

20721
209

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"



LA INOPERANCIA DE LA RECTORÍA ECONÓMICA
DEL ESTADO EN MÉXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PEDRO ORDÓÑEZ ROSAS

ASESOR: ALFREDO PÉREZ MONTAÑO



ACATLÁN, EDO. MÉX.

SEPTIEMBRE DEL 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

Agradezco a mis padres Dionisio e Imelda, que con su amor y su apoyo, fue posible la culminación de mis estudios, así como la realización de este trabajo.

Agradezco de igual forma a mis demás familiares, amigos y gente cercana, que con sus ánimos y exhortos, me motivaron a presentar este trabajo.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, y en especial al Campus Acatlán que me brindaron la oportunidad de estudiar; así como los profesores, y en especial a mi asesor y sinodales, que sin sus conocimientos transmitidos no hubiese sido posible la realización del presente trabajo.

*Ya DIOS,
por estar conmigo
en todo momento.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RECEBIDA EN LA SECRETARÍA GENERAL DE BIBLIOTECA Y DE LA
INFORMACIÓN EN UN FORMATO ELECTRÓNICO E IMPRESO EL
DÍA 06 DE OCTUBRE DE 2015 POR MI TRABAJO
PEJ NO. RDOÑEZ
2015
06-10-2015
Por Otilia Rojas,

B

INDICE

INTRODUCCION.....	1
--------------------------	----------

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN EL MUNDO

PRIMERA PARTE

La economía en el mundo occidental.

1.1.1. Edad Media.....	5
1.1.2. Mercantilismo y Capitalismo.....	8
1.1.3. Sistema Señorial y los Gremios.....	8
1.1.4. Nacionalismo y acepciones económicas de la época.....	9
1.1.5. Cameralistas y fisiócratas.....	10
1.1.6. Adam Smith y el origen de las riquezas de las naciones.....	11
1.1.7. El pensamiento económico después de Adam Smith.....	15
1.1.8. Socialismo.....	18
1.1.9. Pensamiento Económico Norteamericano.....	19

SEGUNDA PARTE

Antecedentes económicos en México hasta el siglo XIX.

1.2.1. La economía prehispánica.....	22
1.2.2. La economía colonial.....	24
1.2.3. El nacimiento del Estado Mexicano.....	28
1.2.4. El liberalismo económico en México en el siglo XIX.....	29

CAPITULO II

EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO DE 1910 AL 2000

2.1. Impulsos revolucionarios.....	31
2.2. Gobierno de Francisco I. Madero.....	32
2.3. Gobierno de Victoriano Huerta.....	33
2.4. Gobiernos de Venustiano Carranza anterior y posterior a la promulgación de la Constitución de 1917.....	33
2.5. Gobierno de Álvaro Obregón.....	34
2.6. Gobierno de Plutarco Elías Calles.....	35
2.7. El Maximato.....	37
a) Emilio Portes Gil.....	38
b) Pascual Ortiz Rubio.....	38
c) Abelardo L. Rodríguez.....	38
2.8. El Sexenio de Lázaro Cárdenas del Río.....	39
2.9. El Sexenio de Manuel Ávila Camacho.....	41
2.10. El Sexenio de Miguel Alemán Valdez.....	42
2.11. El Sexenio de Adolfo Ruiz Cortinez.....	43
2.12. El Sexenio de Adolfo López Mateos.....	44
2.13. El Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz.....	45
2.14. El Sexenio de Luis Echeverría Álvarez.....	46
2.15. El Sexenio de José López Portillo.....	49
2.16. El Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado.....	51
2.17. El Sexenio de Carlos Salinas de Gortari.....	55
2.18. El Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.....	58

CAPITULO III

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA MIXTA EN MEXICO

PRIMERA PARTE

Los sistemas políticos-económicos.

3.1.1. El sistema de economía de mercado.....	62
3.1.2. El sistema de economía dirigida.....	65
3.1.3. El sistema de economía mixta.....	67
3.1.4. La intervención del Estado y sus generalidades.....	68

SEGUNDA PARTE

Institucionalización de la Economía Mixta en México mediante la Rectoría Económica del Estado.

3.2.1. Definición de Rectoría.....	83
3.2.2. Definición de Economía.....	83
3.2.3. Definición de Estado.....	85
3.2.4. La Rectoría Económica del Estado.....	93
3.2.5. Naturaleza de los artículos 25 y 26 constitucionales.....	100
3.2.6. Fundamento constitucional de la rectoría económica en las entidades federativas, y en diversos países.....	117

CAPITULO IV

LA PLANEACION EN MEXICO

4.1. La planeación y sus generalidades.....	125
4.2. El Plan Nacional de Desarrollo.....	145
4.3. La función de la política económica.....	171
4.4. Fundamento constitucional de la planeación en las entidades federativas y en diversos países.....	176

CAPITULO V

LA INEFICACIA DE LA INTERVENCION DEL ESTADO COMO GARANTIA DE UNA JUSTA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA

5.1. La preponderancia del sector privado en la economía, en detrimento del beneficio colectivo y la poca contribución al desarrollo económico nacional.....	182
5.2. El papel del Derecho en la Economía.....	198

CONCLUSIONES.....	203
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	214
--------------------------	------------

INTRODUCCION

A lo largo de la historia de la humanidad, uno de los principios básicos de ésta para poder subsistir, es la satisfacción de sus necesidades. Desde las épocas de las cavernas aún cuando era un ser nómada hasta nuestros días, el hombre a intentado satisfacer sus necesidades básicas por todos los medios que le han sido posibles, entendemos como necesidades aquellas como alimento, vestido, habitación y la necesidad de reproducirse. Pero ¿Cómo ha logrado el hombre esto?, ¿Qué medios ha utilizado desde las eras primarias, en que el hombre (*homo sapiens*) habita este planeta?, y acaso la historia nos ha demostrado que el hombre ¿Siempre ha satisfecho estas necesidades?. Esta última pregunta incluso se podría plantear hoy en día.

Al convertirse en un ser sedentario, y agrupándose en una comunidad o tribu, irremediamente entra en contacto con sus congéneres. Y esto hace que unos y otros se observen que tiene uno y que tiene el otro, que necesita uno y que necesita el otro, necesidad que se tiene que satisfacer si se quiere vivir tranquilamente, y saliéndose de esa comunidad, esos mismos individuos observarán que existen las mismas necesidades. ¿Cómo poder resolver esta situación?. La violencia, la pelea, la lucha por conseguir eso que se necesita para poder subsistir. Esa misma lucha que hombres prehistóricos ejercían, y que hoy, en pleno siglo XXI, podemos seguir viendo día con día, con un común denominador, que es la destrucción misma de la humanidad.

El ser humano va evolucionando, al mismo tiempo que va adquiriendo conocimiento acerca de su entorno. Se han descubierto datos importantes acerca de civilizaciones y culturas como la de Egipto, Mesopotamia, Creta, sin dejar de mencionar a Roma y Grecia. Y se puede observar, que para todos estos pueblos, el tema de la economía -aunque se puede decir que no trataban el asunto de una manera tan científica como en nuestros días- era menester la intervención de una autoridad para dirigirla.

En las civilizaciones griega y romana, una característica que enmarcan a estas dos civilizaciones en cuanto a su economía, es la agricultura, como también lo era en otras civilizaciones distintas a estas, pero es aquí donde se puede encontrar una valoración trascendental por lo que toca al bien colectivo. Esto era que la agricultura, era el cimiento de la vida economía que, bajo una intervención del poder soberano, tendría que ir enfocada al interés y bienestar de las masas.

Una vez agotada las civilizaciones arriba mencionadas, da paso a la siguiente etapa de la historia, por muchos considerada la más oscura que es la Edad Media. Surgieron intelectuales que empezaron a tratar tópicos económicos como por el ejemplo el tema del justo precio y el justo salario, como en el caso de Santo Tomás de Aquino y los escolásticos. Surgiría también, una institución en cuanto al cultivo de tierra se refiere que era el sistema manorial. Base fundamental de la vida económico-social del medioevo.

Terminada ya la Edad Media, surge lo que se considera un despertar de la humanidad. Se suceden a continuación hechos que dan motivo a una nueva perspectiva del mundo distinta a la que se tenía cuando en la Edad Media. Es en donde comienza a adquirirse un matiz de importancia el tema de la economía. Surgiendo instituciones como el Capitalismo, Mercantilismo se trata de dar solución a cuestiones que la misma sociedad va creándose para sí mismas, una pluralidad de interpretaciones a las que consideran las más apropiadas para el desarrollo y progreso económico, aunque quizá no para un bien social de manera generalizada, sino en un sentido propiamente dicho a nivel empresarial.

