de la reforma al artículo 25 Constitucional, en la cual se incorporó expresamente la concepción de una concurrencia de los tres sectores para colaborar al desarrollo nacional. Este artículo junto con los artículos 26, 27 y 28, forman un capítulo lo que se le ha denominado "Económico" de la Constitución y que da el fundamento para las acciones propias de una economía mixta.

Sin embargo, es importante resaltar que antes de las reformas de 1982, el Estado no carecía de los instrumentos para dirigir el desarrollo económico. Así vemos como los Constituyentes de Querétaro, incorporaron al texto del artículo 27 de la Constitución de 1917 la idea de que es la actividad estatal la encargada de promover deliberadamente la riqueza producida en nuestra

patria y que ésta sea canalizada para el logro de una mayor justicia social. A esto le sumamos la reforma al artículo 3° que se llevó a cabo en el año de 1946, la cual sitúa más claramente las bases para la Rectoría del Estado, tanto en la planeación como en la conducción del desarrollo económico. (14)

En este sentido, desde una perspectiva estrictamente jurídica, cabe destacar que en el artículo 27 Constitucional se encuentra el fundamento de los diversos sectores económicos, en tanto titulares -sus componentes- de diversos tipos de derecho de propiedad.

Estos derechos, como se asentó con anterioridad, parten de una decisión jurídico-política fundamental del constitucionalismo mexicano, consistente en haber entregado a la nación el origen de toda propiedad, y hacer derivar de ella un ejercicio privado y social que en todo momento debe subordinarse a los intereses colectivos.

En este contexto, coexisten la propiedad privada y social, para llevar a cabo el llamado proyecto nacional en el marco de las prerrogativas y garantías otorgadas a los particulares frente al estado.

De esta suerte, puede entenderse que el Estado tiene entre sus facultades las de dirigir y, en su caso, promover y coordinar los esfuerzos de la sociedad, equilibrando los intereses privados que son reconocidos en tanto no lesionen los intereses sociales.

Consecuencia de ello, opina Jorge Witker, ha sido el desarrollo de una economía mixta que compatibiliza la presencia vigorosa del Estado junto a los particulares. (15)

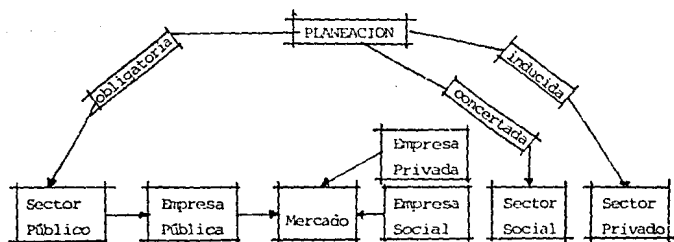
14.- Antonio Carrillo Flores, "El Concepto de Economía Mixta", en Ruiz Massieu, José Foo. y Valadéz, Diego, Nuevo Derecho Const. Mexicano, Ed. Porrúa, - 1a. Sección, 1983, México, Pág. 87.

15.- Jorge Witker, en Nuevo Derecho Const. Mexicano, Op. Cit. Pág. 69.

Dentro de la ya analizada economía mixta, la planificación es la forma culminante de la intervención del Estado. (16). Esta planificación ha tomado sensible relevancia en el comportamiento del mercado, ya que el gobierno - en lugar de únicamente organizar y reglamentar la producción, se ha dedicado a adaptarla a los fines que unilateralmente ha decidido.

Aunque al Sistema Nacional de Planeación Democrática corresponden mecanismos provenientes de la participación, vemos como la participación de los sectores social y privado se debe acoplar al tipo de concertación que el Estado ha planteado. Para una mejor comprensión del artículo 26 constitucional, a continuación se presenta un esquema de cómo a partir de la planeación gubernamental concurren al mercado las empresas privadas, sociales y públicas.

Si gráficamente se pretendiera explicar estos elementos de economía mixta, podemos hacerlo de la siguiente manera. (17):



16.- Marcos Kaplan, Planificación y Cambio Social, Op. Cit. Pág. 146

17.- Fcc. Javier Zenteno Barrios, Apuntes tomados de la materia de Régimen -- Jurídico de la Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, 1987-1988, México.

II.2 Economía de Mercado y Economía Centralmente Planificada

Para mayor claridad en cuanto al tema de intervención del Estado en la economía, conviene distinguir y contrastar las diferencias que existen entre economía de mercado y economía de planificación centralizada, en virtud de -- que estos dos sistemas se localizan en los extremos de una economía mixta.

En la economía de mercado:

a) El mecanismo de los precios está libre sustancialmente de interferencias gubernativas, tanto en lo concerniente al cambio de bienes de consumo, -- como en lo relativo a oferta y demanda de factores de producción y a distribución de la renta nacional.

b) La propiedad privada se extiende tanto a los factores productivos -- como a los bienes de consumo.

c) Las funciones del Estado en el campo económico se limitan en lo esencial a la defensa contra el exterior, la salvaguardia del orden público y la administración de justicia.

En la economía centralmente planificada:

a) El mecanismo de los precios tiene una función doblemente limitada, -- tanto porque sólo los bienes de consumo pueden ser materia de compraventa, -- como porque no sirve como mecanismo de distribución de la renta nacional.

b) La propiedad privada se limita a los bienes de consumo y no a los factores de producción.

c) Las funciones del Estado comprenden las decisiones en torno a los bienes que se van a producir, los recursos productivos a emplear y cómo deben -- ser distribuidos los bienes entre los sectores de la sociedad.

La doble conducta seguida por un Estado en la realización de intercam-- bios de naturaleza económica, da por resultado la presencia de dos políticas

antitéticas, las cuales, como hemos visto, son la del libre cambio y la proteccionista, en medio de cuyos extremos se dan sistemas en que varía el grado de libertad o de intervención.

La política librecambista no es otra cosa que la proyección en el terreno económico internacional del liberalismo, o sea, aquella política que se opone a cualquier interferencia del Estado en la esfera de las relaciones económicas.

Las proteccionistas indican que la política favorable a la intervención en el sector de los intercambios internacionales se reduce a dos argumentaciones científicamente aceptadas: la posibilidad de favorecer el empleo de los factores productivos ociosos, e incrementar el desarrollo de las industrias nacientes.

Diversos autores resultan ser librecambistas en cuanto al fin y proteccionistas en cuanto a los medios, y opinan que los países pueden por diversas circunstancias, pasar de un sistema de libre cambio de economía de mercado a uno proteccionista de economía planificada; pero resulta difícil que un Estado, que ha adoptado cierto grado de intervención en materia económica, retorne a un sistema liberal. Esto obedece a dos razones fundamentales: en primer lugar, los órganos estatales encargados de dirigir y controlar los sectores económicos se resisten a abandonar las funciones que les confieren poder político, prestigio y, tal vez, riqueza; en segundo lugar, la economía controlada elimina o reduce notablemente la tensión emotiva implícita en la economía de mercado que requiere de iniciativa, de disposición para aceptar riesgos y de continuo estudio del mercado. (18)

18.- C. BRESCANI TURENI: Introducción a la Política Económica; México, 1943, Pág. 180.

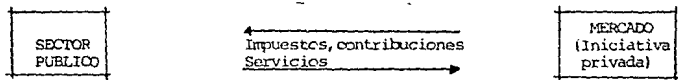
Se afirma que el Estado puede tener interés en intervenir, en materia económica, por dos causas:

a) Ya sea porque desea modificar el comportamiento de los sujetos económicos o de los datos concretos en una empresa determinada, lo que se ha denominado intervención directa o;

b) Prohibiendo a los sujetos económicos el dedicarse a ciertas actividades, haciendo variar los datos generales de la colectividad, lo que equivale a una forma de intervención indirecta.

Asimismo, consideramos importante resaltar que la planeación es muy diferente en ambos tipos de economía. Para la economía de mercado se utiliza una planeación "indicativa", la cual se concreta a señalar los puntos o elementos que pueden garantizar el buen funcionamiento del mercado. Cuando la planeación va dirigida al Sector Público son líneas directas, las cuales no son obligatorias, ya que como dijimos en este modelo el Estado garantiza y apoya pero no interviene directamente.

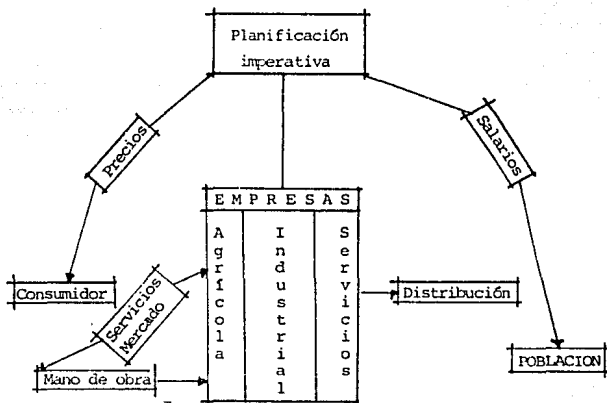
Esta planeación indicativa podría esquematizarse de la siguiente manera:



(19)

En lo que respecta a la economía centralmente planificada, la planeación además de denominarse central, se le llama también "imperativa o normativa". Aquí las decisiones de planeación son obligatorias. El Estado decide qué se produce, dónde, el método, tecnología, el nivel de la inversión, en -- sí, todas las etapas de la producción (además de fijar precios y salarios).

Este modelo de planeación podría esquematizarse así:



(20)

II.3 Formas de intervención del Estado en la economía.

II.3.1. Consideraciones Preliminares.

El sector mayormente definido en los textos constitucionales es el público, cuya actividad está integrada por dos áreas contenidas en leyes, de significado formal y material: la estratégica y la prioritaria. En dichas áreas el Estado, a veces, participa por sí solo, pero en ciertos casos, combina su acción con los otros dos sectores de acuerdo a las leyes y disposiciones reglamentarias y en muchas otras más contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.) y en los Programas Sectoriales.

En el análisis de la participación de los sectores empleamos la metodología inductiva-deductiva, tanto por la vía del acercamiento jurídico como por la socioeconómica.

Tradicionalmente se ha señalado que dos papeles asume el Estado en materia económica: de legislador, cumpliendo con su calidad de Órgano soberano y de rector del desarrollo nacional. (21)

Sin embargo, nos parece que es posible identificar, en el caso del sistema mexicano, tres rubros que pueden perfilarse como las principales medidas - a través de los cuales interviene en la vida social. Ellos son, a través de la legislación y disposiciones administrativas por medio de las cuales se regula tanto la actuación de los Órganos públicos, como las relaciones entre éste y los particulares, y la vida y organización de ellos, en lo que concierne a la protección del interés público.

Una segunda forma, por conducto de la cual se interviene en la vida social, es a través de las políticas de gobierno trazadas. En efecto, en este -

21.- GIDE CH. Curso de Economía Política, ed., El Ateneo, Buenos Aires, 1952; Pág. 194

caso los órganos del Estado, como ejecutores de la ley, otorgan contenido y orientación a sus actos. A diferencia de la primera fórmula, estamos en presencia de un acto de gobierno y no jurídico.

Una tercera opción en materia económica, aun cuando está ligada a la anterior, es a través de las empresas públicas, o genéricamente entidades paraestatales, en cuyo caso actúan en un nivel de coordinación; pero si lo hacen con apoyo del estado pueden ocasionar un desequilibrio en el desarrollo y orientación del mercado. En este caso se trata de actos de gestión directa e incluso, sustitución de los particulares. (22)

En este orden de ideas, la doctrina usualmente ha clasificado en cuatro categorías los atributos del Estado:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.
- b) Atribuciones para crear servicios públicos.
- c) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país, y
- d) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares. (23)

El contenido y alcance de cada una de estas atribuciones guarda íntima relación con la ubicación del Estado y su relación con los particulares, pues al fin, las necesidades individuales y generales que existen en la colectividad son satisfechos por los órganos del Estado y los propios particulares.

22.- F. JAVIER ZENTENO BARRIOS, Apuntes tomados en su clase de Régimen Jurídico de la A.P.F. Maestría en Admón. Pub. INAP.
 23.- GABINO FRAGA. Op. Cit. Págs. 14 a 20.

II.3.2. Intervención a través de facultades legislativas y reglamentarias.

Bonnard, citado por el maestro Gabino Fraga distribuye las atribuciones del Estado en relación con los particulares en tres grupos, a saber:

- 1.- Para reglamentar la actividad privada y mantener el orden jurídico - entre las partes.

Para lograr tal propósito, limita la acción de los particulares, corrige ilicitudes e ineficacias; suple la voluntad individual en las relaciones jurídicas en que se ha manifestado; previene la violación de derechos o intereses y, provee a la liberación de actos punibles y a la reparación de daños y perjuicios.

Las doctrinas estatistas consideran que la intervención del Estado en la regulación de la actividad privada debe hacerse a través de medidas imperativas, fundamentalmente en aquellos casos en los cuales la experiencia ha demostrado que el libre juego de las leyes económicas no satisface la relación --- equilibrada entre las clases sociales.

- 2.- Facultades para fomentar, limitar y vigilar la actividad económica.

En este segundo grupo de atribuciones, los párrafos 4o., 5o. y 6o. del artículo 28 constitucional reflejan la rigidez de la Constitución en cuanto a las áreas consideradas estratégicas y la prestación del servicio público de banca y crédito.

- 3.- Facultades para sustituirse total o parcialmente en las actividades de los particulares o asociarse con ellos para el mejor desempeño de una necesidad colectiva.

El estado promueve, de preferencia, aquello que beneficia al interés --- público; solventa necesidades de provecho colectivo que no son satisfechas --

por la empresa privada, y capta recursos económicos para sus gastos. Esta situación conlleva la intervención enérgica del Estado en las actividades de los particulares; intervención que asume diversos grados de importancia, según se trate del régimen económico y político de que se habla, así como de las políticas gubernamentales que se adopten.

II.3.3 Intervención a través de la determinación de políticas gubernamentales.

También el Estado interviene, en uso de su competencia, orientando la acción gubernamental a través de políticas de carácter fiscal, social y políticas en sí misma, o bien:

Quando el rendimiento bajo, de la actividad indispensable al progreso, no ofrece un campo atractivo a la inversión de los particulares, cuando la empresa requiere un capital elevado, difícil de conseguir por medio de aportaciones privadas y asimismo, cuando hay interés general en actividades no desarrolladas o cuyo progreso no haya producido los beneficios económicos y sociales que se esperaban. (24)

Este apartado condiciona la intervención del Estado al principio de subsidiariedad, es decir, cuando la acción de los particulares es insuficiente.

- a) Lo fiscal nos recuerda que el programa de inversiones elaborado por el Estado se cuantifica en el renglón de egresos, que comprende, entre otros, la canalización de recursos para la creación y sostenimiento de servicios públicos: carreteras, escuelas, hospitales, presas, plantas generadoras de energía eléctrica, drenaje, agua potable, servicios de seguridad pública, etc. Para cubrir tales propósitos, el Estado percibe en calidad de ingresos lo correspondiente a: impuestos, productos, servicios y aprovechamientos.

24.- HUCO B. MARGAIN. Intervencionalismo Estatal de la Economía, en Revista de Comercio Exterior, México, abril 1961, Pág. 209

- b) Lo social se pone de manifiesto en la intervención del Estado en la producción, lo que le permite allegarse fondos para aplicarlos principalmente en beneficio de los grupos de población más necesitados.
- c) Por último, lo político, que adquiere gran relevancia cuando se trata, por ejemplo, de empresas del Estado que emplean a directivos que se identifican ideológicamente con el gobierno y que aprovechan los cargos para promoverse políticamente, así como también la conservación de un liderazgo obrero que asegura el apoyo de los trabajadores al sistema.

II.3.4. Intervención del Estado a través de Entidades

Paraestatales.

Destaca sobremanera la intervención del Estado en las entidades paraestatales, y especialmente las llamadas empresas públicas.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos quedan comprendidas en lo que conocemos como entidades paraestatales.

El Estado puede justificar el ejercicio de una empresa pública cuando la empresa privada llega a una situación de monopolio en perjuicio de los consumidores; de igual manera, se justifica su intervención en empresas que prestan un servicio de alto interés colectivo y, en otras que, a más de compartir actividades insatisfechas por particulares, son necesarias para el desarrollo nacional. No conviene, en cambio, su intervención en industrias localizadas en el sistema de libre concurrencia, porque exacerban una grave y desigual competencia muy difícil de superar. En México todo control ha llegado a ser insuficiente para tutelar a los consumidores, al mismo tiempo que disminuye el interés de la empresa privada en las inversiones.

Como ha quedado asentado, las entidades paraestatales actúan en niveles de coordinación e igualdad con los particulares agrupados en los sectores. - Esta afirmación teórica se desvanece al momento en que por la adopción de -- políticas gubernamentales se le otorgan apoyos especiales a las entidades -- paraestatales, especialmente subsidios, lo cual rompe el equilibrio de un -- régimen de economía mixta, tratándose de las áreas prioritarias.

En este último campo resulta importante destacar los diversos medios, a través de los cuales, el Estado puede intervenir con preeminencia sobre los particulares, al combinar el empleo de la empresa pública y sus atribuciones exorbitantes. Nos referimos a la nacionalización y estatización.

Entendemos por nacionalización la apropiación en forma total, absoluta y definitiva por parte del Estado, de bienes, actividades o empresas que agrupan actividades que el Constituyente permanente estima estratégicas para el - desarrollo nacional, y por tal motivo las incorpora al listado que presenta - la Constitución.

A diferencia de lo anterior, por estatización se entiende la interven--- ción mayoritaria o absoluta, no definitiva del Estado, respecto de ciertos -- bienes o empresas, a través de la adquisición por vía de derecho común o a -- través de expropiación por causa de utilidad pública. (25)

El Estado, a título de empresario, interviene en la vida económica me--- diante la estatización de empresas ya existentes y/o creando nuevas indus--- trias necesarias para el desarrollo nacional. En este caso el Estado asume un doble papel: el de empresario y el de patrón.

La estatización de empresas antes privadas, que se han incorporado en el

25.- ZENIENO BARRIOS, FCO. JAVIER. Apuntes tomados en su clase del Segundo -- Curso de Derecho Administrativo de la Universidad Anáhuac.

listado de entidades paraestatales sin que haya obedecido a una política o estrategia de desarrollo, desde nuestro particular punto de vista ha implicado que el Estado adopte más riesgos de los necesarios, a la vez que aumente la concentración de su autoridad en el desarrollo de la economía sin posibilitar una correcta y adecuada consolidación del capital social y privado, -- pues su intervención no la realiza en un plano de igualdad sino con base en su autoridad y con apoyo de subsidios.

Afortunadamente la política que en esta materia sigue el presente gobierno, y aparentemente la del Lic. Salinas de Gortari, es la de liquidar o transferir al capital privado o social las empresas no comprendidas entre las estratégicas; liquidar aquéllas otras que acusan pasivos crónicos y cuyo -- atraso tecnológico es tal que no admite la renovación industrial; o bien --- aquéllas que no están vinculadas a las áreas prioritarias del Desarrollo --- Nacional.

Nos adherimos a este criterio, en virtud de que permita no sólo sanear nuestra economía, sino también la concurrencia de los particulares en el régimen mixto.

Por otra parte, cabe destacar que a pesar de graves fallas en su administración, la empresa pública del sector estratégico ha impulsado el desarrollo económico y mejorado la distribución del ingreso; es creadora, además, de bienes que concurren en el mercado regulando precios y es productora de servicios que ayudan a satisfacer las crecientes necesidades de la población. Un solo ejemplo es suficiente para confirmar lo antes dicho: Petróleos Mexicanos. Indudablemente que el México contemporáneo se explica mejor por la -- participación de la empresa pública en el desarrollo nacional. El Sector paraestatal ha fortalecido el desarrollo industrial independiente y preservado

el interés nacional.

Razonablemente puede afirmarse que la intervención del Estado en la economía ha generado acciones que, en su momento, amortiguan los desequilibrios sociales, muy difíciles de corregir por otro medio.

Los países desarrollados y en vías de desarrollo mantienen todavía una política de estatización de las ramas fundamentales de la economía. Resulta conveniente precisar la situación que prevalece en algunas de estas naciones, incluyendo a México, y compararlas con los países desarrollados.

Argentina:

Estatizadas: Correos, telecomunicaciones, electricidad, ferrocarriles;

Estatizadas en dos tercios: Gas, producción de petróleo, aerolíneas;

No estatizadas: Industria automotriz y siderúrgica.

Brasil:

Estatizadas: Correos, telecomunicaciones, electricidad, gas, producción de petróleo, carbón, ferrocarriles;

Estatizadas en dos tercios: Siderurgia;

Estatizadas en un tercio: Aerolíneas;

No estatizadas: Industria de autos y construcción de barcos.

Venezuela:

Estatizadas: Correos, telecomunicaciones, electricidad, gas, producción del petróleo, carbón, aerolíneas, siderurgia;

No estatizada: Industria del automóvil.

México:

Estatizadas: Correos, telecomunicaciones, electricidad, petróleo, carbón, ferrocarriles, aerolíneas, construcción de barcos;

Estatizadas en dos tercios: Siderurgia;

Estatizadas en un tercio: Industria del automóvil.

Veamos ahora la situación en países desarrollados:

Estados Unidos: Solamente está estatizado el correo, y en un tercio: electricidad y ferrocarriles.

Japón: Solamente están estatizados: Correos y telecomunicaciones. En dos tercios: ferrocarriles, y en un tercio: aerolíneas.

El proceso de desestatización de empresas avanza en Francia, Inglaterra, España, Canadá y Australia.

Corea del Sur, que es un país de desarrollo medio, solamente están estatizados: Correos, telecomunicaciones y ferrocarriles, y dos tercios: electricidad y siderurgia. (26)

Argentina, Brasil, Venezuela y México, en América Latina, son un claro ejemplo de estatización como factor esencial del desarrollo, en cambio Estados Unidos y Japón reflejan lo contrario, es decir un alto grado de privatización de su economía.

Si en los setentas prevalece en muchos países la política de estatización como herramienta para el desarrollo, en cambio en los ochentas, países como Francia, Inglaterra, Canadá, España y en cierta medida México reorientan su rumbo. Podemos afirmar que la nacionalización o en su caso la estatización ha perdido relevancia como factor de desarrollo.

II.4 La Rectoría del Estado y los sectores social y privado en el artículo 25 Constitucional.

El principio general a seguir en esta materia está indicado en la Constitución, según la cual corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacio-

nal. Para tal efecto se le atribuyen al Estado facultades para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución General de la República.

El artículo 25 constitucional que antes de la reforma se ocupaba de la inviolabilidad de la correspondencia, establece ahora en su primer párrafo lo siguiente:

Art. 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (27)

Para efectos de este trabajo, nos interesa hacer referencia especial acerca de lo que debemos entender por fortalecimiento de la democracia.

En 1945 se introducen reformas al artículo 3° constitucional, debidas a Jaime Torres Bodet, y cuyo apartado que se refiere a la educación que imparta el Estado, quedó redactado como sigue:

"Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

(28)

Este "constante mejoramiento económico, social y cultural" ha apuntalado a manera de eje vertebrador a la rectoría del estado en la economía, con su

27.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985 Pág. 60 primer párrafo

28.- Ibid. Fracción I, inciso a) Pág. 5

correspondiente sistema de planeación y no sólo en lo económico, sino en lo social y cultural.

Segundo párrafo del artículo 25:

El Estado planeará, conducirá, coordinará, y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. (29)

Estas lecturas confirman los propósitos telcológicos del Estado sin menoscabo de las libertades que la propia Constitución consigna.

Si entendemos por desarrollo nacional el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, entonces, la rectoría es la determinación del Estado en las decisiones que contribuyan a lograr ese mejoramiento.

Al Desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, -- sin menoscabo de otras formas de actividades económicas que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. -- Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. (30)

El nuevo artículo 25 constitucional se propone fundamentar el régimen económico, con la salvedad de que lo que podemos considerar como derecho económico se encuentra también en los artículos 26, 27 y 28 constitucionales. Conviene recordar que en el pasado hubo intentos encaminados a crear un capítulo en la Constitución que se ocupara exclusivamente de las cuestiones económicas.

29.- Ibid. 2º párrafo, Pág. 60

30.- Ibid. párrafos 3, 4 y 5 del Art. 25 Constitucional, Pág. 60

Ahora, por primera vez son incorporados al régimen constitucional los -- llamados sectores público, social y privado. Estos sectores no son otra cosa que la Economía Mixta, en donde uno de los sectores, el público, representado por el Gobierno, tiene en su ámbito de acción a la rectoría, como facultad de establecer las decisiones que le concierne, e inducir a concretar en aquellos asuntos respecto de los cuales los particulares obran con libertad y si el -- Estado interviene lo hace en un nivel de igualdad y coordinación.

Importa por lo tanto, saber lo que entendemos por cada uno de estos sectores concurrentes:

- el sector público es el integrado por la Administración pública, espe--- cialmente la paraestatal integrada entre otros entes por las empresas de propiedad pública, ya sea de participación total o mayoritaria. También podría incluirse, y para efecto económico a las Administraciones estatales y municipales.
- el sector social, que está constituido por las actividades económicas -- cimentadas en la propiedad social, configurada por la apropiación colectiva de los medios de producción, tal como ocurre con los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas y sindicatos.
- el sector privado está conformado por los medios de producción de propiedad privada, que son aquellos que poseen los particulares de manera directa o como titulares de acciones o de cualquier otra forma de participación en sociedades que pueden ser transmitidas a otros individuos. (31)

Por otra parte, presionado por las circunstancias, tanto internas como -- externas, el Gobierno de la República ha modificado la orientación de la política

tica económica: de la sustitución de importaciones, desarrollo estabilizador, desarrollo compartido, hemos pasado a las exportaciones, y la incorporación de nuestro país al mercado mundial. Estos cambios incidirán, quiérase o no, en el sistema de gobierno y en la cultura política de la Nación.

El fortalecimiento del régimen democrático es inseparable del desarrollo nacional. Podemos afirmar que sin adelanto democrático no habrá pleno desarrollo social, ni mucho menos un México industrializado y moderno. En el mundo actual la lucha no se da más entre izquierda y derecha, sino entre democracia y autoritarismo. Democracia y progreso social son términos de una misma ecuación. Democracia y libertad son correlativos.

Es manifiesta la creciente convicción del Gobierno de la República en la necesidad que hay de contar con el apoyo e intervención de los sectores social y privado en las actividades públicas, máxime que así lo señalan los postulados constitucionales. Dicho asunto de ninguna manera significa que deba claudicar de las facultades irrenunciables que le corresponde como autoridad pública.

Nos parece que en el fondo de este propósito subyacen no sólo principios teóricos administrativos y razones de conveniencia económica, sino también, - el de dar respuesta a la ingente necesidad de acercar a la población con sus órganos gubernamentales; y éstos a su vez, el de llevar a cabo acciones que legitimen el sistema político, superando así la brecha de incoordinación que se amplía cada vez más.

Nuestros preceptos constitucionales representan un fortalecimiento de los mecanismos participativos y una ampliación de las bases políticas y sociales en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, el propósito amplio se ha desvanecido en la legislación secundaria, puesto que se limita a realizar pronunciamientos tan -

amplios que si bien responden a la Constitución, no sientan bases expresas para llevar a cabo esta participación.

En esta perspectiva los párrafos finales del artículo 25 constitucional son congruentes con el fortalecimiento de los mecanismos participativos de los tres sectores, puesto que se refiere al apoyo que el Estado dará "a las empresas de los sectores social y -- privado de la economía". (32)

Finalmente, cabe indicar que la constitucionalización de la rectoría económica vino a confirmar una situación de hecho derivada de una serie de -- disposiciones e interpretaciones consignadas en diferentes cuerpos jurídicos. De la misma manera y como lo señala Jorge Witker, la constitucionalización de la economía mixta responde a un nuevo diseño de la forma estatal de mediación. (33)

Así se define su contenido y los parámetros de la rectoría que cobran especial significado en un Estado de Derecho como el nuestro; sin embargo, el problema es otorgarle también un contenido a los límites consignados en el -- primer párrafo del artículo 25 constitucional.

En lo no previsto expresamente para el Estado, se debe entender que se reserva para los sectores sociales y privados. Insistir en esta premisa es la mejor fórmula en defensa de la presencia de los sectores y de una equilibrada participación de la sociedad en lo que a todos nos concierne.

II.5 La planeación del desarrollo y la participación social en el Artículo 26 Constitucional.

La esencia histórica de las constituciones se encuentra justamente en el reconocimiento de la soberanía de los gobernados, quienes reclaman su lugar dentro de la estructura del Estado. Por tal razón, resulta de primordial im--

32.- Ibid., Art. 25 Constitucional, párrafo sexto, séptimo y octavo, Pág. 60

33.- JORGE WITKER. La función del estado en la economía, en nuevo Derecho -- Constitucional Mexicano. Op. Cit. Pág. 74

portancia precisar las esferas de acción del poder público y las del sector privado en el campo económico. De la conveniente delimitación de ambas esferas se derivan las condiciones básicas para admitir o no el respeto que han de merecer muchas otras garantías que pudieran ser vulneradas; así como el avance en la implantación del régimen de economía mixta propugnado por la Constitución.

Es bien sabido que los distintos sectores que integran la sociedad son desiguales en cuanto a los intereses que representan, de aquí la necesidad que hay de coordinarlos para el mejor cumplimiento de metas comunes; esta coordinación se materializa en la planeación.

En México no se practica la planeación impositiva, puesto que la misma Constitución expresamente emplea los verbos conducir, coordinar, y orientar, que corresponden a un sistema de planeación indicativa que propicia la participación social.

Las reformas sugeridas por el Presidente De La Madrid, vaciaron de su contenido original al artículo 26 que se refería a la prohibición de que en tiempos de paz, los miembros del ejército se alojaran en casas particulares, y cuyo texto fue transferido al artículo 16, para ser llenado el 26 con todo lo referente a la planeación; que a la letra expresa:

Art. 26. El Estado organizará 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. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución de terminarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de la planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley. (34)

Los objetivos constitucionales, tanto jurídicos como en cuanto a planeación, conforman lo que se denomina Proyecto Nacional, el cual es determinante para diseñar los objetivos de la planeación. Estos deberán estar contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, que además, deberá comprender las medidas que tienen que tomarse para alcanzar sus propósitos. Del contenido de esta disposición en consonancia con la fracción XXIX-D del Artículo 73 Constitucional, se expidió la Ley de Planeación.

Los principios constitucionales contenidos en el Artículo Constitucional, motivo de este análisis, son desarrollados por la Ley secundaria de referencia, que en materia de participación de los factores indica en su exposición de motivos que: "La Planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales". Así entendida, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos, sino que, constituye fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objeti

vos sustanciales para toda la sociedad.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia del Ejecutivo Federal responsabilizada de aplicar dicha ley en forma global, ha hecho hincapié en que aprovechando el análisis de experiencias anteriores se ha logrado identificar las insuficiencias principales de la planeación, y consecuentemente, la Secretaría destacó la conveniencia de reforzar en todos sus niveles la participación social en la elaboración de los planes y programas a través de mecanismos de carácter permanente, para que las organizaciones sociales participen en los distintos niveles y etapas del sistema de planeación. (35)

Dicha Ley promueve y garantiza la "participación democrática de los diversos grupos sociales". Asimismo se estimulan las acciones de los particulares que "contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas". (36)

El Art. 2º fracción II, insiste en "la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo..." y la consolidación de la democracia como sistema de vida. (37)

La Ley Federal de Planeación define lo que se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo y la explica como "la ordenación nacional y sistemática de acciones que, ... tienen como propósito la transformación de la realidad del país..." (38)

En este orden de ideas, el Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad de conducir la planeación nacional del desarrollo, pero "con la participación --

35.- Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización., México 1983 pp. 1 y 3 Talleres Gráficos de la Nación. 1a. Edición.

36.- Ley de Planeación S.P.P. Artículo 1º fracciones IV y V

37.- Op. cit., Artículo 2º fracción II

38.- Op. cit., Artículo 3º

democrática de los grupos sociales..."

La Secretaría de Programación y Presupuesto cuenta entre sus atribuciones la de "proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales..." como parte importante de la Planeación Democrática. (39)

Una planeación así concebida tiene necesidad de la participación social, y por esa razón se habla en la Ley, que venimos acotando, de la participación y consulta de los diversos grupos sociales; participación que cobra especial relevancia en el marco del régimen de economía mixta.

II.6 La intervención del Estado en las Areas estratégicas y prioritarias consignadas en el Artículo 28 Constitucional.

El crecimiento de la esfera de competencia gubernamental y de la economía propicia la planeación, al mismo tiempo que demanda una creciente participación del gobierno en conjunción con los sectores privado y social, la cual ha de ser hecha de manera responsable, participativa, libre y democrática.

A través del sistema nacional de planeación democrática para el desarrollo, han de sujetarse obligatoriamente los programas de Administración Pública Federal.

En este contexto son muy claros los párrafos del artículo 25 Constitucional que se refiere a la participación del Gobierno Federal con los sectores social y privado, y el apoyo e impulso por su parte, a las empresas de estos dos sectores.

El sector público tiene a su exclusivo cargo las áreas y actividades estratégicas, que define el artículo 28. Constitucional en el contexto de una economía mixta y de mercado, pues faculta al Estado para vigilar y propiciar

39.- Op. cit., Artículo 4° y 14 fracción III

una libre competencia, castigando las prácticas ilícitas e imponiendo precios máximos a los artículos considerados básicos.

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

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, 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 acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de estos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto así como el alza de los precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, organismos descentralizados del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

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

res.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participa por sí o con los sectores social y privado. No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concede a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorgan a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficiencia de la prestación de los servicios y utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

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

Se podrá otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta. (40)

En el párrafo 4° del artículo 28 después de enumerar las áreas conside--

radas estratégicas, se agrega "y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". Es decir queda abierta la posibilidad de agregar nuevas áreas a las consideradas hasta hoy, como estratégicas. Pero además se advierte una contradicción puesto que en primer lugar se atribuye a la Constitución la definición de las áreas y después se les concede la misma autoridad a las leyes comunes.

Por otra parte cabe advertir que después de la enumeración de las áreas estratégicas que no constituyen monopolios, hace referencia nuevamente a la igualdad entre el Estado rector y productor exclusivo, equilibrado a los particulares que participan en una economía de libre concurrencia.

Reiteradamente se menciona el concepto de "sector social" como un sector distinto, cuando en verdad, todos somos parte del sector social, somos parte de la sociedad o bien del sector privado entendido como lo que no pertenece al público. Sin embargo, si atendemos al régimen de propiedad establecido constitucionalmente es correcto el empleo de ese lenguaje.

Por otra parte el Artículo 28 comienza con la prohibición de los monopolios y prácticas monopólicas, y después en el párrafo cuatro afirma que "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas".

Por otra parte el 5° párrafo del mismo artículo 28 consigna que "el servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares", para después agregar en el párrafo 9° que "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación..."

En 1982 el Presidente José López Portillo, envió al Congreso una inicia-

tiva de reforma al artículo 28 para elevar a rango constitucional el decreto de nacionalización de la banca expedido el 17 de noviembre de 1982.

Pocos meses después el Presidente Miguel De La Madrid envió una segunda iniciativa de reformas modificando el artículo 28, la que fue aprobada el 3 de febrero de 1983. La reforma integral propuesta por el Presidente De La Madrid se ocupó de la participación del Estado en la economía.

La lectura del 4º párrafo del Art. 28 Constitucional no deja lugar a dudas en cuanto al dominio exclusivo del sector público en las actividades estratégicas que en él se detallan.

Por contra, la participación de los sectores privado y social solamente podrá tener cabida en las áreas de carácter prioritario, mas no en las estratégicas.

El Artículo 6º del Capítulo I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, considera áreas prioritarias a las comprendidas en el Art. 26 Constitucional, o sea, aquéllas que se ocupan de la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares: producción y distribución de bienes, prestación de servicios socialmente necesarios, protección de la planta productiva y del empleo, promoción fomento y fortalecimiento de la industria nacional, y la investigación e incorporación de avances científicos y tecnológicos. Todos los cuales, son también, de la preocupación e interés de los sectores privado y social de la economía. (41)

II.7 Consideraciones Generales acerca de los principales rubros de la actual política económica del Estado.

Con relación a los fines mediatos o inmediatos que el Estado se proponga

alcanzar al intervenir en el proceso económico, su actividad puede agruparse en diversos renglones:

a) Política de gasto público:

Para atender las demandas sociales y productivas de una población en rápido crecimiento y de una economía que se diversifica y se moderniza, así como también frente a presiones en el mercado de trabajo y al imperativo de crear empleos, el gasto público se incrementó de manera significativa, sufriendo trascendentales modificaciones en su estructura durante las últimas décadas. A ello contribuyó también el crecimiento de los subsidios y transferencias, problemas en la programación e indisciplina en el ejercicio del presupuesto y diversos fenómenos de corrupción.

La importancia del servicio de la deuda y la modificación de la estructura del gasto, vinculado con la inercia de las erogaciones corrientes, imprimieron al ejercicio presupuestal una dinámica propia que no siempre correspondió a lo esperado.

La efectividad de este instrumento para orientar el desarrollo se redujo y, frente al alza de las tasas de interés y la caída en el precio internacional del petróleo, el déficit alcanzado se tornó insostenible para el gobierno mexicano.

La asignación sectorial del gasto público ha sufrido importantes cambios en los últimos años; ha tendido a concentrarse en el sector industrial, perdiendo participación relativa la inversión en la infraestructura.

b) Política de financiamiento del desarrollo:

La política económica del gobierno mexicano, se propone hacer frente a los requerimientos de financiamiento del desarrollo, sin excesiva emisión monetaria y menor utilización del crédito externo, para tratar de establecer un -

equilibrio adecuado entre las necesidades y los recursos disponibles. Para -- ello se requiere que el Estado fije y ejerza el gasto en estricto apego a las prioridades del desarrollo, así como también que fortalezca y canalice efi---cientemente el ahorro interno y reoriente las relaciones financieras con el - exterior.

c) Política de empresa pública:

Las empresas paraestatales constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales; fortalecen la rectoría del Estado en la -- vida económica y brindan apoyo directo a la política emprendida por el Sector Público en lo relativo a las áreas estratégicas de la economía.

La empresa pública representa la base material con que cuenta el Estado-- para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores.

Asimismo, el desarrollo de la empresa pública tendrá que consolidar su - intervención en las áreas donde ésta se requiera, más que en el crecimiento - indiscriminado de sus actividades.

Actualmente, en nuestro país se desarrollan acciones y criterios que im--pulsan la fusión, liquidación o venta de empresas públicas. Sin embargo, el - énfasis está puesto en incrementar su nivel de eficiencia; cada vez más este criterio tenderá a reforzarse, y el tamaño de la empresa o el número de traba--jadores que conforman son preocupaciones que pasarán a un segundo plano.

d) Política de inversión extranjera:

Por la importancia que reviste en un país como el nuestro, que carece de suficientes elementos de capital para proveer su desarrollo, resulta conve---niente referirse, en forma específica, al renglón de inversiones extranjeras.

En los dos últimos decenios, el crecimiento económico de México se ha --

financiado en un 10% con recursos externos de capital. Estas inversiones ---- están reguladas por una serie de normas relativas a cada actividad específica, normas que ha recogido la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular - la Inversión Extranjera.

Dicha Ley limita la inversión extranjera de la siguiente manera:

1.- Están reservados exclusivamente al Estado una serie de sectores básicos estratégicos para el desarrollo, tales como: petróleo, petroquímica básica, generación y distribución de energía eléctrica, transporte ferroviario, - generación de energía nuclear y comunicaciones telegráficas y radiotelegráfi- cas; de conformidad con lo establecido por la Constitución General de la Repú- blica.

2.- Están reservadas a la inversión nacional, una serie de actividades - del sector financiero, tales como: las instituciones de crédito y organizacio- nes auxiliares, las instituciones de seguros, las instituciones de fianzas, - las sociedades de inversión, carreteras federales, la distribución de gas y - la explotación de recursos naturales tales como la explotación forestal.

3.- Por otro lado, en los casos en que sea posible la inversión extranjera, ésta podrá participar hasta en un máximo de 49% del capital de la empre- sa. Dicha inversión podrá abocarse a una serie de ramas industriales y de ser- vicios ligados a sectores básicos como la piscicultura y la pesca, las plan- tas empacadoras de productos marinos, la minería, la petroquímica secundaria, la química básica, la industria hulera, la siderúrgica, el cemento, el vidrio, los fertilizantes, la celulosa, el aluminio, la conservación y empaque de pro- ductos alimenticios, la edición de libros y revistas, la producción y distri- bución de bebidas gaseosas, la producción, distribución y exhibición de pel- culas cinematográficas, la publicidad y propaganda, los transportes urbanos

e interurbanos, marítimos y aéreos.

Sin embargo, tomando en cuenta que la regulación eficaz de la inversión extranjera no puede fincarse en criterios rígidos e inflexibles, la misma Ley crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras con carácter de Órgano - de consulta obligatorio en la materia, integrada por 7 secretarios de Estado; esta comisión está capacitada para aumentar o disminuir el requisito general del 49%, de acuerdo con las necesidades de las regiones geográficas y ramas - de actividad a que acuda la inversión extranjera, así como para resolver so-- bre casos concretos.

Asimismo, cabe destacar que, la Comisión dictó cuatro resoluciones que - precisan y amplían las operaciones de los inversionistas extranjeros en casos específicos relativos a empresas maquiladoras, a empresas ya existentes al -- entrar en vigor la ley, a la adquisición de acciones por extranjeros y a la - participación de los miembros extranjeros en ciertos consejos de administra-- ción.

Igualmente fue creado el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, - que sirve al Gobierno Federal de medio para controlar y dirigir la inversión extranjera.

El tema esbozado en este capítulo es de claro contenido constitucional y de abierta participación del Estado en la economía. Por lo tanto, conviene -- ocuparnos en el capítulo III del Estado en actividad, en otras palabras, de - ciertas formas de organización administrativa.

CAPITULO TERCERO

ESTADO, DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION SOCIAL EN EL CONTEXTO DEL REGIMEN DE ECONOMIA MIXTA

CAPITULO III

ESTADO, DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION SOCIAL EN EL CONTEXTO DEL REGIMEN DE ECONOMIA MIXTA.

Dedicamos el capítulo tercero a las diversas formas de organización administrativa que adopta el Estado para llevar a cabo la función pública, partiendo del análisis de su personalidad como sujeto de Derecho Público y de la manera en que interviene en la vida social. Enfocamos con especial interés y bajo una perspectiva jurídica los fenómenos de centralización y descentralización que, si bien son propios de toda organización estatal, adquieren particularidades sobresalientes en nuestro régimen presidencialista, federal y de economía mixta; respecto de los cuales, en nuestro medio, se advierte una clara tendencia a exigir una mayor descentralización, así como a delimitar el ámbito de acción de cada uno de los sectores y a precisar los vínculos de colaboración que debe haber entre ellos.

Dichas particularidades obedecen a las consideraciones advertidas en el capítulo pasado. La tendencia y el grado de intervencionismo del Estado se origina, en parte, por la composición de los centros de poder burocráticos, entre los cuales un grupo concentrado y reducido con tendencias homogéneas adopta las decisiones, y por la otra, a la escasa y en su caso efectiva participación de los sectores en los procesos para la determinación de políticas; decisiones y actividades que conciernen a la sociedad.