Aparecen los fisiócratas y sus estudios acerca de la importancia de la tierra y la renta. Es a la llegada de Smith con su obra "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones" en que de manera definitiva el tema de la economía adquiere una preeminencia en todos los aspectos de la vida económica, política y social. Es por su obra en que se considera como punto de partida en cuanto al estudio de la economía de una manera más formal.

Le suceden Malthus, David Ricardo, Stuart Mill, que son considerados como continuadores de su obra y, también empiezan a asomarse los socialistas.

Aparece en el proscenio histórico el socialismo, tratado de una manera más formal y completa por Carlos Marx. Por muchos la obra de Marx es considerada como la más importante. Sienta las bases para lo que algún día ha de ser un estado socialista, y encontró en la desaparecida URSS principalmente, un testigo aunque no fiel de su obra.

En América, el modelo económico norteamericano, parece transformar la concepción de la economía en el orden internacional, cuya ideología pragmática, canalizada al orden económico, provoca reacciones encontradas, aparece Keynes y la intervención del gobierno en la economía. Pero es a partir

de Ronald Reagan que junto con Margaret Thatcher, la Primer Ministra de Gran Bretaña, donde se empiezan a gestar los nuevos rumbos de la economía mundial, el renacimiento del liberalismo, el neoliberalismo.

En México desde las épocas prehispánicas también tiene importancia el tema económico. Así se puede apreciar en el caso del imperio azteca, que el *tlatoani* era el eje del poder, y sobre sus decisiones giraba la vida política, económica y social de la Gran Tenochtitlan. Al igual que en las civilizaciones occidentales, la agricultura tenía una importancia relevante en la economía.

Una vez realizada la conquista del Gran Imperio, da paso al período colonial. Muchas de las estructuras en que se soportaba la economía prehispánica no sufrió grandes modificaciones, incluso se puede decir que bajo esas estructuras se desenvolvía "nueva economía" implantada por los españoles. Cabe mencionarse que la Ley de Indias contribuyo en mucho al desenvolvimiento económico de la Nueva España.

Una vez lograda la independencia, la nación que gozaba ya de aires de libertad, se topa con retos originados por sus impetus de libertad, mismos que se prolongaron y tuvieron un auge preponderante durante el siglo XIX, el siglo liberal en México. El siglo de luchas intestinas entre liberales y conservadores, pero que finalmente la presencia de los liberales queda sellada mediante la creación de un documento que debía ser el eje rector de la vida económica política y social del país, era la Constitución de 1857, gracias a las aportaciones importantes como las de Juárez, Lerdo de Tejada, Prieto y demás que ansiaban el establecimiento de una nación autosuficiente y miras a un bienestar colectivo. Era el siglo en que el pensamiento liberal pugnaba por la **no intervención del Estado en vida económica de la nación.**

En 1910, es el año de la primera revolución en el mundo en el siglo XIX, la Revolución Mexicana. Entre los motivos que fueron el detonante de tal acto destacan la desigualdad social, la injusticia y el rezago.

Finalmente una vez terminada la lucha fratricida era importante compilar en un documento que reuniera todas las aspiraciones que motivaron atan cruenta lucha, para quedar plasmadas en la Constitución de 1910, y la que actualmente es la rectora de nuestra vida en todos los aspectos en lo que compete socialmente a los mexicanos.

Es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se encuentra el punto medular de nuestro estudio, los artículos 25 y 26 por lo que respecta a la rectoría económica del Estado. La importancia del poder estatal en la vida económica de los mexicanos.

En 1982, en el período presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, se realizaron una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras las de los artículos 25 y 26. Algunas de estas reformas, se dieron dentro del capítulo de las garantías individuales. Los artículos 25 y 26 de la constitución, se refieren a la función rectora del Estado y de la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. La función rectora del Estado surge por la imperiosa necesidad de que la sociedad civil sea partícipe de los procesos de la vida nacional, tanto político, social y económico. Bajo un sistema de economía mixta, en que concurren los sectores público, privado y social, y un poder facultativo del Ejecutivo Federal para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores en el proceso de planeación del desarrollo.

Ahora bien, la eficacia esta función rectora del Estado en México, que desde 1982 se instauró, no se ha materializado en un bienestar para la sociedad en su totalidad. Esto en gran medida porque el Estado, no ha ejercido debida, y expresamente, como establece la Constitución, su función de rector, o sea, la función de "director" dentro de la economía.

Y debido a ésta omisión en su actuación como rector por parte del Estado, ha propiciado que resulte inoperante, es decir, no produce los efectos deseados que redunden en beneficios para la sociedad en su totalidad.

Debido a ésta inoperancia, se ha originado una serie de trasgresiones a la propia Constitución, así como a los principios generales de derecho, como se estudiará en el presente trabajo.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN EL MUNDO

PRIMERA PARTE

La economía en el mundo Occidental.

1.1.1. Edad Media.

La Edad Media comienza en el Oeste como corolario a una época en que se extinguía la civilización clásica, y se sufre un retroceso en la economía, llegándose a dar una economía pastoral y agrícola relatada por Homero, antecesora de la Grecia esplendorosa. En Oriente, se vivían otras condiciones de vida que por sí significaba riqueza y confortabilidad, con lo cual se contagió Occidente y se facilitó por las campañas militares de las Cruzadas.

Lo más significativo de la Edad Media fue el sistema feudal, que se caracterizó primeramente por la protección a los socialmente débiles y por las injusticias sufridas por la nobleza. El feudalismo deriva de dos instituciones como fueron el *patrocinium* romano y, el *comitatus* germano. Esta mezcla dio origen a la *encomienda (commendatio)*, para pasar posteriormente al *vasallaje*, que no solo significaba proteccionismo hacia los siervos, sino también obligaciones militares. Todo esto comenzó con el *precarium* romano, que consistía en que los hombres desprotegidos entregaran sus tierras a otro con tal de obtener ayuda material. Los subordinados recibían el *beneficium*, en contraposición por las obligaciones contraídas de índole militar.

El Imperio Bizantino estaba más civilizado que el de Occidente. El comercio tuvo una gran importancia en este tiempo. Constantinopla ocupa la superioridad en éste ramo. La industria tenía potencial para responder a la demanda ciudadana. Muchos artículos se exportaban de Constantinopla, pero también de Antioquia, Damasco, Beirut, Patras, Salónica, Tebas y Corinto. Dominaba en la industria del zapato, de pieles, la vinícola, armas así como la elaboración de objetos fastuosos. También en la industria textil, panadera y de objetos sagrados. La economía bizantina se sentaba en el comercio y en la industria manufacturera, la agricultura les aportó grandes dividendos. Por

jerarquía, al Estado le tocaban grandes extensiones labradas por siervos y hombres libres. .

Nace una institución llamada *manor*, esta era una forma de organización de la agricultura. Dice Barnes en su libro *Historia de la economía del mundo occidental*. Ed. Unión Tipográfica Editorial Hispano-americana S.A. de C.V.- México, 1980, p.130:

"El manor fue la piedra fundamental de la organización y administración rurales de la Edad Media. Ha sido llamado el organismo social más sencillo superior a la familia, por lo demás, de carácter puramente privado. El manor en otro sentido constituía el único lazo de unión entre los dos grandes grupos medievales: las masas dedicadas a la obtención de, los medios materiales de vida, y las clases superiores que les suministraban la protección, defensa y gobierno, tanto en el orden secular como en el espiritual. Para el campesino el manor fue, prácticamente, el mundo, pues sus contactos con el exterior fue casi nulo".

La civilización más desarrollada en aquel entonces fue el Islam, que se caracterizó por haber unido a todos los pueblos nómadas árabes por medio de la religión. Los artesanos árabes tenían habilidad para trabajar en la rama textil, como en la elaboración de alfombras principalmente, artículos de lujo como perfumes y joyas, la cerámica y esmaltes, artículos de oro, plata, latón, acero y cobre. En Siria, Damasco era la ciudad industrial más importante. Gracias a la religión implantada por Mahoma, se establecieron formas de gobierno que regían todos los aspectos de la vida en común de la sociedad. Los trabajadores industriales estaban organizados en gildas y oficios, y la vigilancia del gobierno era determinante para su buen proceder. La religión incitaba a la agricultura. En España abundaba la oliva, caña, viña y algodón, dátiles, aceituna y membrillo abundaban. En Persia, la crianza del caballo fue importante. Así como la oveja en Armenia.

También tuvo preponderancia la industria minera principalmente en Arabia y España. Pero se caracterizaban más por su habilidad en el comercio. A ellos se les debe los términos de *tráfico, bazar, tarifa, caravana y almacén*. La mayor parte del comercio se efectuaba dentro de los límites del Islam, aunque también con el mundo cristiano. Los más significativo que hicieron los bizantinos como los árabes, fue que conservaron el sistema monetario y lo introdujeron a Europa Occidental, gracias al tráfico de personas judías, bizantinos, sirios y musulmanes, y que la economía pasara de ser meramente agrícola a crediticia y capitalista.¹

¹ Barnes, Harry Elmer.- Historia de la economía del mundo occidental.- Ed. Unión Tipográfica Editorial Hispano-americana S.A. de C.V.- México, 1980. p. 131.

La Iglesia influyó, en la vida económica ideas económicas de Aristóteles, así como la creación de un sistema fiscal. A finales del siglo V la Iglesia se había convertido en la institución monopolizadora de la fe. Los monjes aparte de sus quehaceres espirituales, se dedicaban a quehaceres de la economía, poseyendo centros industriales, agrícolas, comerciales y crediticios muy importantes en Europa. Al principio los monjes realizaban el trabajo personalmente, pero después se requirió de la mano de obra de siervos y asalariados. La actividad manufacturera la llevaban a cabo los siervos. Entre los siervos de los monasterios había herreros, albañiles, carpinteros, tejedores, molineros, etc. Los monjes gozaban a menudo de exenciones de impuestos. A los monasterios podríase considerárseles como los primeros bancos de la Edad Media.

La fe se convirtió en negocio. Recaudaba impuestos para el sostenimiento de su compleja estructura. Se allegaban de recursos ya sea de donaciones, de los diezmos, por el llamado dinero de San Pedro -un penique anual por cada hogar cristiano- y por último de los pagos en dinero por penitencias. Los cobros por ofrecer servicios como bautizos, matrimonios, etc. Y por la venta de indulgencias, que no era otra cosa más que perdonar parcial o totalmente un pecado para no sufrir el castigo en la otra vida. Además de que la Inquisición recaudaba los bienes de los condenados por herejía. Dado que la vida en el Paraíso era más importante que la vida terrenal, se procuró que el cristiano no se convirtiera en un torbellino de pasiones al desearan obtener mas propiedades en la tierra, olvidándose de la vida celestial.

En general la Edad Media dura aproximadamente mil años, comenzando en el siglo V hasta el XIV o XV. Durante los siglos XI y XII, la economía pasó de ser casera a ser más amplia. Gracias a esta transformación de la economía retorna el interés por la actividad intelectual. Predominan el Derecho Canónico y Escolasticismo. El Derecho Canónico es elaborado por la iglesia católica es una reunión de reglamentos y postulados basados en el código civil romano, codificado por Graciano en 1142. Los escolásticos trataban de relacionar la filosofía con la religión, decían que la actividad económica carecía de importancia de importancia, ya que lo principal para el ser humano es alcanzar la vida eterna. La filosofía medieval sostenía que los hombres son iguales por naturaleza, que el estado esta hecho para el hombre y no éste para el estado, que hay un límite en cuanto a su intervención en la esfera privada.

Se enfrentan a la primera premisa que se imponen los economistas, ¿qué es la justicia? La propiedad se considera como algo inherente al hombre, al derecho

natural. Sto. Tomás sostiene que la propiedad debe ser privada pero debe de tener un uso en común.

Los precios en aquel entonces eran fijados por la costumbre. Pronto los gobiernos locales se vieron forzados a intervenir dado las condiciones de competencia que empezaban a emerger. Los escolásticos y canonistas elaboraron teorías acerca del justo precio y justo valor, concluyeron que el valor no depende del arbitrio del sujeto, sino de lo importante que sea para satisfacer una necesidad, interactuando la oferta y la demanda. Los escolásticos elaboraron su teoría del liberalismo o individualismo contrario al estado totalitario, las tareas gubernamentales en la economía se acotaban a la ayuda a indigentes, construcción, carreteras y la emisión de dinero acuñado.

1.1.2. Mercantilismo y Capitalismo.

Los siglos XIV, XV y XVI se consideran los siglos de transición entre la Edad Media y lo que se considera la "época moderna". Ocurre el movimiento de reforma iniciado por Lutero en 1517 y se extiende hasta 1650. Fue una contrapropuesta a la doctrina que enseñaba la iglesia católica, ya poyo la idea de individualismo en la economía. La industria y el comercio finalmente eran aceptados. Aparece el capitalismo y adquieren poder de manera considerable los banqueros.

Gracias a las explotaciones de minas de oro y plata de México, Perú y Bolivia se mitiga la escasez de metales preciosos y de 1550 a 1650 el nivel general de precios asciende a más de 300% en Europa dando origen al mercantilismo, también conocido sistema mercantil, sistema restrictivo, sistema comercial o en Francia como Colbertismo y en Alemania como Cameralismo.

1.1.3. Sistema Señorial y los Gremios.

Durante la época medieval hubieron dos corrientes económicas, por un lado existió lo que se denominó localismo, que no era más que el campo, lugar donde residía la gran mayoría de la población y que estaban administrados por el sistema señorial, los señoríos eran autosuficientes, el rey no intervenía en asuntos económicos de los señoríos y los siervos tenían que dedicarse de por

vida a la gleba.² Los gremios adquirieron fuerza a partir del siglo XII en especial el de los artesanos y comerciantes que residían en las ciudades. Los miembros de los gremios ocupaban puestos en el gobierno. Los gremios que incluían maestros, oficiales y aprendices expidieron reglamentos que interesaban a la industria en la ciudad. Se expiden reglamentos que regulan precios, salarios etc. Los gremios de artesanos suplen a los comerciantes en puestos de gobierno. Se formulan leyes que protegen la economía interna, con estas medidas se pretendía mantener una economía local.

1.1.4. Nacionalismo y acepciones económicas de la época.

Durante la Edad Media hubo un momento en que el rey, queriendo intervenir más ordinariamente observo que aspectos como la industria, comercio exterior e industria tenían que ser de interés nacional. El nacionalismo fue tomando fuerza poco a poco hasta que se extinguió el localismo. Las condiciones políticas y economistas dieron origen a ello y al mismo tiempo al mercantilismo. El mercantilismo fue el parteaguas de las múltiples teorías económicas que has surgido a través de l tiempo, incluso se considera que el mercantilismo aún no ha muerto. El mercantilismo era una política y una doctrina económica ligada con la doctrina política del nacionalismo.³ El surgimiento de una economía nacionalista es gracias a las ideas de negociantes, que de políticos o intelectuales. El último obstáculo fue destruido al peder el poder absoluto la Iglesia Católica y el nacionalismo se convirtieron en fronteras religiosas. Gracias al mercantilismo se retomó la idea de poseer una economía monetaria estable y el nacimiento de los estados nacionalistas. La mayor parte de los países europeos no poseían minas de oro y plata, así que vieron en el comercio exterior la respuesta a la necesidad de acumular dichos metales. Los señores feudales intervenían más frecuentemente en el comercio. Aparece la teoría de la balanza y quienes la sustentan se les denominan "*bullonistas*".

Empiezan a surgir interpretaciones acerca de la economía aunque no de manera concreta sino más bien de manera aislada. Los negociantes trataban de justificar las ventajas nacionales de concesiones si les llegasen a ser otorgadas,

² Término utilizado para denominar a aquellos que dependían de la tierra que cultivaban y eran vendidos con ellas.

³ Ferguson, John M.- Historia de la economía.- Ed. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición en español.- México, 2001. p. 36.

la justificación de salarios bajos, las restricciones a importaciones, y cuestiones por estilo. Prevalciendo siempre el pensamiento realista. Resaltan Maquiavelo por su obra *El Príncipe*, y Juan Bodino por su obra *Seis libros de la República*.