Esta situación impide, en primer lugar, una plena consolidación del papel que al Estado le corresponde en tanto ordenador y coordinador de todas las formas de agrupación social bajo la perspectiva Constitucional; es decir, no autoritarismo, sino conciliación entre grupos y sectores, con el objeto de reforzar el pacto social a que hemos hecho referencia en el capítulo primero.

En segundo lugar, el centralismo exacerbado, al impedir una participación más plena de los sectores en respuesta a la naturaleza misma de la economía mixta, corre el riesgo de sesgar las políticas y decisiones en favor de un solo grupo de intereses o de una sola corriente ideológica, rompiendo el equilibrio necesario y provocando las consecuencias naturales del caso, entre ellas, la pérdida de legitimidad.

En tercer lugar, impide un compromiso pleno y adecuado de los sectores con las acciones, metas y objetivos de la planeación, entorpeciendo la realización de los proyectos económicos y sociales en detrimento del desarrollo.

En este mismo sentido, se pueden señalar otras graves consecuencias que acarrea una centralización excesiva y una concepción errónea de la rectoría del estado y la intervención de éste en la vida social.

Por ello, y como ha quedado asentado en el cuerpo de este trabajo, mantenemos la convicción de que, en los términos del discurso político, se descentralice la vida nacional; que la sociedad, sus sectores, sean corresponsables en el desarrollo económico; que tengan la posibilidad de intervenir democráticamente en los asuntos públicos que a todos nos conciernen. Por su parte, que el Estado sea el coordinador de esas decisiones, vigilante del interés público, escrupuloso ejecutor de las áreas que le corresponden en el contexto de una sociedad más participativa y respetuosa de las garantías jurídicas que se le han reconocido a los particulares. Sólo así se podrá concurrir al desarrollo nacional en los términos establecidos por nuestra Carta Magna.

III.1 Consideraciones Generales acerca de los conceptos de la persona jurídica.

Puesto que de la naturaleza de la personalidad jurídica del Estado se derivan consecuencias respecto de su participación en la vida económica y so-

cial, conviene que nos refiramos a esta personalidad jurídica, situación que nos permitirá una mejor comprensión del tema.

El hombre abstracto, por tradición, ha sido considerado como el sujeto de derecho capaz de ser titular de facultades y deberes, debiendo advertirse que no siempre ha sido reconocido así, tal como lo afirma la institución de la esclavitud. Cuando se alude a las personas jurídicas se incluye también a la colectividad o asociación que tiene derecho y obligaciones; es decir: la persona jurídica colectiva.

La persona jurídica colectiva se llama también persona moral y para explicarla, tradicionalmente se han invocado tres teorías: la de ficción, la organicista y la realista.

a) La primera señala que no puede haber sujetos distintos de los integrantes de un grupo, aun cuando éste tenga intereses comunes y diferentes de los sujetos que individualmente lo componen; se pretende que no haya desmembración de los bienes comunes, cuyos titulares son ficción legal en personas jurídicas. Son "seres artificialmente" capaces de tener un patrimonio, sin que esto implique la existencia real de un ente distinto a las personas que lo integran (Ihering, Windschid, Brinz, Bekerm, Vereilles, Somiers, Duguit, Jeze, Planiol, Beaudry, etc.). Algunos de estos tratadistas estiman que hay un patrimonio afectado a un fin, sin que sea necesario un titular del mismo.

El aserto de que las personas colectivas son seres ficticios no significa que carezcan de un sustrato real. Quiere decir simplemente que dicho sustrato no es un sujeto dotado de voluntad y que, a pesar de ello, la ley lo considera como tal, al atribuirle personalidad jurídica. (42)

b) La doctrina organicista supone la existencia de un ente jurídico --- distinto de los asociados; esto es, de los elementos que forman la asocia--- ción. "De acuerdo con la tesis organicista, los entes colectivos son verdade--- ros organismos comparables al humano individual. La definición de Claude Bern--- ard, según la cual este organismo es un todo viviente formado por partes --- vivientes, puede aplicarse -dicen los defensores de la citada posición- tanto al hombre como a las personas colectivas". (43)

Aun cuando a dicha persona no puede vérselo materialmente, ésta existe - por encima de la ley (Gierke). Se ha dicho que la citada doctrina podría lle--- var al antropomorfismo. Más que de juristas, es teoría de sociólogos (alma -- colectiva, organismo social, etc.).

c) La teoría realista estima que debe ser reconocido por la Ley ----- (Michaud) la existencia de un grupo, que tiene la característica de natural, con intereses propios y voluntad propia.

Según Michaud, para la existencia de una persona jurídica son necesarios intereses distintos a las de los individuos y la existencia de una organiza--- ción capaz de originar una voluntad colectiva que pueda representar y defen--- der estos intereses.

Ahora bien, resulta evidente que la personalidad jurídica no existe sin la creación o reconocimiento de la ley y, como afirma Ferrara, la personali--- dad es un producto del orden jurídico que surge por virtud al reconocimiento del derecho objetivo. (44)

Consideramos que no es correcto admitir simplemente que la persona jurfi--- dica colectiva sea un conjunto de bienes sujetos a afectación, ya que la ley

43.- Ibid. Pág. 287

44.- Ibid. Pág. 289

crea o reconoce a los sujetos capaces de derechos y obligaciones. En la personalidad jurídica hay dirigentes de la misma que la representan; disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que rigen su organización y funcionamiento, y cuentan con patrimonio propio que no puede disgregarse en contraposición a la ley. Asimismo, disfruta de facultades para accionar ante los tribunales en defensa de ese patrimonio, y su personalidad es distinta a la de sus componentes. Con esta característica adquiere relevancia jurídica.

III.2 Características de las personas jurídicas públicas.

Sobre el particular, es necesario precisar ciertos conceptos aplicables a las personas jurídico-públicas que son: autonomía económica, financiera, administrativa y fiscal.

Cuando se trata de una persona jurídica de carácter público que cuenta con patrimonio propio, el cual conserva y administra, se dice que tiene autonomía económica o patrimonial. Cabe advertir que la esencia de toda persona jurídica es tener un patrimonio propio, por lo que todas gozan de autonomía económica y no solamente las de carácter público.

La autonomía administrativa de las personas morales de derecho público se presenta cuando el organismo o institución expresa su voluntad mediante sus representantes, sin tener que ser completada con la manifestación de la administración. Existe autodeterminación para elegir a sus dirigentes y resolver sus propios asuntos. Si el organismo disfruta de la facultad de fijar derechos se dice que cuenta, además, con autonomía fiscal.

En relación con los sujetos de derechos, nuestra legislación señala las siguientes disposiciones en el Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal:

Art. 22. La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere

por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código. (45)

Art. 25. Son personas morales: I. La nación, los Estados y los -- Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley; III. Las sociedades civiles o mercantiles; -- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitu--- ción Federal; V. Las sociedades cooperativas y mutualistas; VI. -- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier --- otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la ----- ley. (46)

Doctrinariamente se señala como sujeto de derecho a la Administración -- que forma parte del Estado, identificándola con la personalidad de éste. --- Quiere decir que la personalidad jurídica no corresponde al Poder Ejecutivo - sino a todo el Estado Federal en su conjunto, a su organización y funciones, contrastante con la de los particulares, sujeto de imputación de las respon-- sabilidades, titular del derecho de acción en nombre de él mismo.

Con la afirmación de que la administración que forma parte del Estado -- tiene personalidad, es necesario hacer la distinción tradicional entre perso-- nas de Derecho Público y personas de Derecho Privado, en el entendido de que el criterio para su separación es una de las cuestiones más debatidas de la - literatura jurídica y corre paralela a la distinción entre Derecho Público y Privado. En esta perspectiva, los intereses que con mayor frecuencia han sido invocados son:

-
- 45.- Art. 22 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia común y para toda la República en Materia Federal; 4a. ed. Izcalli, México, 1978, Pág. 9
- 46.- Art. 25 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia común y para toda la República en Materia Federal; 4a. ed. Izcalli, México, 1978, Pág. 9

a) Criterio del fin. Los fines públicos o privados que realizan las personas, las distinguen unas de otras. Este criterio resulta insuficiente, --- puesto que hay personas jurídicas que persiguen un interés público y sin ---- embargo están consideradas como de carácter privado.

El concepto de público es un concepto técnico-jurídico y es también un concepto histórico. Público no es a priori todo lo que trasciende al interés de los particulares, sino lo que el Estado en un momento histórico reconoce como perteneciente a su esfera. Y las funciones estatales varían de extensión y contenido con el tiempo; --- unas veces puede ser centralización o monopolio, otras, libres de - desarrollo dejando a los particulares y colectividades para coope- rar con los entes para la consecución de los fines generales. (47)

b) Criterio de la existencia de prerrogativa. La persona jurídica públi ca ejerce la potestad pública: el imperium.* También este criterio resulta in suficiente puesto que la administración pública, dadas sus modernas activida des, muchas veces no ejerce la potestad de imperium y, a pesar de ello, sigue siendo persona pública. Sin embargo, se ha notado una evolución en los siste mas jurídicos conforme a la cual, el Estado actual a través de sus órganos o poderes en un nivel de coordinación con los particulares -desvestido de --- imperium-, no puede sustraerse totalmente a ello, en virtud de que, por ejem plo, la ley continúa protegiendo su patrimonio, por ser este de la Nación.

c) Criterio de la creación de la ingerencia estatal. Las personas públi cas son creaciones del Estado. Se objeta diciendo que hay personas creadas por el Estado y que son de carácter jurídico privado. Ante esa objeción existe la variante de considerar como criterio de vigilancia o tutela la que el Estado ejercita sobre la entidad pública, la cual no puede disolverse sino de acuerdo

47.- FRANCISCO FERRARA: Teoría de las Personas Jurídicas, ed. Porrúa, México, 1976, Pág. 687

* Medios jurídicos de derecho público para imponer sus decisiones.

con la voluntad del Estado. En relación con lo anterior debe considerarse la existencia de las funciones privadas con finalidades públicas que son irrevocables, sin que tales características las conviertan en personas de Derecho Público. Además, como dice Ranallotti, la vigilancia es una consecuencia de lo público, no la causa de lo mismo.

d) Criterio de la forma. Según este criterio las personas de Derecho privado se organizan en forma de sociedades y las de corporación en forma de Derecho público. Esto último es por completo inexacto, ya que existen sociedades que son personas de Derecho público y que funcionan como sociedades, ni tampoco explica la personalidad jurídica del Estado, y posición del Poder Ejecutivo en su contexto.

e) Criterio de la organización. Considera como Derecho público a la persona jurídica encuadrada en la organización estatal y, para comprobarlo, bastará el examen de la naturaleza de las relaciones o vínculos que la ligan a la administración de que se trata. Cuando estos vínculos son de naturaleza jerárquica o de los que la doctrina conoce con el nombre de tutela, estamos en presencia de un ente encuadrado en la organización estatal. (48)

Ahora bien, si el encuadramiento del ente con la organización estatal fuera la nota específica de lo público, no tendría que buscarse su naturaleza en las relaciones de jerarquía o de tutela que la ligan con la Administración. Lo que sucede es que el encuadramiento es una consecuencia, no la causa. Si se encuadra una persona jurídica en el contexto de la organización estatal sigue entonces a su naturaleza pública y no a la inversa.

f) Carácter de la participación. Bajo esta perspectiva se afirma que el

criterio que permite distinguir a las personas morales de derecho público de las personas morales de derecho privado, parece ser, en realidad, el carácter voluntario o, por el contrario, el carácter forzado de la participación al -- grupo representado por esta persona moral. En Francia ni el sindicato, ni ninguna asociación son obligatorios. (49)

Ante la penuria de las teorías apuntadas, se ha pretendido, con mejor -- éxito, encontrar perfiles específicos que sirvan para calificar a una persona jurídica en calidad de pública, maneándose el concepto de que no es determinante uno cualquiera de sus atributos en contrario para descalificarla como -- tal. Siempre y cuando persistan los rasgos genéricos, tendremos el soporte -- suficiente para situarla --según Michaud-- en una escala superior a la del Derecho público.

Al punto que, como características de las personas jurídicas de Derecho público se señalan:

- a) Origen, principalmente histórico y legal. Un hecho histórico y jurídico innegable que se impone al reconocimiento del legislador por su continuidad y necesidad;
- b) Actividades que se relacionan con los fines de interés general del - Estado;
- c) Recursos públicos y regulados por propósitos de utilidad pública;
- d) Un régimen de creación y funcionamiento subordinado a normas de derecho público;
- e) Sujetos a vigilancia y control de órganos administrativos especiales, bajo un sistema de responsabilidad. (50)

49.- SERRA ROJAS: Derecho Administrativo; ed., Porrúa, México, 1982, pp 129-130

50.- Ibid., Pág. 131

III.3 La personalidad jurídica del Estado y la intervención de la Administración Pública en la vida social.

Si ha sido discutido el criterio de distinción entre las personas públicas y las privadas, también lo ha sido el problema de la personalidad del Estado.

Unos niegan su personalidad, otros afirman su existencia. Kelsen piensa que es la personificación del orden jurídico total.

Dentro de las teorías que niegan la personalidad del Estado se encuentran las que lo consideran solamente como una representación que administra el patrimonio colectivo a los intereses comunes. Berthélemy afirma: "Cuando digo que el Estado es una persona moral, no quiero expresar otra cosa que esto":

"Los franceses son colectivamente propietarios de bienes y titulares de derechos que ellos tienen, como si fueran uno solo, un patrimonio colectivo que no está más a la disposición de cada uno de ellos que los bienes de una sociedad de comercio, los cuales no pertenecen a cada asociado tomado individualmente". (51)

Duguit no admite que exista detrás del poder público un derecho, ya que no es posible concebir jurídicamente que la voluntad de un hombre sea superior a la voluntad de otro.

De esta suerte y de acuerdo con esta teoría, el Estado no es sino un poder de hecho, cuyo objetivo y extensión están determinados por el Derecho objetivo; por lo tanto, concebirlo como persona es tener un concepto imaginario, desprovisto de toda realidad.

La teoría de la representación para administrar un patrimonio colectivo hace caso omiso de la existencia de la potestad pública, considerando al Estado como una simple comunidad de bienes, lo que sería insuficiente para expli-

51.- BERTHELEMY: Tratado Elemental de Derecho Administrativo; ed., Bruquera, Madrid, 1972, T. I, Pág. 544

car su existencia, ya que el régimen patrimonial no comprende todo el fenómeno del Estado. La concepción de la diferenciación política olvida que el Estado es un ser del mundo del derecho y que es un concepto jurídico basado en hechos y realidades.

El Estado es la personificación de un orden jurídico total, a modo de medio técnico para hacer posible la unidad de un complejo de normas. La doctrina kelseniana, ya mencionada, considera al Estado como la totalidad del Derecho, convertido en un sujeto ideal de imputación de todos los actos previstos en las normas. Estado y Derecho son expresiones que indican un mismo objeto. Todas las normas jurídicas concebidas unitariamente forman el Estado.

Sin embargo, en el Estado encuentra el Derecho su más cabal realización. El Estado, concebido como personificación del orden jurídico, hace desaparecer al Derecho como algo efectivo y lo convierte en una cosa ideal. El Derecho consustancial a la coexistencia humana no necesita forzosamente del Estado que sólo "le convierte en derecho válido para el jurista". (52)

No puede haber Estado sin Derecho, pero puede existir el Derecho sin el Estado. En el sistema kelseniano no es posible explicar las limitaciones jurídicas del Estado.

Dentro de las teorías que afirman la personalidad del Estado se encuentran:

a) La personalidad privada del Estado, que se vino reconociendo desde el Derecho Romano con la distinción entre fisco y erario, el primero sometido al Derecho privado y el segundo excluido de él;

En el Estado absoluto, solamente la parte patrimonial, o sea el Fisco,--

52.- LUIS LEGAZ Y LACAMBRA: Introducción a la Ciencia del Derecho; ed., Porrúa, México, 1978, Pág. 613

estaba sometida al Derecho. Este concepto desaparece al llegar la Revolución Francesa, que sujeta toda la organización estatal al Derecho;

b) En el párrafo anterior se hace referencia a dos personas del Estado: la de Derecho público y la de Derecho privado. En la actualidad se habla del Estado como sujeto de la soberanía, y del Fisco como sujeto de la propiedad colectiva y de todas las relaciones privadas;

c) Con la imagen de Jordana de Pozas se objetiviza la teoría de la doble personalidad, al señalar que para contratar era preciso que los reyes de las viejas leyendas bajaran de su solio y ocultaran "el esplendor de su soberanía con la capa modesta de una persona de Derecho privado". (53)

En nuestro medio jurídico se ha sostenido brillantemente la teoría de la doble personalidad del Estado, afirmando que:

El estado como órgano creado para lograr la realización del Derecho, tiene que sojuzgar en sus actividades o atributos toda la gama infinita de las actividades individuales o de grupo en el seno de la sociedad que rige el propio Estado y, por ende, las formas de la propia actividad de éste tienen que revestir una variedad infinita.
(54)

No todo es orden o mandato del Estado, también sus funciones son de gestión cuando persiguen un fin de mejoramiento social. En un caso, los actos atienden a la conservación de la sociedad, es decir, se hace indispensable la ingerencia del Estado para la conservación de sí mismo y mantener la paz pública, desde una perturbación individual del Derecho, hasta una perturbación general en la colectividad; en otros, el Estado estima que su actividad es conveniente, no necesaria, y que se trata del mejoramiento colectivo, del pro

53.- LUIS JORDANA DE POZAS: Los Contratos Públicos (Prólogo de Alvarez Gondín CAP. XIV), ed., Porrúa, México, 1972.

54.- SALVADOR URBINA: "La Doble Personalidad del Estado"; en Revista General de Derecho y Jurisprudencia; México, 1930, pp. 497-498

greso en todos los órdenes de la actividad humana, sin dejarlos a la iniciativa privada, sino que pasan a ser categorías fundamentales para la conservación de la humanidad y, sobre todo, de la sociedad. "Esta doble personalidad del Estado o sea como sujeto de Derecho privado, está fuertemente delineada en la actualidad y cualquiera que sea la discusión sobre la naturaleza y origen de esas diversas funciones, nadie osará negar que existe" (55)

El carácter de Derecho privado surgió en relación con la administración de los derechos patrimoniales de la colectividad. Ahora bien, para saber cuándo el Estado obra como autoridad y cuándo como gestor o en su carácter de sujeto de Derecho privado, es necesaria -señala el tratadista mexicano Salvador Urbina- la existencia de la potestad pública y la unilateralidad jurídica del acto que se lleve a cabo.

En estos casos, como acto de autoridad, habrá la imposición de la voluntad del Estado a un particular, en ejercicio de la facultad que la ley le otorga a los funcionarios para ordenar o exigir y por ende, estará operando la personalidad del Derecho público. Por otra parte, si el acto no presenta esas características, será entonces de Derecho privado; aun cuando en dicha situación se reconoce que también en los casos de los actos de gestión existe un tinte de autoridad. Igualmente se hace dúctil esta tesis, al considerar -- que los poderes públicos, en ocasiones, no tienen en cuenta un acto como gestión, sino que lo transforman en acto de autoridad por razón de las circunstancias o del desarrollo obtenido; entonces, el acto toma el carácter de conservación social y abandona la calificación de simple medio para el mejoramiento o progreso de los miembros de esa colectividad y pasa a ser considera-

do de Derecho público.

La teoría de la doble personalidad, carece de justificación jurídica y únicamente se concibe en la evolución histórica doctrinaria del Derecho. Su error jurídico es concebir al Estado en dos formas: titular de la soberanía e inseparable de la potestad pública, y gestor de intereses patrimoniales. Así como el hombre que tiene dos trajes no tiene dos figuras; así como el hombre que se presenta públicamente vestido de ciudadano no es un duplicado del hombre que toma parte en el comercio como propietario o deudor, así el Estado - que obra iure imperio es el sosia del Estado que obra iure gestionis. (56)

c) Dentro de la tesis de la personalidad única del Estado y de la Administración estatal se habla de una doble capacidad o competencia: de Derecho público y Derecho privado, esto es, de relaciones jurídico administrativas y jurídico privadas, pero siendo el Estado único a pesar de la variedad de su actuación. El Estado es concebido como sujeto de relaciones jurídicas tanto públicas como privadas, al igual que "los particulares que pueden ser titulares (y esto es obvio, pues de otra manera sería imposible el Derecho público) de derechos y obligaciones en este campo (derecho público subjetivo)". (57)

Lo típico de la administración es el ejercicio de la potestad pública -- como actuación imperativa. De esa suerte, el Estado actúa en el campo del Derecho público, pero puede asimismo ser sujeto de ciertas relaciones en el -- campo del Derecho privado. Hoy está fuera de duda la personalidad unitaria -- del Estado, que explica el desarrollo de sus actividades para la consecución de sus fines, de tal manera que se le señala como sujeto de relaciones de --

56.- F. FERRAPA: Op. cit. Pág. 685

57.- GARRIDO FALLA: Op. cit. Pág. 305

Derecho público, al igual que de su actividad contractual, de crédito o de --
deudas que resultan del contrato o de otras fuentes.

Al Estado se le reconoce también su personalidad jurídica cuando, en ---
tanto miembro de la comunidad internacional y en materia económica, celebra -
tratados o convenios con otros estados. Como persona es unívoco (sujeto polí-
tico, internacional o patrimonial), manifestándose en relaciones jurídicas --
diversas. (58)

Andrés Serra Rojas en su obra de derecho administrativo afirma que:

De acuerdo con nuestra estructura constitucional, artículos 27, --
39, 40, 41 y 115 de la misma, el Estado o República representati--
va, democrática, federal, popular y soberana, se integra por tres
entidades o personas jurídicas diversas: la Federación, las Entida
des Federativas y los Municipios. (59)

Así se concluye que el Estado es unitario, es una sola persona jurídica
y posee solamente una personalidad. Siendo persona moral tiene la aptitud de
ser sujeto de derechos y obligaciones y depende la naturaleza de su interven-
ción (pública o con imperium, o privada como cualquier particular) según sea
la naturaleza de la relación jurídica en la que participe como sujeto activo.
Es decir, si su actuación la realiza por mandato de ley y como autoridad, es-
tará actuando como persona de derecho público revestida de soberanía. Si por
el contrario, participa en la relación jurídica en un nivel de igualdad y ---
coordinación con los particulares, se tratará de una relación de derecho pri-
vado.

Esta distinción guarda un significado importante, entendiéndose de la Admi-
nistración Pública Centralizada o Paraestatal. Es decir, si es una dependencia
(Secretaría de Estado o Departamento Administrativo), podrá actuar como auto-

58.- Vide Supra, Pág. 158

59.- ANDRES SERRA ROJAS: Derecho Administrativo 8a. Reimpr. T. 11, ed. Porrúa,
México, Pág. 69

ridad o a nivel de particular; en cambio, si se trata de una entidad paraestatal, éstas nunca podrán actuar en una posición de supraordenación porque en sentido estricto no son gobierno, y no actúan revestidos del poder soberano.

De esta suerte observamos que la intervención del Estado en la economía, a través del gobierno federal, secretarías o departamentos, lo hace como autoridad, imponiéndose sobre los particulares cuando por virtud de ley está facultado para ello. A diferencia de lo anterior, las paraestatales solamente pueden realizar actos materiales y desarrollarse en niveles de coordinación e igualdad, nunca imponerse; aun cuando hay que reconocer que por los apoyos económicos y políticos pueden influir y orientar la economía con ventajas respecto de los particulares. (60)

Estos aciertos serán tratados bajo otra perspectiva en los siguientes -- incisos:

III.4 Formas de organización para el desarrollo de la función administrativa y su relación con el régimen de economía mixta.

Si olvidáramos por un momento el legado de nuestra civilización y penetráramos imaginariamente en una gran ciudad, tropezaríamos en el aspecto administrativo con oficinas públicas instaladas en edificios, establecimientos de diversa índole, un sinnúmero de personas dedicadas a la ejecución de la función administrativa, objetos y materiales destinados al servicio público, mercados, parques, hospitales, ambulancias, alumbrados, carros colectores de basura, rastro, aeropuertos, correos, etc.

Colmeiro decía que la organización administrativa debe fundarse en el principio de que la administración es una, y de esa manera la unidad presidi-

rá siempre la organización administrativa, no obstante, sus diversas ----- formas. (61)

Los estudios relativos a la organización administrativa fueron desdeña-- dos desde el punto de vista jurídico, apartándolos del Derecho administrativo; pero los tratadistas italianos resaltaron la importancia de esta parte del -- Derecho, señalando que, le corresponde a dicha disciplina jurídica el "dere-- cho que establece la organización de los entes que ejercen la actividad admi-- nistrativa". (62)

A pesar de ello, hay en la actualidad quienes consideran a la organiza-- ción como la parte más simple del Derecho administrativo, limitada al examen de los textos legales que crean esa estructura, sin darle la importancia que merece.

Es indudable que la organización administrativa constituye una parte del Derecho Administrativo. Es objeto del Derecho de la organización la estructu-- ra de los órganos funcionales y la atribución de facultades y obligaciones -- (competencia).

Por tal motivo, en la disciplina jurídico-administrativa a que hacemos -- referencia se examina el aspecto estático de la Administración. Su estudio no es sólo de textos legales sino de principios y sistemas. La organización admi-- nistrativa se crea y desenvuelve por medio de normas y relaciones jurídicas.

En materia de organización administrativa, los variados problemas rela-- tivos a la selección, capacidad, moralidad, estilo político de los funciona-- rios, principios técnicos de la organización administrativa, etc. se separan

61.- M. COLMEIRO. Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, 1971, T. I
Pág. 67

62.- M. COLMEIRO: El Ordenamiento Jurídico, ed. Sensi, Florencia, 1951 Pág. 48

y a la vez se unen a la rama del Derecho que venimos estudiando. Ellos constituyen el campo de la llamada Ciencia de la Administración, que contiene cuestiones nunca desdeñables, antes bien, de fundamental trascendencia, puesto que, es preciso conocer sus principios para que ellos presidan las normas referentes a la organización y ayuden a su recta interpretación, sin que necesariamente correspondan al Derecho administrativo. Se ha dicho en visión de mayor alcance que:

Las estructuras, los procedimientos, la instalación material, todo a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen lo que valen los hombres encargados de emplearlas. El valor y la eficacia de los servicios públicos depende principalmente, en todos los campos, de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos, la verdadera administración, la administración concreta, se hace con hombres, para hombres y por hombres. Ninguna consideración supuesta científica, ninguna teoría abstracta de la administración pública deben, en ningún instante, hacer olvidar este axioma básico y fundamental: El factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas (63).

Como el campo de la actividad administrativa ha crecido debido al intervencionismo estatal, la importancia de la organización administrativa corresponde a criterios justos, puesto que no sólo debe contarse con personal competente y bien preparado, sino que "cuando la organización es deficiente... el personal más calificado no podrá dar vida a una administración eficiente. Solamente gracias a una buena organización, la facultad y energía del personal pueden dar el máximo rendimiento" (64).

63.- ANTONIO GARCIA VALENCIA: Las Relaciones Humanas en la Administración Pública; ed., Guadarrama, México, 1975, p. 40

64.- J.P. HARRI: La Dinámica de la Administración Pública en el Estado Contemporáneo, ed. Bolonia, Bolivia, 1957, pp. 27, 28.

La estructura administrativa no puede estar alejada del Derecho, éste es la argamasa que sostiene el armazón administrativa y se hace objetivo cuando los órganos de la administración adquieren juricidad, cuando se delimita su -- competencia y así, delimitada, sirve de contrapeso a los otros órganos.

Este contrapeso opera en el momento en que alguno de los órganos se desborda en sus funciones e invade la de otros, produciendo la desarticulación -- del organismo; y es entonces cuando, cualquier particular afectado puede invocar la existencia del vicio de incompetencia. En admirable juego de armonía -- que tiene carácter estrictamente jurídico, el Derecho administrativo unifica y restablece el equilibrio. Todavía más, a pesar de que no existe relación jurídica entre el órgano como parte y la unidad que es la administración, uno de los -- órganos puede hacer notar que el otro actuó fuera de la organización, siempre y cuando se afecten derechos de personas extrañas, "de tal manera que en este caso sí surge una verdadera relación jurídica, puesto que tenemos, por una parte, al Estado actuando por sus órganos, y, por otra, a los particulares que -- entran en relación con esos órganos. Así, un conflicto con motivo de la competencia de dos órganos, no surge entre ellos en una forma abstracta, sino cuando hay otro interés en la delimitación de competencia, entre ellos" (65).

Este conflicto entre órganos administrativos, es de orden jurídico, y está basado en la disposición de la estructura administrativa.

La organización tiene carácter jurídico, afirma García Trevijano, siempre y cuando tenga relevancia frente a terceros, entendiéndose por terceros a los -- administrados que están fuera de la organización (66).

65.- ---- GABINO FRAGA: Derecho Administrativo, 61, reimpr., ed. Porrúa, México, 1932 p. 233

66.- ---- GARCÍA TREVIJANO: Principios Jurídicos de la Administración, ed., -- Esfinge, México, 1980, p. 19

Los aspectos no normativos, entre ellos las reglas técnicas de la organización, que por ser abundantes y trascendentes, pudiera suponerse que fueran — las únicas rectoras del exclusivo enfoque que sería factible darse en la Administración pública, sólo son un necesario complemento de las normas jurídicas, no pudiendo hablarse de su organización sin éstas últimas. Buscar sólo la eficacia y desdeñar el control de garantía, es algo así como estar en una charretería con un caballo loco y brioso (67).

Todo lo anterior nos hace concluir que el Derecho administrativo, antes de regular las relaciones que surgen de la actividad administrativa, es la rama que estudia las normas de la organización de los entes que ejercen esa función; y que, aparte de los principios técnicos, existen los jurídicos. Los dos dejan sentir su peso en la constante y creciente actividad de la administración pública, cuya finalidad suprema debe ser el respeto y protección de los derechos y garantías de los particulares.

Sea que, y con razón, que la reforma administrativa deba ir precedida — de la reforma de la organización, tanto en cuanto a la adecuada repartición de funciones públicas entre los órganos administrativos, el perfeccionamiento de los medios de selección, la distribución y forma de los procedimientos y garantías de la acción administrativa; así como también, en lo que concierne a la simplificación y claridad de las normas legales administrativas, no hay duda que corresponde al Derecho de la organización, como una parte del desarrollo administrativo (68).

67.- ---- JOSE L. VILLAR PALASI: Administración y Planificación, ed., Porrúa - México, 1975, p. 129

68.- ---- JORGE OLIVERA TORO: Manual de Derecho Administrativo, ed: Porrúa, --- México, 1972, pp. 279-283

III.5 La Administración Pública Centralizada. Características y ubicación en el contexto del desarrollo económico.

El conjunto de los órganos que desempeñan la función administrativa tienen que estar coordinados, tanto estructuralmente como en la acción; lo que se logra vinculándolos entre sí de diversas formas o maneras. Las principales son las estructuras de organización administrativa centralizadas y descentralizadas o paraestatal según nuestro sistema, sin que ello implique que se consideren estas disposiciones como esqueletos y no a modo de un ordenamiento -- dinámico.

El reparto de competencias administrativas realizadas por las formas de organización centralizada y paraestatal es coexistente. De la realidad se concluye que, no hay un régimen exclusivamente centralizado o un sistema descentralizado que aleje de cualquier otra forma de organización. Aún más, surgen -- grados intermedios sin que los dos sistemas se contrapongan.

La organización centralizada aviene a los órganos de la administración -- de tal suerte que, aisladamente, resulta incomprensible su actuación. En todo caso, los órganos o unidades administrativas dependen unos de los otros, y a cada uno de ellos, en su carácter de auxiliares del Presidente de la República, se les asigna un tramo de la responsabilidad que al Poder Ejecutivo le -- corresponde respecto de la función administrativa.

Para el entendimiento de la acción de los órganos en un esquema centralizado se requiere, o es necesaria, una relación jurídica denominada jerarquía administrativa, misma que significa todo un régimen jurídico que implica simultáneamente dependencia y coordinación.

El 80 constitucional establece, sin lugar a dudas, que el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (69)

Por su parte el 90 constitucional afirma que: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso..." (70)

Este sistema de organización parte de un centro del que surgen distintas líneas de trabajo, cada una de las cuales con sus respectivos grados o lugares numéricos, de escala descendente, hasta llegar a los órganos inferiores. Cada grado tiene una división o reparto de funciones, que individualmente son impulsadas por el centro de acción o jerarca de la administración. La relación jurídica denominada de jerarquía se manifiesta por la subordinación, que consiste en la dependencia de la autoridad menor a la mayor, y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de los órganos inferiores a los superiores.

Por este motivo (titularidad única del Poder Ejecutivo y centralización) se ha entendido que: los actos de los Secretarios se entiendan como actos del Presidente; los Secretarios son los titulares y responsables del ámbito de competencia de la dependencia respectiva y la distribución del poder de mando y decisión recae en los niveles superiores de la Administración.

Se ha dicho que centralizar es reunir toda la organización administrativa en el Gobierno, esto es, en el Poder Ejecutivo, que es el que normalmente desarrolla la función administrativa; y descentralizar, bajo la perspectiva de nuestro régimen jurídico y en los términos de los objetivos que por ley le --

69.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1985. Cap. III. Del Poder Ejecutivo, Pág. 189

70.- Ibid, Pág. 210

corresponde a la planeación del desarrollo, significa transferir el ejercicio de la función pública centralizada en los órganos superiores, hacia órganos inferiores; hacia entidades paraestatales con diversos grados de autonomía técnica, presupuestal y jurídica, hacia Estados y Municipios y hacia particulares.

En este orden de ideas, el tema es de trascendental importancia, en virtud de que la descentralización implica democratizar, ya que a la población se le permite participar en el desarrollo de la función pública y, por ende, en el régimen de economía mixta consolida su intervención junto con la del Estado.

Teóricamente la centralización sería perfecta si un órgano único ejerciera todas las funciones administrativas; pero nunca se ha llegado a ese extremo, dada la complejidad de las tareas administrativas. Por esa razón tampoco se puede hablar de reunir la administración en el Gobierno, en vista de la enormidad de las funciones administrativas y de que la hipertrofia sería inevitable.

Por otra parte, cuando se comparan los sistemas de centralización y descentralización se asignan ventajas e inconvenientes a cada uno. Al primero se le señala como beneficio, el poder establecer un criterio administrativo uniforme y como inconveniente, el que en la tramitación administrativa se pierde rapidez y oportunidad para la eficaz atención de los intereses públicos.

Por el contrario, en la descentralización se adjudica una solución rápida a los asuntos administrativos y una mejor formación cívica y democrática, pero se registra una pérdida del criterio de uniformidad. Tres niveles tipifican la centralización: el político, el jurídico y el administrativo.

La centralización política es el ejercicio del poder político por una -- sola persona, por un órgano institucional, o por un grupo de personas, inde-- pendiente de la naturaleza de su autoridad, es decir, tenga o no legiti-- midad.

La centralización jurídica está conceptuada en el Derecho administrativo como una organización administrativa central, y tiene su génesis en el poder ejecutivo.

El régimen es de centralización administrativa cuando los órganos se --- agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia -- tal, que entre todos ellos subsiste un vínculo que partiendo del órgano supe-- rior y sin perder facultades, los enlaza y une hasta abarcar al organismo de menor categoría. Esta relación jurídica constituye lo que se denomina rela--- ción de jerarquía, mediante la cual se mantiene la unidad del poder adminis-- trativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman. (71)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º hace referencia a un tipo de administración pública centralizada y otra para-- estatal.

La centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos po-- deres últimos de decisión, sustentados éstos en una serie de poderes inferio-- res cuyos trabajos les permiten tomar resoluciones. Es decir, existen muchos órganos inferiores que preparan el terreno para que los órganos de decisión - tomen una resolución definitiva.

Respecto de la centralización nos dice Serra Rojas:

El régimen de centralización administrativa organiza exclusivamente

al Poder Ejecutivo, que se desenvuelve en una serie de órganos superiores que mandan y órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquéllos. A la cabeza de este orden se encuentra el Presidente de la República. La complejidad del mundo administrativo nos hace afirmar que sólo un número limitado de asuntos pasan al conocimiento del Primer Magistrado, entregándose la solución del mayor número de asuntos administrativos a los órganos inferiores, en una escala descendente de puestos administrativos.
(72)

Según este mismo autor, los supuestos de la centralización son:

1) El Estado es la única persona titular de derechos que se desenvuelve en poderes públicos y éstos a su vez, en una serie de órganos de mayor importancia;

2) Es un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos y hay un régimen jurídico vigente encargado de fijar los caracteres de sus elementos;

3) La facultad de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo. Las autoridades inferiores obran en su nombre y por instrucciones recibidas -- de los órganos superiores;

4) Existe un régimen jerárquico, a manera de conjunto de órganos que se suceden de arriba abajo, formando una estructura unitaria.

Se la imagina como una pirámide que tiene en su vértice al Presidente de la República y en la base a los órganos inferiores de la administración. (73)

Por su parte, Villegas Bisavilbaso señala como procedimiento para la --- centralización los siguientes:

a) Concentración del poder público y de la coacción;

b) Concentración del poder de decisión y de la competencia técnica;

72.- SERRA ROJAS: Op. cit., Pág. 534

73.- Ibid. pp. 534-535

c) Concentración de la designación de los trabajadores al servicio del - Estado. (74)

La concentración del poder público y de la coacción consiste en la conjugación de la facultad de dictar disposiciones ejecutivas y hacerlas ejecutar de oficio. Esta facultad supone la concentración de la fuerza pública.

Por lo que respecta a la concentración del poder de decisión y de la competencia técnica, presupone una diferenciación en virtud del principio de división del trabajo entre la decisión, la preparación y ejecución. Entre las - actividades que complementan las principales con las supletorias se concluyen entre otras: la incorporación de los órganos consultivos, que dan paso a concimiento científicos y técnicos y podríamos agregar, adicionalmente, la opi---nión, los requerimientos y el sentir de los diversos sectores sociales. Un --claro ejemplo de ello es el de la asignación de precios de garantía a los ---granos.

Igualmente, el poder central absorbe la facultad de nombramiento de los servidores del Estado en los términos de las leyes respectivas.

La relación de jerarquía contiene dos poderes o facultades esenciales y otras secundarias: los de mando y decisión son principales y los de nombra---miento, vigilancia, disciplina y de revisión son secundarios, y se derivan de los primeros.

Para terminar este apartado diremos que, en la actualidad, se ha resquebrajado el edificio de la administración uniforme y jerarquizada de tipo napoleónico, pero en esta crisis se ha buscado un equilibrio entre la centralización y los novedosos sistemas de descentralización, desconcentración, empresa

pública e intervención de los administrados en la administración.

La teoría del desarrollo económico que a nuestro juicio encuentra fundamento en la Constitución, sostiene, como condición insalvable, que el Estado es el agente promotor y responsable de alcanzar el desarrollo mediante la elaboración de planes que engloban, al sector Social y al Privado bajo perspectivas sectoriales y regionales. En este contexto y bajo una perspectiva de teleología estatal, se incluye la obligación de convocar a una amplia participación de los sectores, como un requisito esencial del régimen de economía mixta. Esta comunidad, evidentemente, no implica confundir participación con autoridad; es decir que los particulares actúen como autoridades. Si encierra, en cambio, al adecuar la legislación para hacer más congruentes las facultades gubernamentales con el ámbito de competencia que en materia económica le asigna la Constitución. También implica la revisión y adecuación de los mecanismos del estado para conocer y articular efectivamente la participación de la sociedad y al mismo tiempo, fortalecer la posibilidad y la facultad, de la sociedad de intervenir a través de mecanismos institucionales en su interacción con el gobierno, sin desvirtuar a éste su naturaleza de autoridad y ejecutor de la voluntad soberana del pueblo, depositada en la Constitución.

Esta teoría y práctica del desarrollo económico ha sido experimentada principalmente en los países en expansión y ha dado lugar al nacimiento de regímenes de Economía Mixta como el nuestro.

De acuerdo con la teoría del desarrollo económico, es preciso atacar el problema de la escasez integralmente. Es decir, no puede acometerse el desarrollo económico sin que vaya acompañado de un desarrollo político, social, cultural y administrativo. Consecuentemente, el único agente social capaz de impulsar el desarrollo por cualquier medio: incentivos, convencimiento o

de ninguna manera, la supresión de la actividad privada, sino que se trata -- de llenar las lagunas abiertas por los ingentes problemas económico-sociales. El Estado moderno se ha hecho productor e industrial y sus viejas fórmulas de organización social no alcanzan ya a dar satisfacción a las novísimas cuestiones que se suscitan. Asimismo, las sociedades civiles han madurado y exigen -- una mayor participación, y las estructuras económicas advierten un grado de -- complejidad tal, que su movilización y perfeccionamiento requiere de esfuer-- zos integrados y simultáneos.

En estas condiciones, el Estado moderno ha tenido que optar por los si-- guientes procedimientos:

- 1° Transformar la estructura y los métodos de la Administración Central para hacerla más flexible y, sobre todo, para demostrar su eficien-- cia, abarcando las nuevas tareas;
- 2° Repartir las nuevas actividades entre entidades subordinadas al pro-- pio Estado central;
- 3° Crear organismos descentralizados y encargarlos de las modernas pres-- taciones; y
- 4° Confluir y aliar esfuerzos con la sociedad a través de fórmulas ta-- les como empresas de participación estatal, o bien, encargándoles a los particulares la ejecución de la actividad a través de la conce-- sión para la explotación de bienes del Estado o para la prestación -- de servicios públicos. Asimismo, involucrándolos en los procesos ad-- ministrativos internos, a fin de otorgarles la posibilidad de opinar respecto de los asuntos acerca de los cuales la administración ---- adoptará una decisión a título de acto de autoridad, en los términos del ámbito de su competencia.

coacción, en términos de autoridad, es el gobierno. Por lo tanto, recae en la administración pública la responsabilidad integral de la promoción y fomento del desarrollo en sus aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, con la intervención de los sectores sociales apuntada con anterioridad.

III.6 La Descentralización de la Vida Nacional. Formas de instrumentación e involucramiento de la sociedad. (75)

Hacer referencia a la descentralización supone, necesariamente, analizar el panorama del Estado moderno.

Después de la primera mitad del presente siglo, y una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, la humanidad registra un progreso considerable. Ahora mismo atravesamos un período crítico, en el cual todos los valores parecen -- sucumbir ante el impulso de una revolución sin precedente. Una serie de investigaciones científicas, aplicadas a la física, han hecho surgir descubrimientos de asombrosa trascendencia, produciendo la renovación no sólo de las concepciones científicas sino también de las sociales, económicas y políticas. Este progreso desigual entre países, ha exacerbado múltiples apetencias populares que deben ser satisfechas con eficiencia y prontitud, creándose para el caso, multitud de servicios públicos, de gran complejidad y elevado costo en naciones de muy escasos recursos.

Ante estos acontecimientos el Estado tuvo que cambiar forzosamente de -- actitud. La tendencia liberal le había impuesto un carácter abstencionista -- que limitaba su intervención a unos cuantos aspectos. De la postura abstencionista, el Estado se transforma en intervencionista, sin que ello quiera decir

75.- Zenteno Barrios F. Javier.- Bases Jurídicas y modalidades de la Política de Descentralización. Apuntes de clase de la Maestría de Administración Pública INAP. México 1987

La primera solución, se ha dicho, resulta costosa y no muy apropiada: -- crea una burocracia de enormes proporciones e hipertrofia la estructura administrativa, congestionándola.