1.1.5. Cameralistas y fisiócratas.

Este movimiento se dio en Alemania y Austria y era una forma de entender el mercantilismo. Comprendía los esfuerzos sistemáticos realizados por el príncipe para someter todo a su dominio, para la lucha a vida o muerte y para mantener consolidar su seguridad, en mezcla con las ideas propias de la economía política defendidas por estadistas y consejeros, profesores de derecho y otros. Los cameralistas escribieron volúmenes de buen tamaño en los que se trataban temas de la industria nacional, la agricultura, la población las medidas fiscales.

Por otro lado se encuentran los fisiócratas surgidos de Francia. El pensamiento fisiócrata consistía en fomentar la industria extractiva francesa y la agricultura. La fisiocracia surge a partir del nacimiento de la agricultura capitalista francesa. Pugnaban por un impuesto único (*impôt unique*) que gravara no sólo la tierra, también el producto neto de la industria extractiva (*produit net*). La naturaleza y no el trabajo era considerada como producto. Decían que cuanto más fuere la productividad, más rico sería el reino. Los fisiócratas se basaban en el derecho natural (*droit naturel*). Decían que había un orden natural dado por Dios, y al hombre le corresponde descubrirla, de tal manera le corresponde a éste mismo descubrir las leyes que rigen todas las cosas del universo.

Una vez interpretado ese orden, los humanos se guiarán conforme a sus designios movidos por el interés personal. Al contrario del orden natural (*ordre naturel*) está el orden positivo (*ordre positif*) y a éste le corresponde interpretar al derecho natural. En el plano económico, el hombre ha de gozar de los dividendos que le deja su trabajo, sin afectar a los demás. El Estado no intervendrá más que para proteger la vida y propiedad privada, al igual, tratándose de comercio interior y exterior. Los derechos industriales que emanan del derecho natural son la propiedad privada, libertad de contratación y libre competencia. La fisiocracia duró aproximadamente ciento cincuenta años, pero se da concluida de manera formal en el siglo XVIII. La no-

intervención está plasmada en la siguiente máxima: *Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui-même.*

1.1.6. Adam Smith y el origen de las riquezas de las naciones.

Adam Smith es considerado uno de los mejores exponentes del liberalismo y de los mejores pensadores económicos. Nació en Kircaldy, Escocia en 1723. Su primer obra relevante fue Teoría de los sentimientos morales publicada en 1759. Su obra cumbre fue El origen de las riquezas de las naciones, publicada en 1776. Estas dos obras representaron una sustancialidad de la ideología capitalista de aquel tiempo. En la primera obra citada el autor explica la marcada tendencia del hombre por la materialidad desde el punto de vista filosófica. En la segunda, plasma de manera original y analítica las delicias y contravenciones del mundo capitalista. Siguiendo a la línea filosófica, se refería al interés personal, promotor de la división del trabajo y del cambio.⁴ Para los "economistas" fisiócratas, era el impulsor de los negocios y del comercio, de aquí arrancan para construir postulados políticos y de motivaciones personales, para Smith procede de la naturaleza.

North decía que el dinero era mercancía, la riqueza no sólo es oro y plata. La riqueza se origina en el suelo de cultivo y manufactura. Las naciones mantienen relaciones al igual que las ciudades con estados y las familias con la ciudad. El mundo es un solo país, en donde hay comerciantes como habrá también público consumidor. La obra literaria de Smith estuvo también impregnada de una religiosidad muy marcada, concibe a Dios como el Hacedor de Todo ordenando y organizando al mundo como un mecanismo. El fin último de la humanidad es la felicidad. La razón puede desenmarañar los interiores de la economía en éste mecanismo y comenzar por el estudio del alma. Por medio de la psicología, el hombre podrá descubrir los secretos de las pasiones y deseos que actúan como resortes y engranajes de ese mecanismo y una vez descubiertos se sabrá al fin las leyes de la humanidad que nos conllevan a actuar. Dichas leyes son eternas e inmutables. En el alma habitan sentimientos altruistas y egoístas, lo cual es natural que existan estas dos vertientes en el humano. Incluso se necesita ser un cuanto tanto egoísta para salir adelante en los problemas que se suscitan en acontecer cotidiano. Citando al propio Smith en su obra *Theory of morel sentiments*, parte séptima, secc. II, cap. III., dice:

⁴ Smith, Adam.- Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones.- Undécima reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 2000. Estudio preliminar de Gabriel Franco. P. XVI.

*"El cuidado que dedicamos a nuestra propia felicidad e incluso a nuestros intereses se manifiestan en múltiples ocasiones como un principio de acción en extremo plausible. Los hábitos de economía, de industria, de discreción, de cuidado, de aplicación, son generalmente considerados como el fruto de motivos egoístas y, sin embargo, se les considera como cualidades loables, que merecen la estima y aprobación de todos. La negligencia, la prodigalidad, el desorden se reprobaban únicamente, no porque impliquen una falta de altruismo, sino una falta de atención al individuo en lo que respecta a la consideración de sus propios intereses."*⁵

Mandeville decía que aquellas acciones viciosas eran las que no tenían nada de reprochable. El interés personal infunde el bienestar general. El deseo de progreso personal es un precepto de la organización social, aunque se admite que no siempre se obtienen los resultados esperados.

La moralidad mora en la simpatía, decía Smith. Citando nuevamente al mismo autor en la misma obra en la parte séptima, secc. II, cap. IV., decía:

"Por más egoísta que quiera suponerse al hombre, evidentemente, hay algunos elementos en su naturaleza que lo hacen interesarse en la suerte de otros, de tal modo que la felicidad de éstos, le es necesaria, aunque de ella nada obtenga, a no ser el placer de presenciarla."

*"La simpatía es una facultad que sirve para coparticipar en los sentimientos ajenos, se halla profundamente anclada a la naturaleza del hombre, y se mantiene vigilante y despierta por medio de la imaginación."*⁶

Con respecto a la concepción que tenía de la justicia, decía que aún el ser humano viviendo con sentimientos puramente altruistas, puede causar daño a sus semejantes. Cuando se vulnera la justicia se derrumba todo el organigrama social dispuesto por Dios. La economía se regula por sí misma, por medio de la libertad natural. Dejar al hombre a su suerte movido por su interés personal y promover el de los demás. La naturaleza se encarga de proveer a cada uno de nosotros, de negocios que le son de interés únicamente, para el que resulta afectado. El interés privado es el motor de la economía

Smith utilizó el método deductivo para analizar los fenómenos económicos. La riqueza no son los metales preciosos, ni el cultivo de la tierra, sino el trabajo mismo. En el libro primero de La riqueza de las naciones titulado "De las causas del adelantamiento y perfección de las facultades productivas del trabajo, y del orden con que su producto se distribuye naturalmente entre las diferentes clases del pueblo". En éste libro aborda tres temas que son

⁵ Ibidem. P. XIX.

⁶ Ibidem. P. XX.

producción, cambio y distribución. Decía que para que tenga mejores rendimientos la producción es necesaria la perfecta organización de trabajo y pone como ejemplo una fábrica de alfileres. La división de trabajo propicia la cooperación y ayuda mutua. El interés personal hace que una persona se especialice en su trabajo. Para Smith una nación sana es cuando hay el suficiente abasto para todas clases sociales condicionada a una eficiente división de trabajo y un amplio mercado. En el capítulo IV de dicho libro, Smith hace un estudio acerca del dinero, no es más que un medio de expresión del valor. Distinguió el valor de uso y valor de cambio. Distinguió entre precio natural y precio de mercado. En los cuatro últimos capítulos del libro primero habla acerca de la distribución ya que la renta, las ganancias y los salarios forman parte importante en cuanto a la afectación del ingreso, lo mismo que el precio. Los salarios -que son recibidos por trabajadores-, los beneficios -recibidos por empresarios- y las rentas -recibidos por terratenientes- son las tres fuentes de donde parte toda clase de rentas y valor de cambio.

En el libro II el título es "De la naturaleza, acumulación y empleo del *stock*". Por *stock* se entiende el capital. La división de trabajo depende de la cantidad de *stock* disponible. En la división de trabajo el capitalista y el patrono sus funciones, deben ser armoniosas. La riqueza depende del trabajo y cuanto mejor esté organizado más riqueza proporcionará. El capital logrado por el ahorro el motor propiciatorio de productividad en la sociedad. El *stock* ya sea individual o social, era de dos clases, fijo y circulante, hace un estudio de bancos, papel moneda y tipos de cambio. En el capítulo III de dicho libro, consideraba que todo hombre sobrio económicamente hablando, era benefactor público; todo hombre prodigo era enemigo público. En el capítulo IV estudió el interés y tipos de interés.

En el libro III "De los diferentes progresos de la opulencia en distintas naciones" expone el progreso económico que han sufrido las naciones, y pone como ejemplo la situación económica en que se encontraba Europa después de la caída del Imperio Romano.

En el libro IV "De los sistemas de economía política", realiza un trabajo de síntesis de los tres anteriores libros y el libro V "De los ingresos del Soberano o de la comunidad de las naciones", es una continuación del libro IV. Considera que es primordial el apoyo del Estado en la actividad económica. Atacó el mercantilismo y lo calificó de arcaico para su época, responsable directo de minar la autoridad en Gran Bretaña e influyendo en las legislaciones económicas a nivel mundial. Pugnó por erradicar la práctica de

una economía planificada, y suprimiendo todos los obstáculos que se le interponen a la iniciativa privada-política, que desde aquel entonces es conocida como "estate quieto" o "siéntate". La "mano invisible" a la que se refería, era una fuerza metafísica que servía de puente entre el interés personal de la persona y la sociedad. El antidoto contra la avaricia del negociante era la competencia. Era simpatizante de la idea de la apertura absoluta de empleos a la libre elección de todos. Adam Smith, es el principal exponente del liberalismo sus tres teorías en las cuales se apoya son: libertad personal, propiedad privada e iniciativa y control total de la empresa. Para que esto se produzca es necesaria una política de *laissez-faire*. Sin embargo se justifica la intervención del Estado siempre y cuando los intereses nacionales estén por ende, superiores a los económicos. Si se pagaban impuestos por un artículo producido en el país, también debía de pagarlo aquel importado. Justificaba la concesión de privilegios temporales a empresas convertidas en monopolios, siempre que lograsen algún beneficio para la nación. En el capítulo VIII se refiere al consumidor y expuso:

*"El consumo es el único fin y propósito de toda producción; y el interés del productor debe ser solamente, hasta donde pueda ser necesario, el del consumidor. La máxima es tan perfectamente evidente que sería absurdo intentar probarla"*⁷.

Al terminar el libro cuarto, de La riqueza de las Naciones, al rechaza la parcialidad en un sistema económico favoreciendo a ciertos grupos, mientras el hombre no viole la justicia, se encuentra en libertad para satisfacer su interés propio en la industria e inversión, y a continuación habla de las obligaciones del Soberano. Considera que la impartición de la educación corre a cargo del Estado, cuando la iniciativa privada no sea capaz de proporcionarla. También considera menester la intervención del gobierno cuando el interés personal viola el del otro o se convierte en un maleficio para la sociedad.

El libro V "Del ingreso del Soberano o de la comunidad" Smith, estudió las tareas del estado en la economía y su relación con los negociantes. Además de la riqueza de la nación, los gastos realizados por el Estado y los medios para allegarse de recursos. Expuso las bases en las cuales se debe de sentar el sistema de impuestos en un país y son: a) deben ser fijados de acuerdo a la capacidad de la persona que ha de pagarlos, b) cuantificados, c) pagaderos en forma y época conveniente para el contribuyente y, d) lo más ajustados a las posibilidades del contribuyente.

⁷ Ferguson, John M.- Historia de la economía. Op.Cit., p. 74.

Para muchos Adam Smith es el eslabón entre la economía antigua y la moderna y es, también considerado como el punto de despegue de la nueva ciencia económica.

1.1.7. El pensamiento económico después de Adam Smith.

A pesar de los grandes adelantos en tecnología en la época de Smith, aún se podía observar en la sociedad de aquellos tiempos un notable conservadurismo por las costumbres y tradiciones medievales. La educación era aún burda, la gente vivía en el campo y aún los medios de comunicación no entraban en el gusto popular.

Sobreviene la "Revolución Industrial", término atribuido al economista inglés Arnold Toynbee y a otros. Algunos autores consideran ésta "revolución" como la continuación de técnicas y organización europeas desde el punto de vista económico, que ya se empezaban a vislumbrar desde el siglo XVII. Esta revolución comprende tres fases: a) cambios en el sistema de fabricación, comunicación y transportación, sustituyendo la mano del hombre por las maquinas; b) implantación de un sistema factorial, sustituyendo el trabajo doméstico de pequeña escala y; c) reacciones desatadas por el sistema fabril en toda civilización.

A partir de la "Revolución Industrial" surgen como era de suponerse otras interpretaciones acerca de la economía. Nace así el Hedonismo, cuyo fundador fue Jeremías Bentham.

El Hedonismo o "principio de utilidad", decían los seguidores de esta escuela que, los dos motivos que rigen la conducta humana eran el placer y el dolor. Se buscaba un mediador entre el primero y el segundo, concluyendo que era el dinero. Posteriormente Marshall llegó a decir que con el dinero, la gente puede medir sus motivaciones. Al igual que los economistas, estaban a favor de la libre competencia. Decían que para aumentar la felicidad el "estado no debe y no intente hacer nada". También su máxima llegó a ser "Estate quieto". Aseguraban que "sin alguna razón especial" la intervención del estado en asuntos de economía era innecesaria y dañina, pues cada ley infringe la libertad el dolor es el concomitante general del sentido del dolor".

En vista de todos los desarreglos provocados por el mundo capitalista y los adelantos técnicos que prevalecían y continuaban sin cesar, surgen también las

inconformidades sociales. Intelectuales como inconformes sacan a relucir sus causas de lucha. Thomas Paine, autor de *Los derechos del hombre*, intento crear un movimiento obrero para una reforma democrática. Surgen los llamadas "radicales" puntualizando en la miseria humana y afirmando que las condiciones deplorables en las que se hallaban los obreros era a causa de las instituciones humanas deficientes. Decía que hasta el mejor de los estados era un mal. Que, si se dividiera la riqueza equitativamente, se elimine el matrimonio y se eliminara al hombre de toda limitación excepto la censura moral de los demás, el aumento de la productividad aumentaría, tal es así que se podría vivir con el trabajo de media hora al día.

El maltusianismo, fundado por Robert Malthus. Sostenía que no hay límites para la felicidad humana. Que había una discordancia entre el aumento de la población con el de los alimentos, por lo que llegó a la conclusión que lo que hace imposible un estado perfecto, es el descomunal aumento de la población y por ende un desajustado sistema económico en un estado. También decía que la población aumenta cada veinticinco años.

David Ricardo es considerado como un continuador de la obra de Smith. Su obra literaria más importante fue "Principios de economía política y tributación". No hizo ninguna nueva aportación a la ciencia de la economía, sin embargo se le considera como un gran economista.

John Stuart Mill, publicó en 1848 "*Principios de economía política con alguna de sus aplicaciones a la filosofía social*", en el que analiza el papel del gobierno. Afirmaba que se distinguen dos funciones gubernamentales la "necesaria" y la "facultativa", entendiendo que las primeras son parte intrínseca del concepto de gobierno. Su principio de acción política es el *laissez-faire*, apostaba por una economía privada, que por la intervención estatal, ya que se abaratarían los productos y habría más interés en el trabajo. El estado tiene dos facciones la autoritaria, que es cuando ordena a los súbditos hacer o no hacer y, la no autoritaria, que solo se remite a aconsejar o establece organismos a la par de los privados. El estado debe de actuar sólo cuando lo exija el mayor bien del mayor número.⁸

Sismondi es considerado como uno de los primeros pensadores económicos con tendencias sociales. Jean Charles Leonard Sismonde de Sismondi consideraba que la riqueza de un país no estriba en la cantidad ni calidad de

⁸ Ibidem. P. 126.

productos materiales, sino en la felicidad del pueblo. Fue uno de los primeros que favorecían la intervención del estado, así como el garantizar a trabajadores la libertad de asociación, jornada laboral, supresión de trabajo dominical y limitar el trabajo de niños.

Hobbsón es uno de los doctrinarios de la economía del bienestar. Bienestar es sinónimo de buena vida, como también significa un aumento en la producción así como el mejoramiento de su calidad, reducción de esfuerzos, disminución de accidentes de trabajo, aumento de vida en la población, mayor alfabetismo y una distribución de la riqueza más equitativa. En suma, producción, consumo y distribución debe de estudiarse desde el punto de vista del bienestar humano. Al respecto Oskar Lange dice:

"La economía del bienestar establece normas de comportamiento que satisfacen las exigencias de la racionalidad de la actividad económica a escala social. Las normas de comportamiento establecidas por la economía del bienestar se supone que garantiza la distribución óptima de los recursos económicos de la sociedad."