El empleo de la segunda alternativa en forma exclusiva, resulta políticamente peligrosa, porque los Estados se convierten en unitarios.

En la tercera solución, las actividades de prestación se otorgan a través de organismos descentralizados y si bien sólo el gobierno interviene, tanto en la formación del patrimonio como en la dirección y administración del mismo, dichos organismos participan en la vida económica y social en un plano de igualdad y coordinación respecto de los sectores social y privado, salvo los casos en los que no obstante malas administraciones, persisten los apoyos gubernamentales vía subsidios o transferencias.

Respecto de la cuarta alternativa de referencia, nos parece que representa una modalidad más perfecta y profunda de la descentralización, y más cercana a nuestra convicción, en virtud de que permite a la sociedad colaborar y asumir una responsabilidad en parte de la función pública, solicitando con ello el aseguramiento del objeto social, encomendado al ente, por sustraerlo de criterios estrictamente políticos en su administración, o bien por tolerar que incida en la adopción de decisiones gubernamentales. Las sociedades mercantiles de Estado convierten a los administrados en administradores.

Es indudable que se ha multiplicado y acentuado la acción estatal en la economía, empero, la norma general o al menos residual es la propiedad privada en coordinación voluntaria con la pública.

Hemos apuntado, además, que la descentralización no es sólo un principio de organización, sino que constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de Derecho Público con recursos propios y a la cual se

le han delegado poderes, pero sin desligarla totalmente de la orientación gubernamental.

La descentralización está vinculada a la democracia integral, por lo tanto, fortalece y exalta la participación social. La intervención de la sociedad es factor importante para poder ejecutar con éxito el Plan y, por consiguiente, la política de descentralización.

Cuando el Estado realiza actividades de prestación económica, su estructura experimenta transformaciones importantes, afectando también su noción orgánica. Hemos asistido a cambios en la Administración Pública con la creación de empresas productivas semejantes a las desarrolladas en el seno de la economía privada. Sin embargo, la experiencia ha constatado que su existencia no sólo debe obedecer al cumplimiento de los objetivos nacionales e implementación de políticas económicas y sociales, sino también a criterios de eficiencia, eficacia y de mercado, pues de no hacerlo, a la postre provoca distorsiones y lastres más graves en sus consecuencias que si se hubiese dejado de atender el problema original por esa vía.

Conviene señalar con claridad que en la práctica no ha sido posible estructurar formas específicas, metódicas y bien delimitadas de descentralización, y que las entidades de ese orden nacieron histórica y sociológicamente en forma atropellada, sin importar su riqueza y variedad o la pureza del sistema jurídico, sino, ante todo, para resolver los ingentes problemas sociales de los diferentes países, con la participación de los ciudadanos en la llamada administración autónoma del Estado.

León Duguit, consideraba las siguientes formas de descentralización administrativa: a) la regional, b) la funcionarista, c) la patrimonial, y d) la de concesión.

La descentralización regional está determinada por la circunscripción -- territorial de aplicación del servicio; la funcionarista establece la afectación de un patrimonio confiado bajo el control del Estado a los agentes del mismo; en la patrimonial, la afectación se aplica a la gestión autónoma de un servicio público; y en la de concesión, la explotación o prestación del servicio es realizada por los particulares.

Gabino Fraga apunta tres modalidades, a saber: a) por región; b) por -- servicio, y d) por colaboración. (76)

Por su parte Andrés Serra Rojas, sólo considera dos formas: a) descentra -- lización administrativa regional; b) descentralización administrativa por ser -- vicio. (77)

En el contexto de la política de descentralización, adoptada por el Go -- bierno Mexicano, se advierten diversas modalidades o alternativas. Bajo la -- perspectiva de Javier Zenteno. (78)

Dichas modalidades son:

- a) Dentro de la Administración Pública Centralizada puede darse la --- Desconcentración Administrativa, que a su vez se subdivide en delega -- ción simple de funciones, delegación de facultades y desconcentra --- ción orgánica de facultades. Estas opciones pueden operar también en el seno de las Entidades Paraestatales, pero por la naturaleza misma de estas entidades, se rigen con autonomía y en los términos de su -- legislación aplicable.
- b) Descentralización de atribuciones y funciones del ámbito de la Admi --

76.- Cfr. G. FRAGA: Op. Cit. Pág. 338

77.- Cfr. G. FRAGA: Op. Cit. Pág. 349

78.- Cfr. J. ZENTENO

nistración Pública Centralizada hacia la paraestatal.

- c) Descentralización política de funciones del ámbito del gobierno federal, hacia el estatal o municipal, entrándose de funciones concurrentes o asuntos de interés común.
- d) Descentralización política de atribuciones del ámbito federal al estatal o municipal.
- e) Transferencia de entidades paraestatales federales a estados y municipios, y
- f) Descentralización por colaboración.

A continuación se hace un análisis exegético de cada una de ellas, y su relación con la participación de la sociedad.

III.6.1 La Desconcentración Administrativa en la Administración Centralizada.

La desconcentración administrativa es un reparto de competencia entre órganos de la administración pública centralizada, competencia que se ejerce con determinadas modalidades que son las que originan la desconcentración. De conformidad con los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se generan las modalidades de la delegación simple de funciones, de la delegación de facultades y desconcentración orgánica de facultades.

La Delegación simple es cuando un funcionario superior delega en su subalterno funciones de tramitación de asuntos que no conllevan facultades de decisión. Este tipo de delegación es de carácter temporal.

La Delegación de facultades es un acto jurídico-administrativo por el cual un titular transfiere una o varias facultades de autoridad o decisión a un funcionario jerárquicamente subordinado con objeto de acercar la toma de

decisiones a los lugares donde se producen las solicitudes, sin llegar por -- ello a establecer una desconcentración orgánica de facultades. Este tipo de delegación es de carácter temporal. Difiere de la delegación simple en que -- ejerce facultades de autoridad o decisión. Se requiere de Acuerdo Secreta--- rial.

La desconcentración orgánica de facultades, por su parte, es un acto --- jurídico -ley o reglamento- mediante el cual se trasmite de un órgano supe--- rior a otro inferior la titularidad y el ejercicio de una facultad de autori- dad o de decisión. En este caso se acercan los centros de decisión y de pres- tación de servicios a la población beneficiaria en el interior de la Repúbli- ca. Se transfiere competencia, y la desconcentración recae sobre un órgano -- que forma parte de la propia dependencia. Este órgano no cuenta con personali- dad jurídica ni patrimonio propio. El superior jerárquico está facultado para fiscalizar los actos de los órganos desconcentrados.

En la desconcentración, el Estado atribuye un limitado poder de actua--- ción y decisión a órganos que administra más o menos directamente, o sea que, corresponden a su propia estructura estatal y que no están alejados del poder central. A esta desconcentración, en la doctrina, también se le ha llamado --- descentralización burocrática. En ningún caso los órganos tienen personalidad jurídica distinta de la administración estatal. Más que nada se trata de una técnica o forma de organización para administrar y ejercer el poder.

Las instituciones desconcentradas, en nuestro país, adoptan diversas for- mas de denominaciones, sin determinar adecuadamente el régimen a que corres- ponden ya que se les acerca demasiado a la descentralización o se le reduce - sus facultades hasta colocarlas en la órbita del régimen centralizado. La des- concentración ha revestido, en nuestro sistema administrativo, las siguientes

formas: Instituciones como el Colegio Nacional; Juntas: Federal de Mejoras -- Materiales, de Mejoramiento Moral, Cívico y Material; Institutos: Politécnico Nacional, Nacional del Café; Consejos: de Salubridad General, Técnico del Hospital General, de Bellas Artes, de Recursos Naturales no Renovables; Comités: Regulador del Mercado de Trigo, Nacional de Precio y Distribución de la Carne; Regulador del Mercado de Subsistencias, de Lucha contra la Tuberculosis; Patronatos: de Investigación, Fomento y Defensa Agrícola; Uniones: de Permisarios de Transporte de Pasajeros en Camiones y Autobuses en los diferentes Estados de la República; Comisiones: Consultiva de Tarifas, de los Libros de Texto Gratuitos; Direcciones: de Ferrocarriles en Operación, General de Precios, etc. (79)

Según Berthélemy, la desconcentración está destinada a caracterizar las medidas por las cuales se multiplican los poderes y las atribuciones del poder central. En la cara opuesta, la descentralización exige del poder central el abandono de parte de sus funciones, reclama del Estado una cierta delegación y una equitativa distribución de sus poderes. El mismo autor sostiene -- que la desconcentración prepara la vía para la verdadera descentralización, -- pero es distinto el origen y naturaleza de la descentralización burocrática -- o desconcentración y el de la descentralización que él llama autárquica, -- o bien de la que revistió la colaboración de los particulares en la función pública. (80)

La descentralización administrativa es un problema de delegación de autoridad, de responsabilidad o de funciones. Se pueden descentralizar funciones,

79.- SERRA POJAS. Op. Cit. Pág. 542

80.- BERTHELEMY Op. Cit. Pág. 325

mas no autoridad y responsabilidad. Estas funciones pueden descentralizarse - dentro de un solo lugar físico o bien cambiando el lugar de la acción administrativa. Se pueden descentralizar las funciones y la responsabilidad mientras que la toma de decisiones o la autoridad queda centralizada. O bien, se pueden descentralizar las funciones, la responsabilidad y autoridad. El lugar -- físico, en cualquiera de los tres casos es importante para la toma de decisiones, pero no pasa de ser una circunstancia y de ninguna manera el único criterio a tener en cuenta.

III.6.2 La descentralización de la administración central hacia la paraestatal.

Esta modalidad se distingue porque la distribución de competencia supone la existencia de personas jurídicas diversas. Se practica entre el Estado, -- administración central, hacia las entidades paraestatales, en su carácter de entes de Derecho Público reconocidos como tales y que no forman parte de la - organización administrativa central. Este último fenómeno ha hecho surgir una concepción orgánica múltiple, constituida por numerosas entidades dotadas de personalidad. El Estado es quien las reconoce o les crea personalidad jurídica propia o bien ordena su constitución en los términos de las leyes de derecho privado, y, como consecuencia, una capacidad para procurar la consecución de determinados fines, distintos de los realizados por la administración central, pero coordinados en esencia, para alcanzar el bienestar público.

Horacio Castellanos opina al respecto:

La desconcentración es el paso de transición obligado de la centralización a la descentralización. Al respecto conviene señalar que - las instituciones jurídicas, no son seres biológicos que alcancen - distintos grados de evolución por sí mismo, sino que es la realidad social lo que determina su configuración, pudiéndose entonces - aceptar que una institución, en un momento dado, se convierta de --

desconcentrada a descentralizada, existiendo la posibilidad que, por así requerirlo las exigencias y fines estatales, quede subsumida en la centralización. (81)

La diferencia entre descentralización y desconcentración es fácil de percibir: la descentralización paraestatal supone la delegación del poder del -- gobierno central hacia una organización administrativa con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es decir, se crea un organismo autónomo, responsable jurídicamente ante la autoridad del Estado, de manera que no ha lugar -- a confusiones con la autoridad y responsabilidad del Presidente de la República, y de la Administración Central. Así queda establecido que si el Presidente de la República es el responsable, jurídicamente hablando, de los actos -- del gobierno central, no lo es directamente tratándose de los actos de las entidades paraestatales.

Con la finalidad de complementar lo anterior conviene agregar que, para hacer una distinción entre descentralización y desconcentración, debe hablarse de autonomía orgánica cuando se asignan prerrogativas propias ejercidas -- por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a éste su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos; en cambio, hay autonomía técnica cuando se asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera, diversas de las aplicadas al -- organismo central y semejantes a las utilizadas por el sistema empresarial -- privado.

El artículo 1º de la L.O.A.P.F. se refiere a un tipo de administración pública centralizada y otra paraestatal. Lo fundamental a identificar es el -

81.- HORACIO CASTELLANOS COUTINO. El Estado y los Organismos Descentralizados, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1981, Pág. 131 .

hecho que los órganos de la administración pública centralizada son muy diferentes en sus modalidades jurídicas y técnicas a los órganos de la administración pública descentralizada o paraestatal.

De conformidad con el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxilia, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, y

III.- Fideicomisos.

La descentralización hacia la administración paraestatal, tiene como finalidad disminuir los efectos derivados cuando un solo órgano lleva todas las funciones administrativas que le corresponden al Estado. (82)

Así, por ejemplo, la gestión de los servicios públicos se realiza, entre otras fórmulas, mediante la afectación de un patrimonio, que con estructura administrativa constituye una persona jurídica creada por el sistema de dislocación o desmembramiento del Poder Público, y a la cual se le aparta de los poderes del órgano central.

El Estado que pretendiera realizar a través de sus órganos centrales todas las actividades, sería algo parecido a un monstruoso hombre con sólo cabeza y carente de los restantes miembros. Por otra parte, no es el Estado el supremo responsable de la realización del bien común, y por tanto, quien asuma directamente la satisfacción del interés público, sino que también debe ser -

preocupación de todos los ciudadanos.

La descentralización persigue, fundamentalmente, la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas, la que se obtiene con un equilibrio adecuado entre la organización centralizada y paraestatal; especialmente de los organismos descentralizados.

Se confía en que los juristas y los hombres públicos encargados de resolver el problema, han de encontrar la línea que, de acuerdo con las exigencias histórico-sociales, marque un nuevo tipo de organización estatal, donde se puedan conjugar corregidos y perfeccionados, los beneficios que indubitadamente han venido reportando a los pueblos, tanto el primario sistema de la centralización, como el novedoso procedimiento de la descentralización.

(83)

Planteadas las múltiples funciones y la diversidad de fines que cubrían las paraestatales, sin atender a criterios uniformes y mucho menos adecuados a las modificaciones constitucionales, se hizo indispensable una legislación especializada sobre las entidades paraestatales. Así se expidió la Ley Federal de Entidades Paraestatales que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de Mayo de 1936. Este texto legislativo recoge la experiencia y la problemática del caso, y constituye la respuesta requerida por las exigencias, ya impostergables, en el orden jurídico y económico.

En la doctrina francesa se le conoce como establecimiento público. Al respecto José Castro Estrada resume diciendo: "El establecimiento público es una forma de organización administrativa, por virtud de la cual se organiza un servicio público de carácter general, con personalidad jurídica concedida y con patrimonio propio, que goza de autonomía y que se dirige por funciona-

rios técnicos responsables bajo el control y la vigilancia del Estado. (84)

La organización descentralizada debe operar bajo condiciones de mantenimiento y respeto de la relativa autonomía técnica, jurídica, orgánica y financiera puesto que, de lo contrario, se desvirtúa la naturaleza de las instituciones y el Estado deja de desarrollar eficientemente, a través de ellas, las funciones cuya administración indirecta obedece a inaplazables razones políticas, económicas y sociales. Sería tanto como seguir dentro del empaque burocrático y con timidez en la gestión administrativa, la que carecería de la flexibilidad en las determinaciones necesarias para su actuación.

En EEUU la descentralización se ha resuelto con el "funcionamiento de organismos que atienden necesidades públicas con la movilidad propia de una empresa particular, pero bajo la égida del Estado". (85)

Con respecto a las Comisiones, la primera agencia que surgió fue la Comisión de los Estados Unidos para el Servicio Civil en 1883, después la Comisión de Comercio Interestatal en el año de 1887, desligándolas de la sujeción presidencial, fijando el mandato de cada consejo hasta por siete años retirables por rotación y sólo renovables por ineficiencia, negligencia o delito grave. Posteriormente nacieron la Comisión Federal de Comercio, la de Energía, la Federal de Intercambio, la Federal de Electricidad, la Federal de Comunicaciones, el Consejo Nacional para las Relaciones de Trabajo, etc.

Son creaciones del Legislativo, sin subordinación a los Departamentos de Estado y están sujetas a la revisión de sus decisiones por la Suprema Corte -

- 84.- JOSE CASTRO E: La Clasificación y el Contenido de la Descentralización Administrativa, en Revista General de Derecho y Jurisprudencia. México, 1930, Pág. 520
- 85.- EMILIO PARASA Y JESUS RODRIGUEZ: Estudio Comparativo de las Comisiones y Corporaciones Descentralizadas de los Estados Unidos de Norteamérica y Corporaciones Descentralizadas de México, en Boletín del Instituto de Derecho Comparado, 1951, No. 15 Pág. 11

de Justicia y sus miembros son designados por el Presidente, con aprobación - del Senado. Por lo que hace a sus decisiones tienen fuerza y obligatoriedad - legal.

La independencia de estas entidades, en relación con el Poder Ejecutivo tiene el propósito de aislarlas de las presiones políticas que son frecuentes en la administración de los intereses colectivos.

A sus funciones propiamente administrativas unifican actividades cuasi-judiciales y cuasi-legislativas, sujetas, en última instancia, a la decisión del Poder Judicial Federal. Con el argumento de que el Ejecutivo debe proveer a la ejecución de las leyes y evitar toda interferencia en la unidad de la -- programación nacional, la Corte de los EEUU ha modificado o suspendido las decisiones de las Comisiones reguladoras; pero, es tan fuerte su intervención -- en el campo económico que ninguna persona tiene el privilegio ilimitado de -- emprender ciertos negocios como crea conveniente; hay una categoría de ellos afectados al interés público que son rigurosamente regulados como consecuencia de un ejercicio razonable de autoridad gubernativa.

Las corporaciones gubernamentales son órganos de inversión establecidos para la conducción de una empresa particular. Forman el sector económico de -- propiedad administrativa; basadas sobre moldes de Derecho privado; están incorporadas al orden federal, con facultades económicas. Combaten precios, disminuyen éstos; son medios de reducción de impuestos y parte importante de la política laborista. Algunas de las corporaciones son: la autoridad del Valle de Tennessee, la Corporación de Reconstrucción Financiera, la Autoridad de -- Suministro Eléctrico, Urbano y Rural. "Generalmente estos órganos asumen la -- forma de personas jurídicas; pero el simple hecho de que poderes particulares puedan ejercerse a través de esa forma no significa que los fines para los --

cuales se creó la autoridad estén, como consecuencia, fuera de la órbita de la regulación gubernativa. (86)

Financieramente tienen libertad para desarrollar su capital sin supervisión administrativa del presupuesto nacional.

Leonard White divide a las corporaciones en tres grupos:

1o.- Las que el gobierno utilizó durante la época de la depresión, para facilitar la extensión del crédito a la banca, seguros, transportes, industrias, y corporaciones privadas; 2o.- Las destinadas a la realización de actividades de características comercial-económica, pudiendo citarse en este grupo al sistema de transporte, producción o distribución de materias primas, -- construcción de obras públicas, construcción de diques, fábricas de energía, etc., 3o.- Las que son instrumento en la resolución de determinados problemas de emergencia. (87)

III.6.3 La Descentralización Política de funciones, de atribuciones y de entidades paraestatales de la instancia de Gobierno Federal, hacia la estatal o municipal.

En el contexto del federalismo opera la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales. Las características distintivas del Estado Federal han sido resumidas por Jorge - Carpizo en cinco grandes apartados:

I.- Crea dos órdenes, delegadas y subordinadas, pero que entre sí están coordinadas: el de la federación y el de las entidades federativas;

II.- Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia

86.- JAMES M. LANDIS: El Poder Administrativo, ed. Fondo de Cultura Económica México, 1976, Pág. 18

87.- Ibid

Ley fundamental para su régimen interno;

III.- Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal;

IV.- Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades y;

V.- Las entidades federativas intervienen en el proceso constitucional federal.

La distribución de competencias es fundamental para la estructura y funcionamiento del sistema federal y se instituye en la Constitución que expresa la voluntad de la unidad global.

La definición de las esferas de autoridad es muy variable, se lleva a cabo de acuerdo con factores históricos, sociales y económicos. No hay una norma general de atribuciones, lo que ha llevado a los especialistas a concluir que no se puede hablar de un federalismo, sino de tantos como naciones federales existan.

Cada Estado reparte las competencias en diferentes grados y matices de acuerdo con sus necesidades objetivas. Sin embargo, de una adecuada atribución depende, no sólo que el sistema federal cumpla su función equilibradora de las fuerzas centrípetas y centrífugas, evitando choques y duplicaciones, sino que, asimismo, logre coordinar a las entidades para conseguir una colaboración dinámica.

Existen tres criterios para efectuar el anterior reparto:

1) Establecer una enumeración detallada tanto de las materias que corresponden al gobierno central como de las atribuidas a los gobiernos locales;

2) Establecer una enumeración pormenorizada de las materias de la compe

tencia del gobierno federal, asignando a los gobiernos locales aquéllas otras que no están reservadas al federal, y

3) finalmente, el criterio inverso al anterior: enumerar circunstancialmente las materias de la competencia de los gobiernos locales y dejar los restantes como competencia del gobierno federal.

El primer criterio, de pretensión exhaustiva, por su distribución detallada de atribuciones a las dos esferas de competencia, tiene el inconveniente de que, fatalmente, incurre en omisiones y, por tanto, genera constantes conflictos de autoridad. El segundo criterio, al dejar todo lo que no está específicamente atribuido al gobierno federal, a la competencia de los gobiernos locales, fortalece la autonomía de los estados miembros y finca límites formales a la centralización. El tercer sistema, que confiere competencia de todos los poderes remanentes al gobierno nacional, fortalece al poder central.

El sistema adoptado por nuestro régimen jurídico en los términos del artículo 124 constitucional es el segundo.

El desarrollo nacional exige la necesaria participación de las entidades federativas como beneficiarias del proceso de descentralización; máxime que en la evolución del Estado Federal Mexicano se han concentrado facultades que pueden ejercer las entidades federativas o incluso los municipios en el ámbito de competencia federal; o cuando se trata de las llamadas facultades concurrentes se han concentrado o federalizado las actividades o funciones en la esfera de acción de la Federación, desplazando a los Estados y Municipios.

Tenemos que reconocer el gran avance obtenido con las reformas al Artículo 115 Constitucional. Entratándose de distribución de competencias es indispensable otorgar a los poderes locales facultades, a efecto de convertir

los en verdaderos sujetos activos de su desarrollo. Pueden citarse como ejemplos obvios: el turismo, el comercio, la pesaca, etc. Ello desde luego, permite una gestión local de los asuntos con intervención directa de las comunidades interesadas. Para tales efectos, la descentralización política de atribuciones opera a través de reformas o adiciones al texto de la Constitución o de las leyes federales, a fin de descargar de atribuciones a la instancia federal.

Antes de pasar a la otra forma de descentralización, conviene destacar lo relativo al fortalecimiento municipal, célula política básica de nuestra organización social.

La reforma constitucional al Artículo 115 de nuestra Carta Magna, promovió una verdadera autonomía municipal, con facultades jurídicas para autorregular la vida de las municipalidades en el ámbito de sus competencias. Podemos entenderla con base en tres apartados, mismos que estructuran el Artículo 115 de la Constitución: autonomía política, autonomía financiera, autonomía administrativa. Es decir, estos preceptos explican substancialmente la finalidad de la descentralización por servicio, que buscó siempre una base jurídica que reglamentara su actividad dentro de la convivencia municipal.

En este orden de ideas, es posible afirmar que la autonomía administrativa, en este caso, es el fundamento jurídico político que permite a la autoridad municipal (Presidente Municipal, Síndicatos, Procuradores, Regidores y demás colaboradores administrativos del órgano municipal) dictar reglamentos internos de acuerdo a las necesidades de cada municipio.

En el caso de atribuciones concurrentes, opera la descentralización política de funciones, por virtud de la cual, a través de reformas o adiciones a la legislación secundaria reglamentaria (si son atribuciones específicas), o

a través de los Convenios Unicos de Desarrollo, se transfiere la responsabilidad de la ejecución de cierta actividad. Por ejemplo, en materia de salud, educación, etc. En este caso, al igual que en el anterior, la comunidad participa en una mayor medida, lo cual acarrea los beneficios ya comentados en los rubros que anteceden al presente.

Una tercera opción de descentralización, es el caso de transferencia de entidades paraestatales a Estados o Municipios, cuando éstas no responden a las áreas estratégica o prioritaria de la Federación, y sí en cambio a los intereses público de las instancias de gobierno locales y se vinculen a los programas de desarrollo, económico y social del Gobierno del Estado o Municipio, y su ámbito de acción de influencia se limite a la localidad que corresponda.

En este caso, la transferencia puede ser parcial o total, dependiendo de la propiedad de la misma, y de la intervención con que cuenten las respectivas instancias de gobierno en la administración y dirección de las mismas.

III.6.4 La descentralización por colaboración.

La descentralización por colaboración representa una forma particular del ejercicio de la tarea administrativa con características definidas, que la separan considerablemente de los otros tipos de descentralización.

Esta forma descentralizadora se inicia cuando el Estado interviene en el desarrollo privado y cuando por circunstancias de carácter técnico y ahorro presupuestal de la Administración, se autoriza a instituciones privadas su colaboración concertada con el sector público. Contribuye este tipo de descentralización a una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas. (88)

Podemos agregar que son dos los elementos que caracterizan a la citada institución: el ejercicio de una actividad desarrollada en interés del Estado, concertada entre el sector público y privado; y el ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

Es evidente que, la descentralización por colaboración se diferencia de las otras formas de descentralización, por no constituir parte integrante del sector público federal, estatal o municipal, ya que se desarrolla a través de organismos privados que al emprender una función pública colaboran con aquella organización; se puede afirmar que esta manera de participación se encuentra tipificada dentro del marco de derecho público, así como del privado.

Esta forma de participación y colaboración entre el sector público y privado garantiza y alienta el régimen de economía mixta del Estado mexicano, al mismo tiempo que perfecciona los mecanismos de concertación política entre dichos sectores.

De muy variada índole son las instituciones que colaboran con la Administración, y usualmente son clasificadas en tres grupos: organizaciones que colaboran en la función consultiva (de preparación), en la función de ejecución y en la función de decisión.

Así, las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones Agrícolas, tienen facultades que ante todo, aunque no exclusivamente, son de consulta; las empresas concesionarias, los contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza están colaborando en la ejecución de la función administrativa, y por último, los Comisariados Ejidales establecidos por la legislación agraria, constituyen organismos asociados a las funciones de decisión y ejecución.

Como puede advertirse, esta modalidad de descentralización es una fórmula

la que puede dar una vida más sólida y original al régimen de economía mixta. (89)

El régimen legal de este tipo de descentralización, en términos generales es el siguiente:

Las Cámaras de Comercio e Industria, las Uniones de Comerciantes Ambulantes y las Uniones de Comerciantes de Mercados Públicos Municipales y del Distrito Federal se ha pretendido hacerlas auxiliares del Poder público, que se formen no por el ejercicio de la libertad de asociación sino en virtud de una obligación que se impone a los comerciantes; pero, por otra parte, como la iniciativa de creación queda de todos modos en manos de los particulares, resulta que también participan las Cámaras de lo peculiar de las organizaciones que colaboran con la Administración en la forma descentralizada que ahora nos ocupa.

La exposición de motivos de la ley que las rige expresa que:

"Es indudable la enorme importancia que tiene la clasificación de las Cámaras de Comercio y de Industria en las categorías conocidas de instituciones públicas o privadas... El sistema de la presente ley es, pues, crear esos organismos públicos como auxiliares del Estado, con las funciones que les son propias... De acuerdo con la doctrina y con los datos del derecho comparado... es innegable que las Cámaras de Comercio y de Industria, por su finalidad misma de representar los intereses generales del comercio y de la industria y por ser órganos de consulta para el Estado, no son instituciones privadas, sujetas a la voluntad libre de los particulares. Por ello se ha precisado su naturaleza al declararse en el artículo 1º del proyecto de ley que son "instituciones públicas" conservándose al mismo tiempo su carácter de autónomas, es decir, no supeditadas a determinados órganos del Estado, ni incluidas en los mismos en cuanto a su organización y funcionamiento. Se abandona el principio de asociación y se acepta un criterio institucional, estableciéndose que las instituciones ---

representativas de los intereses generales del comercio y de la industria estarán integradas por todos aquellos comerciantes e industriales sobre los que recae la obligación de inscribirse - en el registro respectivo que se lleve por la Cámara correspondiente o por sus delegaciones. Esta inscripción es obligatoria, causa el pago de ciertas cuotas... y atribuye plenamente a los comerciantes inscritos los derechos para participar en las asambleas generales de la Cámara correspondiente, para ser designados en todos los cargos de la misma, y para utilizar los servicios establecidos en beneficio de sus miembros".

Las funciones de las Cámaras son, en general, representar los intereses generales del comercio o de la industria de su jurisdicción; fomentar el desarrollo del comercio y de la industria nacionales; participar en la defensa de los intereses particulares de los comerciantes o industriales; ser órgano de consulta del Estado; actuar, por medio de comisiones, como árbitros o -- arbitradores; desempeñar sindicaturas en las quiebras de sus miembros; establecer museos; organizar ferias, etc.

En este rubro también se consideran a las Asociaciones Agrícolas y a -- los establecimientos de enseñanza, como muestras de las otras maneras que -- integran la descentralización por colaboración.

Así, las Asociaciones Agrícolas, de acuerdo con la Ley de 19 de agosto de 1932, tienen por finalidad promover en general el desarrollo de las actividades agrícolas de la Nación, así como la protección de los intereses económicos de sus agremiados y, en cuanto a su participación en las funciones -- públicas, el Estado considera a las Asociaciones Agrícolas como organismos -- de cooperación y en consecuencia, éstas están obligadas a proporcionar todos los informes que les solicite la Secretaría de Agricultura y Fomento, -- relativos a los servicios agrícolas.

Entre las empresas particulares que colaboran por descentralización en

el ejercicio de la función administrativa, están también los establecimientos particulares de enseñanza primaria, secundaria y normal, cuyos estudios y títulos son reconocidos por el Gobierno, porque el 3º constitucional previene - que sólo el Estado impartirá educación primaria, secundaria y normal, y que los particulares que deseen impartirlas en cualquiera de esos grados, podrán hacerlo, pero sólo mediante una autorización del Poder público. Así es, pues, que si empresas particulares realizan esos actos, están colaborando con la Administración y descargan a ésta de la tarea que había de corresponderle.

Finalmente, cabe destacar lo expresado por Gabino Fraga:

No se trata de organizaciones privadas que por iniciativa propia -- ejerzan funciones públicas, ni tampoco de que ese ejercicio lo lleven a cabo libremente sin ninguna intervención del Poder público. Si así fuera, propiamente se produciría, no una simple descentralización, sino una organización especial del Estado en la que el Gobierno no sería el único encargado de realizar las atribuciones del Estado, sino que frente a él, y sin ninguna conexión, existirían -- otros elementos a quienes estaría encomendada una parte de dichas atribuciones, lo cual contraría fundamentalmente la concepción de la unidad esencial del Estado moderno. Así es que, para conservar dicha unidad, el Estado se reserva las facultades necesarias para garantizarlas, a saber: la autorización de las instituciones admitidas a colaborar y el ejercicio del control y vigilancia necesarios para mantener la colaboración dentro de los límites legales.

Finalmente, a manera de corolario nos parece importante destacar, lo expresado por Julio Alberto Davis, en el sentido de que se ha dicho, con acierto, que la descentralización administrativa causa anemia, más o menos grave, en el órgano central; pero si entendemos que ese órgano central no es ni la Nación ni el Estado, sino una simple expresión del poder de éste, concluiremos reconociendo que tal debilitamiento en vez de defecto es ventaja, porque evita el robustecimiento de los gobiernos tiránicos y absorbentes. Por ello, es recomendable la fórmula popular "centralización política y descentralización administrativa". De esta manera, quedará asegurada la unidad -

y la coherencia institucional del Estado y, al mismo tiempo, se habrá garanti-
zado el derecho que tienen las circunscripciones territoriales y las entida--
des descentralizadas de características técnicas, para velar por sus intere--
ses, para progresar y robustecerse por sí solas, sin perjudiciales interferen-
cias políticas del poder central. (90)

CAPITULO CUARTO

ECONOMIA MIXTA. PARTICIPACION DE LOS SECTORES PUBLICO,
SOCIAL Y PRIVADO EN EL REGIMEN ECONOMICO

CAPITULO IV

ECONOMIA MIXTA. PARTICIPACION DE LOS SECTORES PUBLICO,
SOCIAL Y PRIVADO EN EL REGIMEN ECONOMICO

El sistema de Economía Mixta es parte importante del Estado de Derecho. Este sistema, defendido apasionadamente por los funcionarios públicos es objeto, por otra parte, de la crítica de numerosos empresarios y del movimiento obrero organizado que no ha recibido los beneficios que de ella esperaba.

Sin embargo, este sistema que reconoce de hecho el papel preponderante del Estado ha sido factor esencial de apoyo en la maduración de las bases económicas de la nación y del mantenimiento de la paz social.

La relación Estado y Sociedad es definida por la Constitución, que parte del respeto a la propiedad privada, pero la sujeta a la injerencia estatal -- cuando lo exija el interés social.

La rectoría del Estado comprende, indudablemente, a la economía, mixta o no, y jerarquiza los mecanismos en que se da la intervención estatal, integrados asimismo en el Plan Nacional de Desarrollo.

Este híbrido llamado Economía Mixta tiene como propósito moderar la -- economía de mercado pero, socapa de defender al pueblo consumidor, mantiene -- ese movimiento pendular, que si bien hace aparecer por un lado, al comercio como enemigo de los consumidores, le permite al sistema por el otro, mantener la paz social tan necesaria para el desarrollo nacional.

El Estado mexicano fortalecido por el carácter social de la revolución, entiende la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento

to económico, social y cultural del pueblo" (91).

IV.1 El sector privado. Visión de la sociedad y de su participación en ella

Existen pocos documentos que expresen de manera tan clara como lo hace -- el Ideario del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la concepción que acerca de la sociedad sustenta el sector privado, así como la intervención y el papel que deben desarrollar sus integrantes en el contexto de las relaciones económicas y sociales.

El ideario parte del reconocimiento de que "la persona humana es principio y fin de todas las instituciones económicas y sociales", teniendo éstas -- como atributos básicos "la libertad y responsabilidad". Esta visión individualista de la sociedad se fundamenta en la dignidad, valor y destino trascendental de la persona, siendo reconocida esa dignidad "sólo cuando pueda, por sí misma, tender plenamente al logro de sus fines" (92).

En este marco, la economía y, por ende, el desarrollo económico, -- debe ser puesto al servicio del hombre. Este carácter de medio no de fin del desarrollo, resalta al considerar que, "no es lícito, ni al Estado ni a los particulares atentar en nombre de aquél en contra de la libertad y dignidad de -- las personas, ni afectar la certeza o la eficacia de los derechos que le son inherentes" (93).

91.--Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, artículo 3º inciso a) p. 5

92.--Cfr. Ideario del Consejo Coordinador Empresarial (Centro de Estudios Sociales del CCE), México, serie doc. No. 010, 1980, p. 2

93.-- Ibid p. 2

En especial, se consideran conculcadas la libertad y la dignidad humana - cuando no se le permite al hombre "ejercer su propia iniciativa y su acción - creadora en la producción de bienes y servicios".

A partir de esta visión del hombre y de la sociedad, se deriva el "derecho natural e insaciable de satisfacer sus necesidades y preservar su libertad y dignidad mediante la propiedad privada y el uso razonable de los bienes materiales. Este derecho comprende igualmente los bienes de producción y los de consumo" (94).

La índole del derecho natural de la propiedad privada se reafirma al -- considerar que ella no es "concesión graciosa o caprichosa del Estado", no pudiendo éste "abolirla, sino sólo regular su uso".

Esta postura respecto a la propiedad es matizada al introducir un doble aspecto de la misma: individual y social; implicando el segundo que los bienes deben "usarse de tal manera que, directa o indirectamente, beneficien a - la comunidad" (95).

En un análisis provisorio parecería evidente que en el Ideario se conjugan elementos provenientes de la ideología liberal-burguesa, en especial la - índole natural e inviolable de la propiedad privada, con nociones cuyo origen está en la doctrina de la Iglesia, en especial, lo referente al personalismo, el aspecto social de la propiedad y el concepto de bien común" (96).

En esta conjunción de ideas aparece una línea causal que plantea que el derecho de propiedad privada sobre bienes de producción es necesario para el-

94.- --- Ibid p. 3

95.- --- Ibid p. 3

96.- --- Ibid pp. 3 y 10

libre ejercicio de la iniciativa individual en la esfera económica, lo que es expresión, en ese ámbito, de la libertad y dignidad de la persona humana. -- Lógicamente se concluye planteando que la libre empresa, es decir, la empresa privada es "la célula básica de la economía" y una de las más peculiares y valiosas manifestaciones de la capacidad creadora del hombre, y defendiendo la - litud de que el inversionista y el empresario obtengan beneficios, sin profundizar en el origen de los mismos (97).

Cohherentemente con la declaración del aspecto social de la propiedad, se manifiesta que la "actividad del empresario responde a una función social": - satisfacer las necesidades de la comunidad y, "rebasa el objetivo del mero lucro individual" (98). En particular, el empresario tiene un conjunto de responsabilidades frente a la comunidad, al consumidor, a sus trabajadores y al Estado.

Esta visión de la sociedad se complementa con nociones sobre las condiciones necesarias para un régimen de libertad política efectiva, o democrático. Sin embargo, parece más conveniente hablar de ellas en las siguientes - secciones de este trabajo, dado que el ideario plantea una estrecha relación entre estas nociones y las formas de la intervención estatal en la economía.

IV.2 La visión de la economía mixta del sector privado

La visión que de economía mixta tiene el sector privado en México se - limita a la existencia de dos sectores: el privado y el público. Según el punto de vista de funcionarios de alto nivel del Estado, no se duda sobre la ne-

97.- --- Ibid, p. 4

98.- --- Ibid, p. 5

cesidad de que ambos sectores coexistan y cumplan sus funciones de acuerdo a la lógica que los rige. En las diferentes declaraciones que el sector privado ha externado acerca de la entraña de la economía mixta, se encuentran pronunciamientos relativamente radicales; por ejemplo, el Ing. Bernardo Garza Sada en comunicación pública declara que "economía mixta quiere decir aquella economía nacional en cuya marcha interviene el empresario privado y la empresa descentralizada, dirigida y manejada por el Estado" (99).

En contraste con lo anterior, el ideario y la Carta Económica Mexicana de la Confederación Nacional de las Cámaras Industriales indica, por supuesto, que un "régimen de economía mixta es aquél que, reconociendo el papel preponderante del sector privado en la vida económica, permite la acción del Estado en la creación y manejo de aquellas empresas estatales que, de manera evidente, reclama el bien común". Esta definición, a su vez, es encuadrada en un marco más general que indica que "en un régimen democrático, la actividad económica corresponde fundamentalmente a los particulares y son ellos -- quienes tienen a su cargo, de manera directa, la creación de la riqueza".

Aunque el primer pronunciamiento es menos radical que el segundo; la filosofía del sector empresarial y sus declaraciones respecto al espacio al que debe restringirse la intervención del Estado, pareciera confirmar la ponderancia del texto del Ideario y de la Carta Económica Mexicana (100).

99.- --- BERNARDO GARZA SADA: El Sector privado como Fuerza Motriz del Desarrollo Económico, (Ponencia Presentada al Seminario Internacional sobre "El Papel de los Sectores Público y Privado en el Desarrollo Socio-Económico"), COPAMEX, México, s/f. p. 17

100.- --- Carta Económica Mexicana, Confederación Nacional de las Cámaras Industriales, México, 1964.

En todo caso, se plantea en principio, la "convivencia armónica" entre -- ambos sectores dada la naturaleza de mutua indispensabilidad y los dones -- complementarios de los mismos para el desarrollo económico del país. En el en tendimiento que los dos sectores buscan el mismo fin, tanto en cuanto a sus -- funciones, como complementándose el uno con el otro.

El desarrollo económico es pues tarea común y responsabilidad común; entre más armónico sea el trabajo realizado, mejores frutos se obtendrán (101). Aún más, se habla de que, a pesar de sus distintas lógicas de acción y de las diferentes funciones que están llamados a cumplir, ambos sectores no son entidades opuestas. Recordemos que el sector privado es el pueblo y el sector público es el grupo de personas que representan al pueblo, y no debe establecerse una controversia entre los dos sectores y mucho menos una oposición de -- intereses, porque el sector privado representa un interés público de carácter general que comprende a todo el pueblo (102).

Pese al planteamiento de convivencia armónica, el sector privado niega -- la tesis de que el sector público es el único representante del interés nacional, correspondiendo al sector privado ser el representante de los intereses particulares.

De hecho, se indica que el llamado sector privado está integrado no sólo por "los grandes empresarios, sino también por los agricultores, ganaderos, -- artesanos, profesionistas, empleados y obreros" (103). Ambos con los mismos propósitos, pero cada uno en su ámbito de acción, cada uno cumpliendo sus fun ciones, se inspiran, representan y fomentan el "interés nacional", el "bien -- público" o el "bien común".

101 - B. GARZA SADA: op. cit. p. 6

102 - Ibid, p. 5

103 - Ideario: op. cit., p. 9

El empresario mexicano recurre a la Constitución para justificar su existencia y su actuación, pero como es de suponer, la interpreta de acuerdo a su propio proyecto de desarrollo, a su concepción de sociedad, y a sus intereses. En este caso, el sector empresarial fija la atención en la consagración de "los derechos básicos del hombre y del ciudadano", dentro de los cuales se comprenden derechos tales como el de "propiedad y la libertad de actividades lícitas y de comercio (104).

Ahora bien, en términos generales, el sector privado reconoce la legítima intervención del Estado en el espacio económico. Sin embargo, pugna por que dicha intervención quede limitada a lo que él considera como las funciones propias del Estado. En efecto, para el sector privado el desarrollo económico corresponde a los intereses privados, al "pueblo", aunque apoyado, fomentado y completado por el Estado. Lo que se discute entonces, en palabras de Bernardo Garza Sada, "no es si el Estado deja o no de intervenir en la economía, lo que se discute es el cómo se interviene y en qué grado se interviene" (105).

Anteriormente habíamos dicho que el sector privado defendía la economía mixta; sin embargo, Garza Sada señala que el "sistema de economía mixta no es algo estático, si constituye un proceso en el que se establece un movimiento en constante evolución, permanentemente equilibrado y uniforme entre el Estado y la Empresa Privada". Partiendo de este supuesto, el sector privado plantea "el deber de enjuiciar este proceso, en permanente pérdida de equilibrio" (106). Así, en el afán de establecer los límites de la intervención del

104.- --- B. GARZA SADA: op. cit., p. 3

105.- --- Ibid p. 7

106.- --- Ibid p. 17

Estado, se refiere a ciertas funciones estatales generales, inalienables y ne- cesarias, y otras más que el propio desarrollo económico y social del país-- aconseja sean adjudicadas al espacio de su responsabilidad.

Antes de pasar a explicar cuáles son las funciones que, según el sector privado, toca llevar a cabo al sector público, conviene dejar sentadas las te- sis básicas del primero: el sector privado es la fuerza motriz del desarrollo, "no pretendo proponer la exclusión total del Estado en la vida económica, si- no que su intervención en ella sea lo más adecuada y conforme, pero también - limitada en forma especial, y con un carácter puramente emergente o transito- rio. Obvio es decir que tal intervención del sector público es simplemente -- subsidiaria y complementaria, nunca BASICA" (107).