"De este modo llega a la conclusión de que el monopolio y la competencia imperfecta son fenómenos contrarios a las normas de la economía del bienestar y conducen al despilfarro de los recursos económicos de la sociedad. La economía del bienestar considera como ideal la distribución de los recursos económicos de la sociedad en la forma y en las condiciones que se dan en el régimen de libre competencia."⁹

Pero para lograra éstos objetivos, es necesario la intervención del estado mediante un control social. No significa un freno al capitalismo y una implantación de colectivismo, como dice Hobbsón. Además de que se limiten los derechos de propiedad como los de la tierra, así como ventajas por prácticas monopólicas. Con esto se "socializaría" la industria como las profesiones. Abriendo posibilidades de que surgieran nuevas industrias. Legislar salarios mínimos y gravando las herencias, se aseguraría el pago de dichos salarios más altos, elevando el nivel de consumo y daría pie a la prestación de más y mejores servicios sociales.

⁹ Lange, Oskar.- Economía Política I. Problemas Generales.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1990. pp. 278-279.

1.1.8. Socialismo.

La palabra socialista proviene del latín *socius*, y significa camarada, y se utilizó junto con el término socialismo en *The poor man's guardian* en 1833. Los llamados "radicales economistas" se encargaron de poner en tela de juicio a la economía ortodoxa. Desde la antigüedad han surgido los que se consideran "radicales" como Platón en su *República*; *Utopía* de Tomás Moro; Tommaso Campanella en *Ciudad del sol*; Bacon en *Nueva Atlántida*, Rousseau en su *Contrato Social*; entre otros. Los primeros iniciadores del radicalismo social fueron un francés llamado Morelly y el abate Mably. Pero las primeras acciones socialistas corrieron a cargo de Francisco Noel Baboeuf, que intentó tomar el poder en Francia para establecer la igualdad económica y social.

Otros socialistas de los denominados "asocianistas", entre otros por Owen, Fourier y Cabet, pues éstos estaban a favor de una organización de la sociedad por medio de asociaciones con un número limitado de miembros. Fourier decía que la mejor forma de organizar a la sociedad era mediante la creación de "falanges", que no son más que unidades de consumo y producción como base fundamental, compuesto por un determinado número de hombres y mujeres. Consecutivamente, mediante la institucionalización de varias de éstas se daría origen a los "falansterios". Owen al igual que Fourier ignoraba al estado, y sostenía que la nación debe de regirse mediante la instauración del gobierno de las "falanges" o cooperativas administradas por sí mismas.

Por su parte Karl Johann Rodbertus, considerado como el fundador del socialismo científico, decía en que para acabar con la opresión de los obreros y la pobreza de las masas, éstos debían de alcanzar el poder y la propiedad de los medios de producción por parte del estado, esto podría lograrse dentro de cinco o seis siglos. Así nace el socialismo de estado o capitalismo de Estado.

Karl Heinrich Marx, es considerado como socialista revolucionario. No creía que la nueva sociedad fuera resultado de la buena voluntad, tampoco por la acción estatal. La historia ha sido en la arena de la lucha de clases. Las caídas y surgimientos de clases se deben a factores económicos. Como la burguesía derrocó al medieval, así el proletariado derrocará a la burguesía. Esto se realizará mediante una revolución. El Estado será relegado y desaparecerá. El Estado es un instrumento de coerción empleado por la clase dirigente.

El *Manifiesto Comunista*, es documento que están plasmadas estas y algunas otras ideas revolucionarias de Marx y Engels. La obra más importante de Marx fue *El Capital*, publicado en 1867. Y expuso que:

*"En la producción social de los medios de subsistencia los hombres entran en relaciones definidas necesarias que son independientes de su voluntad, relaciones productivas que corresponden a etapas definidas de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El agregado de estas relaciones productivas constituye la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que surge una superestructura jurídica y política, y a la cual corresponden formas definidas de conciencia social. El modo de producción de los medios materiales de subsistencia condiciona el proceso total de la vida, social, política e intelectual. No es la conciencia del hombre la que determina su existencia, sino, por el contrario, es su existencia social la que determina éste estado de conciencia"*¹⁰.

El *Capital* es considerado como la "Biblia" del socialismo. Cuando Marx hablaba de la "revolución" se refería, al desalojo de la clase capitalista que ostentan el poder político y económico y la ascensión al poder del proletariado.

Las tres características esenciales en las cuales se apoya la doctrina de Marx son: una interpretación económica de la historia; un sistema de economía y una teoría de revolución social.

La extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, heredó gran parte del pensamiento económico de Marx, aunque en la práctica, éste fue tergiversado. En vez de apropiarse de una industria ya desarrollada, éstos se encargaron de crearla. Lo que más les atendía era la aceleración del desarrollo económico y la planeación. En la década de los veinte, la industria pasó a formar parte prioritaria en la economía nacional controlada por el estado. La colectivización forzada por parte de Stalin, puso punto final a la industrialización. En 1928 se establecen los planes quinquenales, que convertirán a la URSS en potencia mundial.

1.1.9. Pensamiento Económico Norteamericano.

Durante la etapa colonial de los Estados Unidos, los tópicos económicos se referían a la agricultura, comercio, impuestos, dinero, y bancos. El problema principal a tratar era la creación de dinero metálico y en papel. Benjamín

¹⁰ Hernández Arizti, Rafael. Apuntes de historia del pensamiento económico. <http://www.uas.mx/departamentos/publicaciones/TEXTOS/pensamientos.htm>. 14/01/2002.

Franklin, fue uno de los primeros en tratar asuntos relacionados con dinero, y población. Tras la declaración de independencia en 1776, la economía tomó mayor relevancia.

Henry Charles Carey, un erudito trató de relacionar la economía con las ciencias físicas, semejantes a las sociales, ya que las leyes de la armonía gobiernan espíritu y materia. En la medida en que crece un país económicamente, es mayor la recaudación de impuestos a terratenientes, capitalistas y asalariados, pero que los salarios aumentan en relación con los otros dos anteriores, y así habrá equilibrio y armonía.

Henry George, afirmaba que la tierra era un regalo de la naturaleza, pero esta, cuando es propiedad privada, se vuelve pobre, por el pago a los terratenientes por el uso de dichas tierras. Para evitar eso la solución sería eliminar la renta a los terratenientes. Se manifestaba a favor por la propiedad común de la tierra. Además de que toda tierra sin cultivarse debía de utilizarse para tal fin, se subsidie el campo y así se reduciría la desigualdad en la distribución de la riqueza, desaparecerían las depresiones y desocupaciones, así se reduciría la pobreza.

John Bates Clark, decía que había que aplicarse un a ley moral al progreso económico, pues sólo así se daría una verdadera distribución de la riqueza. Simón Nelson Patten estaba en contra de la leyes clásicas de población y renta, que la industria nacional debe de protegerse, a demás de la planificación social por medio de la intervención estatal en cuestiones privadas.

Hoy en día la economía norteamericana es un de las más fuertes en todo el mundo. Las decisiones tomadas por EU en todas las áreas de economía, política y aspectos sociales, giran en torno a la pluralidad de posturas tanto de los llamados "conservadores" como de "liberales".

John Maynard Keynes, adquiere una nueva ideología de "nueva economía", ya que el mundo capitalista "requiere" de la intervención del gobierno para no destruirse a sí misma.

Los americanos asocian el término "liberal" con todo lo relacionado con Roosevelt, sindicatos y seguridad social. Los grados de apreciación varían, pues hay liberales que apuestan por una moderada intervención gubernamental, hasta aquellos que piden la intervención gubernamental en la planeación económica. Los liberales también defienden el principio de

propiedad privada, pero a diferencia de los conservadores, es que los primeros consideran que el beneficio social y el mantenimiento de la economía, están muy por encima del interés personal. La intervención del gobierno no es una violación al principio de "ley económica natural", sino que por su sola intervención, los beneficios sean generales a la población. Para el liberal mantener altos niveles de inversión equivale a empleo y demanda de consumidores.

La intervención para proteger el trabajo y la seguridad social, no fueron suficientes para frenar la Gran Depresión. No fue sino hasta la llegada de Roosevelt, cuando siguiendo los paradigmas sugeridos por Keynes, que por políticas fiscales y monetarias, se podría mantener la demanda de bienes y servicios, se logró la prosperidad económica. Para los liberales el monopolio requiere de la intervención del gobierno.

Dado estas circunstancias el gobierno debe de intervenir como un regulador. La reglamentación de los negocios obedece a la protección misma de los negocios, así como la protección de otros grupos de interés al mismo tiempo. Sin embargo al paso del tiempo, la intervención del gobierno empezó a verse con malos ojos por el sector privado. Finalmente a la llegada de Ronald Reagan a la presidencia de EUA, la política liberal quedó sepultada, admitiendo los liberales su derrota. En el que nuevamente, las ideas de Smith han de resurgir en un nuevo liberalismo, el neoliberalismo. El mismo que hasta hoy en día, es el eje rector de la economía mundial.

SEGUNDA PARTE

Antecedentes económicos en México hasta el siglo XIX.

1.2.1. La economía prehispánica.

En México, en la época prehispánica, existieron diversas culturas a lo largo y ancho de la República. Pero el Imperio Azteca, se distinguió de todos, por su poder e influencia en las demás culturas. Había pues, un importante número de entidades políticas, cada una con sus marcadas diferencias en el ámbito político, económico y social. La situación geográfica de México, es favorecido al verse rodeado de las condiciones favorables para el cultivo. También se distingue una organización económica desarrollada como por ejemplo, un sistema tributario, almacenes reales, obras públicas realizadas por el Estado, tierras propiedad del rey o de trabajadores libres. El antiguo Imperio Azteca era una confederación de ciudades-estado entrelazados por afinidades políticas y económicas. El Imperio era visto como una unidad cuando se trataba de pagar tributo de guerra. Pero Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan eran ciudades distintas con sus propias formas de gobierno y economía.

La organización económica de México estaba dirigida por un organismo político. Los nobles *pipiltin*, era la clase dominante emergida del gobierno y controlaba los medios materiales de producción. Los *macehuales*, eran la clase trabajadora dependientes de los nobles política y económicamente. La base de la economía era la agricultura.

También existieron diversos regímenes de propiedad de tierra. Estaban los *talatocamilli*, que eran las tierras del rey o *tlatoani*, y los trabajadores estaban obligados a trabajarlas cuyos beneficios iban a parar a la propiedad del rey. El *tlatoani* era el noble más importante y jefe de la casa señorial. Existieron también tierras propiedad de los *teuctli*, es decir los jefes de los llamados *tecallis*, casa señorial¹¹.

A los nobles *pipiltin* les pertenecían un tipo de tierra llamado *pillalli* asignada por el *teuctli* al que pertenecían. Estas tierras era un ejemplo claro de la propiedad privada en aquellos tiempos. Finalmente estaban las tierras *altepetlalli* o *calpullalli*, y que eran las tierras para la gente que vivía en el

¹¹ Cadenas, Enrique (compilador).- Historia económica de México.- Primera Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1989. p.18.

pueblo. Estos vivían en barrios o *calpulli* y a quienes se les asignaba una parcela teniendo la obligación de trabajarla y de pagar tributo. Se tienen datos acerca de un tipo de tierra denominada *tlacohualli* o *milcohualli*, "tierra comprada", que era la que contravenía a la natural manera de hacerse de la propiedad de la tierra ya sea por herencia o por patrimonio. Los *telpochcalli*, casas donde vivían los jóvenes destinados a la realización de obras públicas y a la milicia, también podían tener tierras para su cultivo. Los *tlacotin* o esclavos, eran gente a la que se remuneraba su trabajo y en entraban en la categoría de "cosa".

Dadas las condiciones naturales de las que se encontraba rodeado México, el agua fue un factor determinante para el progreso de la agricultura. Dando lugar a la creación de nuevas técnicas de cultivo como el uso de la chinampa. Entre las obras públicas realizadas por el estado destacan las de índole hidráulica, como la realización de calzadas y albarradones.

El trabajo era también dirigido por el organismo político. Todo individuo estaba obligado a rendir su *tequitl*. El *tequitl* trabajo o tributo, que el individuo tenía que rendir a la sociedad. Este tributo servía para el sostenimiento del Estado o de la clase dominante de la que dependían.

La hacienda pública se podía considerar como parte también de la casa del soberano. Los palacios del *tlatoani* servían no nada más para la administración sino también para la producción. El tributo en especie se llamaba *tlacalaquilli* o "lo metido en casa", y eran los labriegos como los comerciantes y artesanos, que pagaban tributo con un tercio de su producción. En cuanto al sistema político y económico del gran imperio el historiador Enrique Cárdenas comenta:

*"El sistema político de la triple alianza y de los conjuntos de ciudades-estados que componía cada uno de los tres reinos aliados, así como la existencia de gran número de señoríos, sometidos en grados variables de dependencia política y económica, nos muestran que se trata de una economía que aunque políticamente dirigida no tenía un centro rector único, sino que estaba integrada por un conjunto de entidades económicas, centralizadas pero separadas, unidas por relaciones de dependencia que conducían a un punto central tripartita receptor de tributos pero con funciones limitadas en cuanto a producción y distribución"*¹².

Los artesanos estaban divididos en cuadrillas y eran especialistas en carpintería, canteros, albañiles, canasteros y elaboraban productos de uso

¹² Ibidem. P. 36.

común. Los más finos trabajaban el palacio y eran los orfebres, escultores, plumajeros, lapidarios y pintores. En los almacenes de los palacios, se encontraban plumas como tributo y también se hallaban pájaros en cautiverio. Los granos como se ha mencionado servían de tributo como maíz, frijol, chíca, chile, cacao, sal y miel. El oro llegaba en polvo; el cobre en forma de cascabel. Las pieles de jaguar también se utilizaban como pago de tributo.

El mercado fue considerado como un pilar básico de la economía, porque servía para la circulación de bienes de primera necesidad, pero no en la circulación y distribución de medios de producción. Se creó el tianguis (*tianquizco*) y el mercader (*pochteca*). Los tianguis se constituían cada 5, 9 o 20 días, prohibiéndose hacer tratos fuera de él, los dirigentes del mercado y señores mercaderes, conformaban un tribunal que ventilaban casos relacionados con cuestiones del tianguis. En algunas ocasiones en los negocios prevalecía el trueque o pago con cuasidinero -cacao-, sin embargo lo que importaba era la satisfacción de las necesidades y no el lucro. En cuanto al comercio exterior, se reducía unidamente en cuanto a la compra de productos lujosos.

1.2.2. La economía colonial.

Después de la conquista española, se sumaron esfuerzos para reorganizar la vida económica en México. Influyó en mucho el tributo pagado a los españoles y los indígenas eran vistos como mano de obra. El valle de México siempre fue considerado incluso desde los aztecas como un centro de producción y comercio, también lo fue en la época de la colonia. Junto con este lugar Puebla, Guadalajara y Zacatecas también fueron considerados como sedes regionales de importancia económica. Se hizo común el uso del dinero, aunque ya en una etapa muy adelantada del colonialismo. La Casa de la Moneda se fundó en 1535. Los empresarios invertían dinero en minas de plata.

La familia fue considerada en la etapa colonial como participante de la economía y sustento de la sociedad. Se crearon las empresas familiares. Según la riqueza de la empresa familiar, sería su estatus social. Las familias ricas participaban en negocios grandes. Las no ricas en negocios de menor escala. El jefe de la familia era el patriarca y era frecuente que se tratara de un encomendero. Otro pariente podía encargarse del comercio o conseguir crédito para el negocio. Tanto los ricos como los que no lo eran, tenían

dependientes (allegados), los allegados prestaban sus servicios a la empresa familiar de alguna manera.

Siendo que la moneda resultaba exigua en el Colonialismo se tenía que recurrir al crédito. Importante era ya que se necesitaba para el acrecentamiento en áreas económicas como la agricultura, minería, comercio e industria textil. Los empresarios por lo general, prestaban a sus parientes y compadres. La Iglesia, hacia las veces de fuente de crédito, y poseía hipotecas sobre grandes extensiones territoriales de México. Los contratos de préstamo, debían pagarse a los cinco o nueve años, pudiendo ser renegociados.