En la justificación de la primera tesis de que el sector privado es la fuerza motriz, se traza una línea de argumentación que comienza por la exis- tencia del mercado, pasa por los consumidores y termina en el sector privado. Como rey del mercado (el consumidor) establece lo que debe producirse , y fi- nalmente establece a qué precios debe venderse. Igualmente, con su demanda de termina qué trabajadores deben tener trabajo, señalando también los salarios- que deben pagarse; así el consumidor, es decir, el pueblo, es el que determi- na la dirección y el sentido de la economía.

El sector privado, al servir al consumidor y realizar esta función pú- blica, se convierte de esta forma, no sólo en factor de la economía, sino en factor del desarrollo, es decir, el sector privado es por lo tanto, la fuerza motriz primordial del desarrollo (108).

107.- --- Ibid. p. 21

108.- --- Ibid. p. 9

En lo que respecta a la justificación de la segunda tesis acerca del carácter subsidiario del Estado en la economía, ésta se deriva entre otras, de la división de tareas, de las funciones y "pesadas cargas" que el Estado debe asumir, y del criterio político que generalmente guía al gobierno en tanto representante del pueblo o nación.

¿Cuál es entonces el ámbito propio del Estado y cuáles son sus funciones? El problema de la fijación de los límites de acción de uno y otro sector, es una cuestión que durante largo tiempo ha preocupado a los diferentes sectores que participan en el desarrollo económico.

En la sección inmediata anterior establecimos que para el sector empresarial sólo dos sectores componían la economía mixta: el privado y el público. Apoyado en este principio "el desarrollo económico de México debe ser pues, - el resultado de la acción conjunta y coordinada de los sectores público y privado". Según el sector empresarial, "es requisito indispensable la meta y definida delimitación de los campos que corresponden a ambos sectores" (109).

Para el sector privado, el fundamento que debe guiar la distribución de la actividad económica entre el sector privado y el público es el de subsidiariedad, es decir, que "todo aquello que el hombre pueda realizar por sí mismo, o que pueda llevar a cabo una sociedad inferior, no debe encargarse a un organismo social más amplio y elevado a menos que, en forma evidente o imperativa, lo exija así el bien común" (110).

El sector empresarial se pronuncia en favor de cierto tipo de participación del Estado en la economía, pero condena otro. El Lic. Fausto Miranda ---

109.- --- CARTA ECONOMICA: op. cit., p. 39

110.- --- IDEARIO: op. cit., p. 9

agrupa en cinco categorías las centenares de empresas en las que ya sea de manera minoritaria, mayoritaria o exclusiva, participa el Estado:

- a) Empresas que "por su naturaleza y por la organización política de México, corresponden al Estado, como el correo, telégrafo y los ferrocarriles".
- b) En las que por dictamen constitucional, sólo el Estado puede actuar, como en el petróleo, carburos y energía eléctrica.
- c) Las actividades que el gobierno ha asumido para evitar el cierre de -- fuentes de trabajo ante el grave peligro económico y social que el fracaso de alguna actividad económica concreta hubiera podido causar. "En esta categoría están CORDEMEX y la economía del Real del Monte de Pachuca".
- d) Empresas en las que sus anteriores dueños proceden del sector privado, y al fracasar, recurrieron al Estado en busca de auxilio económico, y finalmente le pidieron que las tomara bajo su control y propiedad.
- e) El grupo de empresas organizadas por el Estado con fines de ayuda popular, cuya justificación económica y social si no es sostenible, por lo menos, tampoco parece ser cuestionable (111).

El planteamiento general respecto a esta categorización va en el sentido de que los dos primeros grupos de empresas de ninguna manera deben dejar de -- estar en manos del Estado. Sin embargo, las tres restantes en principio han -- de ser analizadas en tanto no hay motivo para que no sean privatizadas o re-- privatizadas (112).

111. -Ibid., p. 78

112. -Ibid., p. 28

Como ya mencionamos, resulta una cuestión bastante difícil, y de esto es tá consciente el sector privado, determinar tanto las fronteras como la conviencia de la intervención estatal. En palabras de otro representante empresarial, el Sr. Eustaquio Escandón: "nada hay en la teoría del Estado, órgano representativo y promotor responsable del bien de la comunidad, que le impida-
operar directamente actividades de carácter industrial, comercial, bancario y demás" (113).

Siendo esto así, pareciera no haber límites a la acción estatal. Sin embargo, basándose en la interpretación de que corresponde a los "particulares" el desarrollo primordial de la actividad económica, se plantea el siguiente criterio para decidir sobre la participación del Estado en ciertas actividades: si el sector privado puede atender esas actividades en condiciones de mayor eficiencia, a menos costo y con mejores resultados para el conjunto de la comunidad, que lo pudiera hacer el propio Estado, éste, cumpliendo con su función básica, debe abstenerse y dejarle ese tipo de operación al sector privado, ya que de no hacerlo contradice su objetivo primario, traiciona su misión, y en vez de beneficiar le causa daño a la comunidad. Este es y debe ser el único medidor para determinar los límites de la actuación directa del Estado en el proceso económico (114).

Este principio junto con el de subsidiariedad, constituyen los dos criterios básicos en la delimitación de los campos de acción de ambos sectores.

113.----- EUSTAQUIO ESCANDÓN: La Economía Mixta y el Desarrollo, ponencia presentada en el Seminario Internacional, México s/f, p. 15

114.----- Ibid. p. 15

IV.3 La participación que corresponde al
Estado en la economía; en la perspectiva
del sector privado

La intervención del Estado, en la economía puede, sin embargo, adquirir diferentes modalidades que, según la percepción del sector privado, van desde las legítimas intervenciones que le confiere la Constitución, hasta aquéllas en las que se detecta una clara intrusión en asuntos que corresponden a los empresarios "privados".

En esta perspectiva, para el sector privado la función primordial -- del Estado respecto a la economía está en garantizar la propiedad y defenderla contra todos los ataques y asechanzas y, al mismo tiempo, resguardar la libertad económica de carácter constitucional (115).

De la misma manera y en el mismo sentido, corresponde al Estado crear - las condiciones políticas y sociales idóneas que permitan el desarrollo económico. Es en la paz social en donde el Estado sí juega uno de los papeles más importantes que pudiera imaginarse. Gobernar con seguridad no es tarea fácil. La función de la conservación de la paz social sí compete enteramente al Estado. Sin un previo desarrollo político es muy difícil lograr un desarrollo económico pleno. Magna tarea para el Estado es también la seguridad pública (116).

Si fuera éste el único caso de intervención que el sector privado - contemplara para el Estado, estaríamos frente a la típica concepción del Estado guardián. Sin embargo, el sector privado está consciente de la necesaria - intervención en otros campos.

115.- ---- B. GARZA SADA: op. cit., p. 7

116.- ---- Ibid., pp. 12-3

Para el sector privado, la enorme importancia del Estado como uno de los factores del desarrollo estriba principalmente en que debe actuar como una motocombinadora que vaya eliminando obstáculos y desbrozando el camino al desarrollo (117).

Este desbrozamiento no se refiere únicamente a las condiciones de paz social mencionada sino también al papel promotor del Estado, que puede expresarse tanto en la política fiscal, como en la infraestructura y la política social. Respecto a la primera se plantea que "el gobierno, dándose cuenta de las necesidades de desarrollo de determinadas áreas, da facilidades y entra en ellas mediante las rebajas o las supresiones de impuestos y también concediendo subsidios (118).

Respecto a las obras de infraestructura y de política social, los planteamientos cumplen con los de carácter tradicional; corresponde al Estado crear una infraestructura suficiente que permita la expansión y el crecimiento industrial, así como la de otorgar a sus ciudadanos ciertos mínimos de bienestar: salud y educación.

El Ideario de la COPARMEV proporciona un buen resumen de aquellas áreas en las que idealmente, según el sector privado, el Estado está en condiciones de participar y es deseable que lo haga.

En primer lugar, al sector público corresponden tres misiones básicas: "además de su misión de regir y custodiar el orden jurídico, la de ser gestor del bien común, lo que realiza en la vida económica, facilitando, amonizando, estimulando y, sólo en último término, supliendo la acción de los particulares"; finalmente, "corresponde al Estado garantizar el orden contra quienes--

117. -Ibid., p. 10

118. -Ibid., p. 17

pretendan alterarlo (119).

En segundo lugar, si bien según el Ideario "la producción de bienes y -- servicios económicos no constituye una función propia del Estado, sí le co-- rresponde participar directamente en actividades económicas en los siguientes casos:

- 1) Servicios Públicos Básicos;
- 2) Actividades de Interés Colectivo en las que la iniciativa privada sea insuficiente y omisa, siempre que esta omisión no derive de actos o limitaciones provenientes del propio Estado;
- 3) Areas económicas que no pueden ni deben ser controladas por capitales extranjeros, ni son atendidas adecuadamente por los nacionales;
- 4) Actividades económicas que por su magnitud y trascendencia requieran la conjunción de recursos privados y gubernamentales (120).

En el marco del principio de subsidiariedad, le atañe al Estado crear y mantener la infraestructura económica. Por otra parte, el mismo principio -- lleva a afirmar que en todas las actividades económicas en que el Estado in-- terviene, no sólo debe aceptar, sino favorecer a los particulares (121).

Finalmente, esa participación del Estado "debe ser completamente limitada y transitoria", debiendo "reconocerse a los particulares el derecho de adquirir empresas gubernamentales que operan en campos de la iniciativa privada".

119.-IDEARIO: op. cit., p. 10

120.-Ibid., p. 9

121.-Ibid., p. 10

IV.4 La participación del sector social en el Régimen económico del Estado Mexicano

Aun cuando la visión que la iniciativa privada tiene de la Economía Mixta es de que está integrada por dos sectores, privado y público, el artículo 25 constitucional, párrafo tercero, asegura que: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social el sector público, el sector social y el sector privado ..." Además, la propia configuración de la sociedad mexicana pone en evidencia la existencia del sector social de la Economía Mixta.

El sector social de la economía mexicana está formado por todos aquellos elementos de producción que representan, en términos generales, a la clase trabajadora, tanto urbana como rural. En esta caracterización se considera de manera especial a las sociedades cooperativas de todo género, entre ellas las pesqueras, que constituyen mayoría, y por supuesto las cooperativas formadas por los obreros para producir o distribuir bienes de consumo. Asimismo, se consideran parte del sector social los ejidos, como instrumentos que organizan la producción agropecuaria sujeta a ese régimen de tenencia de la tierra en todo el país, y que crean buena parte de los bienes agrícolas, ganaderos y forestales que prestan sustento a la nación.

En un sentido amplio puede decirse que todas aquellas organizaciones productivas o distributivas que no forman parte del Estado ni constituyen empresas privadas, o que están protegidas por un régimen jurídico social específico, pertenecen a este sector. Por tanto, en esa contingencia, el sector social es quizá el que mayor número de individuos reúne aunque no tenga, por razones obvias, la fuerza económica del sector público y del privado.

Pero en cambio es un sector dotado de relevante fuerza política y, como se ha dicho, se beneficia de ciertos regímenes jurídicos especiales. Por ejemplo, la legislación pesquera, desde la década de los treinta, reserva al sector social, por conducto de las sociedades cooperativas pesqueras-ejidales, la explotación de las especies de pescado y marisco más remunerables, como el camarón y el ostión, la langosta y la almeja pismo, la totoava y la tortuga.

Existen otras cooperativas que se dedican a múltiples sectores de la producción y los servicios: vestuario y equipo, producción azucarera, servicios de transporte, impresión, servicios turísticos, y hasta dos de las principales organizaciones periodísticas de la capital de México están estructuradas como sociedades cooperativas pertenecientes al sector social.

Los Artículos 25 y 26 Constitucionales que son el marco jurídico supremo de este sector, cuya existencia y jerarquización ha sido reconocido en las recientes reformas a los Artículos 25, 26, 28 y demás relativos a nuestra Carta Magna, les da vida a través de las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Los sindicatos de trabajadores más poderosos del país han organizado también sociedades cooperativas de producción y de consumo que han robustecido al propio sector. Su peso específico en la vida nacional es cada vez más importante y algunas actividades típicamente privadas son realizadas por organizaciones que pertenecen al sector social, por lo que podemos decir que este sector comparte muchas áreas, que no le son exclusivas, con el referido sector privado. Su importancia económica tiende a crecer y se le ve como un factor de estabilización dentro de la economía mixta.

En algunos países socialistas el sector social ha substituído, francamente, al sector privado y junto con el sector público, es responsable de las áreas económicas más importantes, como por ejemplo en Yugoslavia y en China.

La inclusión del sector social en el régimen de economía mixta mexicano a nivel constitucional, sin duda alguna, reviste singular importancia en la perspectiva económica, social y jurídica.

En efecto, tradicionalmente en los regímenes capitalistas la economía mixta hace referencia, tan sólo, a un sistema de mercado al que concurren la propiedad privada y la pública. Ambos sectores, como los define nuestra Carta Magna, están relacionados funcionalmente para los fines de formación de capital, así como para buscar una complementariedad en la producción de bienes y en la prestación de servicios, especialmente los calificados como públicos, para asegurar aspectos esenciales en la interdependencia social.

A raíz de las reformas al artículo 25 constitucional, ha quedado reconocida la presencia de un sector de la economía que ya existía con una representación profunda y protérita que se inicia con la propiedad comunal y ejidal.

No obstante sus antecedentes, la legislación que lo norma se encuentra muy dispersa y con grandes lagunas, faltando, además, determinar las características formales que justifiquen estas organizaciones, con el objeto de aplicar los beneficios que la propia constitución prevé, sin demérito del equilibrio que debe prevalecer en el sistema económico.

En este aspecto, estimamos que dichas características pueden resumirse de la siguiente manera:

a) el régimen de propiedad corresponde a las mismas personas que aportan a la unidad económica su fuerza de trabajo;

b) sus miembros participan también en la administración, organización, establecimiento de políticas, y vigilancia del desarrollo de la unidad económica;

c) los beneficios y utilidades obtenidas por dichas unidades económicas, se distribuyen equitativamente entre todos sus miembros.

Por su naturaleza y potencialidad, el sector social puede representar un elemento positivo para la economía del país, al contribuir a la formación del producto interno bruto de la Nación; así como influir sensiblemente en la redistribución del ingreso, propiciar la creación de fuentes de empleo, desarrollar capitales en un mayor segmento de la población y, por ende, contribuir al crecimiento económico y al bienestar nacionales.

Los apoyos que otorgue el Estado, son importantes en tanto que permiten su creación y consolidación. Sin embargo, los límites y orientaciones de los mismos deben ser muy precisos, a efecto de evitar espejismos demagógicos.

IV.5 La participación del sector público en el

Régimen de economía mixta mexicana. Un punto de vista

Las economías modernas parecen formadas por la articulación de sectores - que, en primera instancia, responden a lógicas diferentes de acción.

Frente a un sector donde los criterios ordenadores de la actividad económica están determinados, en lo fundamental, por el mercado y la ganancia (sector privado), existe otro donde la lógica dominante es la de autoridad (dominación) y en el que el mercado y los precios juegan un papel subordinado (sector público).

Es útil hacer notar, que para señalar la diferencia cualitativa que existe entre los sectores, se utilizan las denominaciones de economía privada, economía pública y economía social, cuyo conjunto configura a la economía nacional.

Por otra parte, se ha desarrollado una visión más compleja del sector público, desagregándolo en sus diferentes componentes y haciendo resaltar que -- el carácter mixto de una economía no surge de la mera yuxtaposición de sectores, sino de la equilibrada relación entre los mismos.

En lo referente a la desagregación del sector público, se reconocen tres áreas en el mismo:

a) servicios públicos, que son entidades productoras de bienes de orden público o de interés general, como por ejemplo: puentes, carreteras, puertos, etc;

b) explotaciones públicas, que son unidades de producción (aunque guiadas por el interés general) que se prestan a título oneroso, servicios de interés privado y;

c) intervenciones públicas, que son entidades ubicadas en la zona de función de la economía de mercado y de la economía pública, por ejemplo: empresas privadas sostenidas casi exclusivamente por el apoyo financiero del Estado.

Surge pues con claridad que el concepto de empresas públicas, habitualmente utilizado en México, se aproxima mucho al de explotación pública, si bien con rasgos diferentes.

Se considera que la Constitución de 1917 sienta las bases para el tránsito del Estado policiaco o gendarme, al Estado benefactor o de servicios, deján dose de lado la teoría del Estado que prevalecía en la Constitución de 1857.

En lo particular, parecería que después de 1917, la legitimidad del nuevo Estado se fundamenta en su capacidad para conducir, regular y participar en el proceso de desarrollo económico y social del país. Al no medirse ya la legitimidad del Estado únicamente a la luz de los criterios de la democracia liberal, se puede constatar la cualidad necesaria de su intervención en la econo

mía y la aparición de un sector paraestatal relevante.

Otra vertiente de razonamiento que se conjuga con la anterior, expresa -- que el tipo mixto de la economía encausa hacia su apertura a todo tipo de iniciativa (privada, pública y social), lo que es inherente al pluralismo de la - sociedad mexicana.

IV.6 La intervención de la empresa pública

La empresa pública ha sido uno de los instrumentos más valiosos con que - el Estado Mexicano ha contado para participar en el proceso productivo e incrementar su influencia en las diversas actividades económicas, conjuntamente con otras políticas fiscales y monetarias. Si del desarrollo se trata, no deben - perderse de vista los medios para arribar a los fines sociales, políticos y -- económicos propuestos. Así pues, las reformas constitucionales, con una profunda vocación de seguridad jurídica y pretendiendo definir la acción estatal - en el marco de la legalidad, han dividido su participación en dos grandes ---- áreas: una de carácter exclusivo para el Estado que reivindica diversas materias como propias y, otra, la de un conjunto de actividades de orden prioritario, en la que está definida la participación de los sectores social y privado.

Las áreas estratégicas especificadas por la Constitución, deberán ser --- atendidas por organismos públicos, descentralizados, en los que el Gobierno -- Federal, por definición jurídica, conservará la propiedad y el control. Las - actividades estratégicas enumeradas en el párrafo 4o. del artículo 28 Constitucional, se enriquecen con la prestación al servicio público de banca y crédito detallado en el párrafo 5o. del mismo artículo.

Si bien este servicio se exceptúa de la prohibición monopólica, no corresponde su estructura a la definida para las otras áreas estratégicas, es decir, a la forma de organismo público descentralizado, ya que este servicio "será prestado exclusivamente ... a través de instituciones" que la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en su artículo 2o. enumera claramente : las sociedades nacionales de crédito y las instituciones nacionales de crédito.

Cabe señalar, que las novísimas sociedades nacionales de crédito han venido a acrecentar el número de empresas públicas en su sentido económico, expandiendo, particularmente, el importante subsector financiero del Estado, y, consecuentemente, desbordando la relación prevista en el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

IV.7 La Especificidad de la Empresa Pública, en el marco de la rectoría estatal del desarrollo

El capítulo de política económica general del plan nacional de desarrollo, al establecer los objetivos fundamentales de la política de gasto público, habla de fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.

Los lineamientos necesarios para fortalecer dicha capacidad mencionan -- que la asignación directa de recursos por parte del Estado en áreas estratégicas y prioritarias es el instrumento fundamental para cumplir con el mandato constitucional; parecería, en sentido contrario que, cuando no se asignan recursos, están ausentes tales áreas del desarrollo económico nacional; una vez reconocida la empresa pública como la base material con que cuenta el Estado -

para la regulación e impulso de la actividad económica y social en todos los sectores (122).

Entre otros propósitos fundamentales de la empresa pública, el PND precisa los siguientes:

Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado y con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y su escaso rendimiento financiero (123).

Por su parte los Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción, establecen:

El desarrollo de la empresa pública tendrá que basarse en consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiere, más que en el crecimiento indiscriminado de sus actividades... Para ello, en el futuro inmediato, tendrá que seguirse criterios de selectividad y ajuste estricto a las prioridades sociales y a los recursos financieros disponibles.. Para lograr una administración pública paraestatal eficiente se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas (124).

Es evidente que la normatividad que dé cobertura amplia a dichas prácticas aún es esperada. Consecuentemente, el cumplimiento de las licitaciones públicas establecidas en el párrafo segundo del artículo 134 constitucional, son problemas no previstos, en particular los casos de empresas de participación estatal minoritaria, amén de las dificultades que el derecho del tanto societario conlleva y la complejidad de la vida económica moderna.

122. --- Secretaría de Programación y Presupuesto: Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988, México, 1984, pp. 169-176

123.-Ibid. p. 178

124.-Ibid. pp. 178-179

Es prudente mencionar al sector coordinado por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la mencionada dependencia ha comunicado que el Estado mantendrá y todavía más, ampliará su participación en las siguientes -- ramas prioritarias:

a) Bienes de capital. Que son indispensables para abordar etapas más avanzadas de desarrollo industrial, apoyar el crecimiento de otros sectores, fortalecer las bases de autodeterminación productiva y tecnológica, y apuntalar los esfuerzos que realiza el país para conseguir una vinculación más eficiente con el exterior. Se trata de renglones como maquinaria y equipo agrícola; máquinas herramientas; equipo ferroviario y de autotransporte; industrias naval, de forja, fundición, maquinado y pailería, y equipo rotativo.

b) Insumos críticos. Cuya insuficiencia o carencia, pondría en grave riesgo el funcionamiento del aparato económico, colocándolo en delicada posición de dependencia externa. De no atender estos campos de actividad, el Estado estaría renunciando a una de sus mayores responsabilidades, la de proteger la economía y su desarrollo. Es el caso de fertilizantes, siderurgia, celulosa y papel y de algunos minerales y productos de la petroquímica secundaria.

c) Bienes para el consumo básico. Vinculados con las principales necesidades de la población, tales como azúcar, productos farmacéuticos y textiles básicos.

d) Industrias de punta tecnológica. Que elevan la eficiencia y productividad del conjunto de la economía y son avanzadas de modernización del aparato productivo. La biotecnología y la electrónica industrial se ubican en esta rama (125).

La participación del Estado en las mencionadas ramas consignadas como -- prioritarias, debe considerarse a la luz de los lineamientos necesarios para fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional. Las políticas sectoriales del plan, por lo que corresponde al desarrollo industrial y comercial exterior, se concentran en cinco orientaciones estratégicas: las tres primeras--

pretenden reordenar la producción, las restantes fortalecer la independencia-- nacional dentro del sistema de economía mixta bajo la rectoría del Estado. (126)

En relación a los lineamientos generales de políticas para impulsar el -- cambio estructural, la industria paraestatal es considerada dentro de la es-- trategia y política de desarrollo industrial y comercial exterior y del progrma sectorial correspondiente. El inciso sobre política de empresa pública en el desarrollo industrial, afirma que: la estrategia del plan asigna a la industria paraestatal una gran importancia como instrumento de fomento, más que de -- regulación. El Estado no pretende que la industria paraestatal compita con la privada, sino que la complemente y apoye en su desarrollo mediante su inver -- sión y sistema de compra.

Se anticipan diversas acciones en el corto plazo; y con el propósito de -- sentar las bases para el cambio estructural, entre otras consideraciones, se -- afirma que la industria paraestatal debe garantizar la supervivencia de sus -- empresas, dando énfasis a las de carácter estratégico y prioritario. Por otra parte, en las líneas generales de acción se dice que: las orientaciones estratégicas y los lineamientos generales de política, enmarcan líneas de acción de las ramas industriales, sobre la base de la importancia relativa de las industrias en la estrategia de cambio estructural y de la capacidad de acción directa por parte del Estado. De manera sucinta y a continuación, se presentan los criterios correspondientes entresacados del PND:

a) Bienes básicos:

En este sector se distinguen seis grandes categorías prioritarias: industria alimentaria, bienes de consumo no duradero (textil, vestido, calzado) y -

duraderos (enferes domésticos), salud, educación, transporte colectivo y materiales para la vivienda.

b) Bienes de capital:

Constituyen, según lo indica el Plan, el factor más importante del cambio estructural del aparato productivo. La estrategia se instrumenta en forma selectiva, apoyando por un lado la fabricación nacional de maquinaria y equipo de uso generalizado, y por el otro, la maquinaria para efectuar los procesos claves de transformación de materiales en las cadenas básicas de la metalmeccánica, química, petroquímica, energéticos y otras ramas prioritarias.

c) Vincular la oferta industrial con el exterior:

Lo que quiere decir que deben impulsarse las ramas con capacidad para generar divisas.

d) Base tecnológica propia.

e) Industria paraestatal eficiente.

Resulta de gran importancia este último punto porque solamente una industria paraestatal eficiente y competitiva, podrá ser elemento de apoyo a los cuatro puntos mencionados con anterioridad.

IV.8 Perspectiva política de la participación de la sociedad en el régimen de Economía Mixta.

En los capítulos e incisos que anteceden se han expuesto y desarrollado los parámetros, formas y concepciones acerca de la participación que guarda la sociedad frente a los órganos de autoridad y respecto de la tarea que tienen encomendada bajo la perspectiva de la teoría del Estado, la legislación vigente y los diversos puntos de vista de los grupos sociales, especialmente el privado.

La participación de los sectores público, privado y social en la función pública y específicamente en el régimen de economía mixta, no sólo resulta de vital importancia en los renglones económicos y de integración social, como se ha advertido con anterioridad, sino también en la perspectiva política: — pues se encuentra íntimamente relacionado con la idea de la democracia.

En efecto, siguiendo al maestro Mario Moya Palencia, "por participación podemos entender el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos políticos, económicos y sociales de una comunidad", en tanto que "la democracia se identifica con la doble oportunidad de los gobernados de participar en los asuntos de su comunidad, y de convertirse en gobernantes mediante esa participación a través de la representación política" (127).

La participación en los asuntos de la comunidad, referida a la intervención de los sectores privado y social en el régimen de economía mixta y del sistema de planeación del desarrollo establecidos por la Constitución, deben posibilitar a los diversos grupos sociales para que incidan en la determinación de la política y estrategia nacionales de desarrollo; en la asignación de recursos; en los niveles de actividad económica; en la regulación y fomento del mercado; en el aseguramiento de los medios necesarios para el sostenimiento del estado; en la distribución del ingreso más equitativa, en el desarrollo de la sociedad y en el cumplimiento de los objetivos nacionales, sin detrimento de las libertades del individuo y su necesaria igualdad.

De lo anterior, podemos deducir que el concepto de la democracia no puede, hoy por hoy, entenderse a la manera clásica de la representación de los grupos, sino que hay que percibirla bajo el entendido, tal como lo establece la

127.-Moya Palencia Mario. Democracia y Participación. Universidad Nacional-Autónoma de México. ENEP-Acatlán, México, 1982

Constitución en el artículo 3° , de "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, político y social de los mexicanos".

Así las cosas, la economía mixta puede ser analizada a través de --- la participación de la sociedad en la propiedad y su relación con los medios de producción; en su participación en el consumo; en su posibilidad de comunicarse con las autoridades políticas, no sólo a través de representantes para elevar propuestas, sino también en lo relacionado con su capacidad de concertación con el Estado a través de las organizaciones representativas de los sectores; y tanto como en su participación, no solamente en el sistema político, sino también en las decisiones del Estado.

Colígese de lo anterior que la intervención activa de la sociedad en la economía y en las funciones sociales está estrechamente interrelacionada con la legitimidad del Estado y de los integrantes de los órganos del poder; así como el grado de congruencia que guardan entre sí los objetivos, propósitos y estructuras de la organización con los propósitos sociales, y también a la cohesión y organización indispensable en torno a objetivos comunes relacionados con su superación y la de sus miembros individualmente determinados.

Por ello, la participación social propicia la vitalización y la dinámica social, y permite la disminución de conflictos que puedan amenazar la estabilidad del grupo social. La participación de la sociedad asegura la confrontación de los distintos puntos de vista, lo que incrementa su capacidad de negociación en todo proceso, y también apunta a la intervención corresponsable de la sociedad en las actividades tendentes a elevar los niveles de vida de la población.

Por las anteriores razones, es posible clasificar los diversos modos de participación tal como lo hace el Lic. Mario Moya Palencia, a saber:

Participación política institucional es la que conduce a la representación, con mecanismos como el sufragio, el referéndum y el ejercicio de los cargos populares.

Participación cotidiana, la cual, aunque no conduzca a la representación, se expresa mediante la acción de los grupos, sindicatos, medios de comunicación, prensa, partidos, grupos de interés o de presión, no orientados a proponer candidatos o representantes para los órganos de poder, sino de influir en quienes detentan los órganos de poder en ese momento, para la conducción del Estado de una u otra manera.

Participación revolucionaria, que puede ser definida a partir del momento en que un pueblo o un sector mayoritario del pueblo, dadas las condiciones políticas en que vive, decide que la única forma de transformar, de metabolizar las instituciones o las relaciones de la sociedad, es a través de un cambio violento, de un cambio revolucionario, y que por supuesto es una forma muy importante históricamente, de participación política (128).

Para que la participación cotidiana pueda llegar a ser instrumento de mayor penetración y amplitud, es indispensable la solución plena de los problemas humanos de la vida en sociedad, señalan algunos autores (129). En tal caso debe darse a partir de los siguientes hechos:

- El grado de intensidad de la participación social en el proceso de desarrollo rural e industrial del país.

- Su contribución al cambio de las estructuras sociales arcaicas, o bien a partir de la transformación de la sociedad tradicional.

- Su poder de integración a nivel social, regional y nacional.

- Su capacidad de acelerar el proceso de formación de una sociedad global, que comprenda a todos aquellos sectores que la conforman.

A nuestro juicio, es en este marco en el que debe entenderse la participación y la interrelación de los tres sectores sociales, debiendo asumir el Estado la responsabilidad de conciliar para transformar, haciendo honor a su

128.--Moya Palencia Mario. op. cit., p. 50

129.--PIZZOLO A., Kaplan, M; Cosnell's M. Participación y cambio Social en la problemática contemporánea. Buenos Aires, Argentina, la. Edición, --SIAP 1975, pp. 71 y 72

papel de órgano central que estructura y dirige la participación social en el proceso del desarrollo.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- 1.- El análisis del Estado es de primordial importancia para la comprensión de los fenómenos sociales contemporáneos a nivel nacional e internacional. Esta afirmación parte de la concepción propuesta de Estado, como una comunidad humana suficiente en sí, suprema en orden y con un gobierno propio e independiente que otorga respuestas políticas a las luchas de intereses, por tratarse del justo mediador que debe ordenar a todas las formas de agrupación social, bajo la perspectiva de una jerarquización, que en nuestro caso, se trata del Proyecto Nacional inmerso en nuestra Constitución.

El objetivo del Estado debe ser la organización y activación de la cooperación social con armonización de todos los intereses, en la inteligencia de que, si bien es cierto que el Estado y la sociedad son una sola unidad compleja, también es cierto que debe distinguirse el hecho de que el Estado es producto de la voluntad de la sociedad, y que los órganos de gobierno deben actuar conforme a la voluntad soberana contenida en la Constitución.

- 2.- El Estado mexicano contemporáneo es un Estado nacido de las fuerzas revolucionarias. La Constitución de 1917 es la expresión de un nuevo equilibrio de poder y, al mismo tiempo, un programa de reformas a largo plazo. Los primeros gobiernos pos-revolucionarios se abocaron a equilibrar las fuerzas en conflicto, y buscaron además, una nueva política económica que contribuyó a dar respuesta a justas exigencias. 1930 marca la culminación de un proceso que cimentó las características del Estado moderno. Se emprendió una modernización capitalista que condujo a un enorme crecimiento

económico, pero que, al mismo tiempo, profundizó disparidades sociales y regionales, y por el excesivo presidencialismo, no se crearon mecanismos de articulación entre los diversos sectores sociales.

- 3.- En este contexto, la política económica se condujo a través de un "pacto" tácito en el que el Presidente interpretó y condujo la alianza institucionalizada de los grupos sociales organizados con apoyo del gobierno, a --- quien le correspondió la elaboración y ejecución de los diversos planes - y programas frente a una sociedad civil. Esta era aliada política, pero - no coautora y corresponsable del crecimiento y desarrollo. El intervencionismo del Estado en la economía tuvo un crecimiento más que significativo, por la concentración del poder político y porque las cir-- cunstancias exigían esa postura. La experiencia demostró que el manteni-- miento del intervencionismo practicado en el marco de las políticas de -- desarrollo, condujo a la crisis que actualmente padecemos.
- 4.- El intervencionismo exacerbado ha contribuido a menoscabar nuestro régi-- men democrático, y por ello se impone la reducción del mismo, para dar -- paso a los sectores de la sociedad ya organizados, a efecto de que se revalorice la postura del Estado como conciliador, coordinador y orientador de la participación activa de las diversas clases y grupos sociales.
- 5.- Desde un punto de vista jurídico, la economía mixta puede percibirse a -- partir de lo establecido en el Artículo 27 constitucional, en el que se - prevén tres modalidades de la propiedad: pública, social y privada, que corresponden a otros tantos sectores en los cuales se estructura la socie-- dad para lograr una mejor organización y desarrollo.
- 6.- Las reformas y adiciones a la Constitución que dieron origen al llamado - capítulo económico, ratificaron la rectoría económica del Estado, pero --

también ordenaron el esquema de economía mixta y de planeación participativa explícita para los sectores social y privado.

Como se presenta actualmente, el intervencionismo estatal ya no responde a la dinámica productiva del país. El Estado ha asumido tareas y áreas de la producción que no le corresponden y por lo mismo, ha generado desequilibrios estructurales en la economía. Además este intervencionismo así -- llevado, deslegitima a los órganos gubernamentales.

- 7.- Es indispensable revisar las políticas y la normatividad que da base a la participación del Estado en la economía, bajo la óptica de la naturaleza de los órganos de gobierno y los parámetros y límites que la Constitución prevé en su articulado económico. Lo anterior implica adecuar y modernizar la legislación en materia económica, principalmente las leyes sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, la de promoción de la inversión mexicana y regulación de la extranjera, la de monopolios, planeación, deuda pública, y entidades paraestatales.

Una mejor concreción implicaría una mayor definición y transparencia en las políticas gubernamentales. Es menester revisar y actualizar la legislación que permita a los sectores organizados de la sociedad participar en la vida económica e intervenir frente y junto al gobierno en la toma de decisiones. Nos referimos concretamente a la llamada descentralización por colaboración; concesiones, y al Reglamento de la Ley de Planeación -- aún no expedido, en el que se prevé el establecimiento de las bases para llevar a cabo la consulta popular y la evaluación del quehacer gubernamental.

- 8.- Constitucionalmente es incongruente la posibilidad de agregar nuevos rubros a las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 constitucional

a través de la expedición de una Ley.

Es indispensable la fijación de criterios concretos para otorgar contenido y límites a las áreas prioritarias, para mitigar la tendencia intervencionista del Estado.

- 9.- Es necesario que se descentralicen las decisiones que toma la élite burocrática sobre la política económica nacional, porque es la sociedad en -- sus respectivas comunidades la que conoce mejor su problemática y necesidades, y que sea el Estado el coordinador de esas decisiones vigilando el interés público y la integración y desarrollo de las diversas regiones. Sólo en una nueva relación con la sociedad podremos trazar un modelo ---- moderno de economía mixta en todos los niveles y ámbitos de la vida nacio-nal.
- 10.- La descentralización, que implica una mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos, está vinculada con la democracia, pues ésta no -- es solamente política sino también económica y social en los términos de nuestro artículo 3° constitucional, y por lo mismo se vincula también con la economía mixta. Por ello pugnamos por una mayor desconcentración orgánica de facultades, a fin de agilizar trámites y acercar la toma de decisiones al lugar donde surtirán sus efectos; por una descentralización --- política, para fortalecer a estados y municipios, y por una descentraliza- ción por colaboración, porque implica una definición y apego más estricto a lo preceptuado constitucionalmente acerca de lo que debemos entender -- por áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo.
- 11.- En materia de intervención de entidades paraestatales, especialmente de -- empresas públicas, debe considerarse que no debe reducirse a una mera --- yuxtaposición de sectores, sino que debe atenderse a una equilibrada rela

ción entre los mismos. Implica por tanto responder a su naturaleza especial de que no son órganos de gobierno, sino agentes económicos, que cuando actúan dentro de un área estratégica y especialmente prioritarias, -- deben actuar en niveles de igualdad y coordinación y fijar de antemano lo que se entiende por "actos de conservación social", y en los casos en que se pretenda cambiar la naturaleza de actos de gestión a actos de autoridad, o bien de apoyos que impidan la preservación de la igualdad o equilibrio. Asimismo, deben proveerse normas para garantizar la eliminación - de malas administraciones y endeudamientos exorbitantes.

- 12.- En cuanto a las concepciones que sobre la economía mixta y el papel que guarda el Estado han sido externadas por algunos miembros de la iniciativa privada, nos parece que deberán partir de una realidad social plasmada en nuestra Constitución, y por ende, reconocer que la relación Rectoría - de Estado -economía mixta- participación sectorial dentro de un Estado de Derecho de bienestar social, no está reñida con los intereses que orientan la inversión y la producción.

De lo anterior, si se interpreta la Constitución como se ha propuesto, la intervención de los sectores privado y social en el régimen de economía mixta y del sistema de planeación, son un derecho para participar en la determinación de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo; en la asignación de recursos; en los niveles de actividad económica; en la regulación y fomento del mercado; en el aseguramiento de los medios necesarios para el sostenimiento del estado y en la distribución más equitativa de la riqueza y del bienestar.

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION CONSULTADA

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; 4a. ed. Izcalli, México, 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Instituto - de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Edición de la Cámara - de Senadores, México, 1982.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales; publicada en el Diario Oficial de - la Federación, México, 14 de Mayo, 1986.

Ley de Planeación Secretaría de Programación y Presupuesto, México.

Plan Nacional de Desarrollo 1984-88, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984.

PUBLICACIONES PERIODICAS CONSULTADAS

BASTIAT F.: Información Económica, II SE, No. 206 Diciembre, 1963.

Boletín del Instituto de Derecho Comparado; México No. 15, 1952.

CARTA ECONOMICA MEXICANA: Confederación Nacional de las Cámaras Industriales, México, 1964.

Espejo, Organo del II SE, No. 13, HERNANDEZ RAMON.

Ideario del Consejo Coordinador Empresarial, CCE. México, Serie Doc. No. 1, 1980.

Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal, Cuadernos de Divulgación, México SEMIP, No. 23

Papel de los Sectores Público y Privado en el Desarrollo Socio-Económico. -- Garza Sada Bernardo, La Economía Mixta y el Desarrollo. Escandón Eustaquio. Ponencia presentada en el Seminario Internacional, COPARMEEX, México s/f p. 15

Revista de Administración Pública, México, No. 18

Revista de Comercio Exterior, México, Abril, 1961.

The Economist, Abril, 1986

Revista de Estudios Políticos, Universidad Nacional Autónoma de México, --- No. 4 s/f.

Revista General de Derecho y Jurisprudencia, México, 1930

Revista Pensamiento Económica Moderno, México, Marzo, 1961.

OBRAS CONSULTADAS.

BENHAM: Curso Superior de Economía, México, 1966.

- IRESCANI TURRENTI: Introducción a la política Económica, 2a. ed. México, 1945.
- BERTHELEMY: Tratado Elemental de Derecho Administrativo, 3a. ed. Bruyera, --
Madrid, 1972
- CASTELLANOS COUTINO H.: El Estado y los Organismos Descentralizados, Universi-
dad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- COLMEIRO M.: Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, 1971.
- DAVIS JULIO A.: Curso de Derecho Administrativo, Bolivia, 1965.
- DOMINGUEZ VARGAS, S.: Teoría Económica, ed. Porrúa, México, 1984.
- FERNANDEZ HURTADO E.: Cincuenta Años de Revolución, ed. Fondo de Cultura Eco-
nómica, 1960.
- FERRARA FRANCISCO: Teoría de las Personas Jurídicas, ed. Porrúa, México, 1976.
- FORTSCHOFF ENNST: Tratado de Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, 1968.
- FRAGA GABINO: Derecho Administrativo, 6a. ed. Porrúa, México, 1982.
- GARCIA MAYNES: Introducción al Estudio del Derecho, 89 Reimpresión, ed. Po-
rrúa, México, 1980.
- GARCIA TREVIJANO: Principios Jurídicos de la Administración, ed. Esfinge, Mé-
xico, 1980.

- GARCIA VALENCIA: Las Relaciones Humanas en la Administración, ed. Guadarrama, México, 1975.
- GEORGES BURDEAU: L'etat, ed. Du Seul, Paris, 1970.
- GIDE CH.: Curso de Economía Política, ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1952.
- HAGEN EVERETT: Planeación del Desarrollo Económico, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- HANKE LEWIS: México and the Caribbean, ed. Feigl & Sellars, New York, 1969.
- HANSON A.: Public Enterprise and Economic Development, ed. Paul & Kegan, London, 1976.
- HARRI J.P.: La Dinámica de la Administración Pública en el Estado Contemporáneo, ed. Bolonia, Bolivia, 1957.
- HAURICU M.: La Ciencia Social Tradicional, ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1976.
- JORDANA DE POZAS: Los Contratos Públicos, ed. Porrúa, México, 1972.
- KAPLAN MARCOS: Estado y Sociedad, ed. UNAM, México, 1980.
Formación del Estado Nacional en América Latina, ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1983.
- LANDIS JAMES: El Poder Administrativo, ed. Fondo de Cultura Económico, México, 1976.

- LEGAZ Y LACAMBRA LUIS: Introducción a la Ciencia del Derecho, ed. Porrúa, México, 1978.
- LENIN: Tres Fuentes y Tres Partes Integrantes del Marxismo, Obras Completas, - T. 23, ed. Progreso, Moscú, 1972.
- MAQUIAVELO N.: El Príncipe, ed. Porrúa, México, 1974.
- MOYA PALENCIA MARIO: Democracia y Participación, Universidad Nacional Autónoma de México, ENEP-Acatlán, México, 1982
- OLIVERA TORO J.: Manual de Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, 1972.
- PIZZOLO A., KAPLAN M., COSNELL'S M.: Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea, Buenos Aires, Argentina, 1 ed. SIAP 1975.
- ROMAN CELIS: Centralismo y Descentralismo en el Pensamiento Político de México, ed. UNAM, México, 1980.
- SAMPAY A.: Introducción a la Teoría del Estado, ed. Omeba, Buenos Aires, 1961.
- SAMUELSON P.: Economía, ed. Aguilar, Madrid, 1958.
- SANCHEZ AGESTA: Lecciones de Derecho Público, ed. A.E., Madrid, 1932.
- SERRA ROJAS A.: Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, 1982.
- TENA RAMIREZ FELIPE: Derecho Constitucional Mexicano, ed. Porrúa, 1981.

VILLAR PALASI J.: Administración y Planificación, ed. Porrúa, México, 1975.

VILLEGAS BISAVILBASO: Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, 1976.

WHITE LEONARD: Introduction to the Study of Public Administration, ed. Paul & Kegan, London, 1949.

ZENTENO BARRIOS F. JAVIER: Bases Jurídicas y Modalidades de la Política de ---
Descentralización. Apuntes de clase de la Maestría de Administración Pública.
INAP, México, 1987.