Conquistado el territorio indígena, se dio paso a la distribución de la tierra entre los conquistadores. En 1523 Carlos V ordenó a Cortés, distribuyera peonías y caballerías a españoles. Las peonías, eran para los soldados de infantería y, la caballería eran para los infantes a caballo. Los predios de regular tamaño, se agrandaron a medida de que se iban extendiendo más hacia el norte de México. El virrey donaba tierra en forma de "mercedes", como pago a servicios prestados a la Corona. Se expandió la agricultura europea sembrándose trigo, avena, cebada, ollita, viñas y oros árboles frutales. Puebla se convirtió en una región agrícola europea de importancia. Los principales centros agrícolas en Nueva España eran Puebla, El Bajío, Michoacán y valle de México.

Surge en México la hacienda. Hacienda en términos genéricos significaba una propiedad, y se usaba para referirse a diversas instituciones, desde un predio hasta la oficina de las finanzas públicas, el término adquirió un significado especial a fines del siglo XVI, cuando se empleaba para denotar una nueva empresa, un gran predio que producía grano y carne para el mercado.

Era común que en una hacienda se cultivara maíz, trigo y cebada, así como frijol y maguey. Frutas como manzanas naranja y plátano. Se fabricaban queso, tequila, jabones, cigarros, pan y azúcar. Criaban vacas, caballos, mulas, cabras y cerdos.

En México se instauro por consentimiento de la Corona Española la Mesta, que consistía en la formación de un gremio de ganaderos.

Debido a la voracidad de los españoles conquistadores de apoderarse de tierras de manera injusta, la Corona Real emitió cédulas que tendían a proteger la propiedad indígena. Según la ley un fundo legal constaba de 500 varas (una

vara medía 835 cm.) La mayoría de las tierras de indígenas era inalienable, pero con el paso del tiempo iban vendiendo sus tierras a los españoles. Los indígenas se adaptaron al cultivo del trigo, e incluso de les exigía sembrarlo como pago en tributo.

La explotación de minas de plata fue el cimiento de la economía en el siglo XVI y principios del XVII. Las minas de Taxco, La Bufa en Zacatecas, Guanajuato, SLP, Real del Monte, Pachuca y Parral se distinguieron por poseer una gran riqueza en minas de plata. Pero los españoles no tenían una notable experiencia en la minería. Se desató la fiebre por la plata cuando Europa Central declinaba en la industria minera. La mano de obra principalmente constaba de indígenas, mulatos y mestizos. Había dos clases de trabajadores extractivos, los tenateros y barreteros. La Corona era la propietaria de las riquezas del subsuelo, pero permitía que los súbditos extrajeran materiales preciosos, con la condición de que tenían que pagar con la quinta parte de su producción, el "quinto". Con el paso del tiempo los comerciantes se adueñaron de la minería, convirtiéndose en "mercaderes de la plata" y en los primeros millonarios del Nuevo Mundo.

El comercio se expandió en la Nueva España a partir del intercambio de bienes importados de España. La Ciudad de México fue el centro económico y financiero más importante del Virreinato. Se estableció la Casa de la Contratación en 1503 y regulaba no sólo aspectos comerciales, sino también a proteger ciertos sectores de la economía. También funcionaba como un tribunal en donde se dirimían pleitos entre civiles y comerciantes, como también asuntos relacionados con recaudación. La principal mercancía que se comerciaba en el exterior era la plata. Otra institución encargada de revisar los asuntos comerciales paralela a la Casa de Contratación fue el Consulado de Sevilla (gremio de comerciantes), quien mantenía negocios con América. Éste Consulado realizaba funciones de recaudación a favor de la Corona, contribuyendo a preservar la paz mediante el sostenimiento de unidades armadas. Los comerciantes ricos eran parte del Consulado. En el siglo XVII prevaleció el comercio con Manila, realizándose viajes anuales entre Manila y Acapulco. Aunque México posee una vasta extensión de mares, jamás se ha distinguido ni se distinguió en ésta época colonial por ser naviero.

Los comerciantes a gran escala eran conocidos como "almaceneros", realizando funciones de importadores y distribuidores, generalmente se importaban productos orientales. Los distribuidores eran conocidos como

"aviadores", y vendían productos importados en lugares provinciales. Los aviadores eran en la mayoría de los casos agentes de los almaceneros. Los comerciantes de la Ciudad de México se dedicaron también a la venta de esclavos. A pesar de los avances vistos en el comercio, la Nueva España no se adaptó a las formas avanzadas de comercio de Europa.

Las principales manufacturas en el México fueron muebles, telas, jabón, cerámica, vidrio, papel y otros diversos que se producían en Guadalajara, Puebla y Cd. de México, prevaleciendo en todo momento la industria textilera. El primer textil introducido después de la conquista fue la seda. La producción de lana fue la que más floreció. La lana se manufacturaba en los obrajes y trapiches. Los primeros eran empresas dominadas por indígenas, y los segundos, pequeñas empresas de uno o dos telares.

La transportación en ésta época fue rudimentaria. Aún se utilizaban a indígenas para la transportación de mercancías (tamemes). Sin embargo ello originó un constante abuso y maltratos por parte de los españoles. El obispo Zumárraga se manifestó contra estas prácticas. Se optó por utilizar los medios de transporte europeos existentes hasta ese momento. Con los caminos accidentados de Veracruz a la ciudad de México sólo podía cruzarse mediante el empleo de mulas. En cambio los caminos que llevaban hacia el norte, se viajaba en carretas. Surgen los arrieros, hombres dedicados exclusivamente a la transportación. Otro medio de transportación y que finalmente triunfó sobre todos los demás fue el carro. Este debía ser tirado por bueyes y ser fuertes, pues debían responder a las demandas de comerciantes que veían acrecentar sus ganancias, y debiendo estar seguros y confiables en los medios de transportes que empleaban.

En cuanto a la organización administrativa colonial, constaba de:

El poder monárquico, compartiendo el poder primeramente los Hapsburgos hasta 1700 y los Borbones posteriormente.

El Consejo de Indias, funcionando en un principio como Consejo de Castilla, y era el Tribunal Superior de la colonia, ventilando las controversias que se suscitaban. Y finalmente;

La Casa de Contratación de Sevilla, ya mencionada anteriormente.
Las instituciones coloniales que prevalecieron en la Colonia fueron:

El virrey, que ejercía el poder en nombre de la Corona Española en la Colonia.

Las audiencias reales y gobernadores, que fueron las primeras autoridades de la Conquista, siendo sustituidas por las Audiencias reales con posterioridad.

Las intendencias, tenían como fin sustituir a gobernadores y adelantados en casos especiales.

Alcaldías y corregimientos, las primeras se limitaban a administrar ciudades grandes, mientras que las segundas a villas y lugares menos importantes.

Los tribunales, los existían de diversas materias tanto civil y penal, sin estar sujetos a jurisdicción.

Los dos instrumentos legales que sirvieron para el control de los responsables de la administración fueron la visita y juicio de residencia. Y dice así de esto Serra Rojas:

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

"La residencia, el juicio de residencia: los funcionarios estaban obligados a rendir cuenta de su gestión. Un juez instructor designado por el Rey o el Consejo de Indias, recibía los elementos acusatorios o de honorabilidad de un funcionario y dictaba la condena o absolución correspondiente"¹³.

1.2.3. El nacimiento del Estado Mexicano.

En la etapa colonial toda la legislación administrativa subsisten hasta muy entrado el siglo XIX. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se apoyaba en leyes de Ordenanzas de Aranjuez y demás leyes hispanas. Hidalgo dio el primer paso hacia la Independencia. Sus ideales trataban de libertad e igualdad. Visualizaba una sociedad con pobreza erradicada obtención de dinero. Abolió la esclavitud y abogó porque les fueran devueltas las tierras a los verdaderos dueños. Morelos era un continuador de la obra de Hidalgo. Su pensamiento queda escrito en la obra "Sentimientos de la Nación". En el Congreso de Chilpancingo elaboró la Declaración de Independencia y en la Constitución de Apatzingan, eleva a preceptos constitucionales sus ideales

¹³ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Económico.- Sexta edición. Ed. Porrúa.- México, 2000. p. 122-126.

políticos y económicos. En Guadalajara, Hidalgo nombra a López Rayón como Secretario de Estado y a José María Chico como Secretario de Gracia y Justicia. En el proyecto de leyes constitucionales de López Rayón se plasma el Habeas corpus de seguridad personal, según Lucas Alamán. Y es en la Junta de Zitácuaro, trasladada a Sultepec donde se retoman las ideas de López Rayón en cuanto a la organización del Poder Ejecutivo. El Plan de Iguala de 1821 contiene principios constitucionales respecto a religión, independencia, gobierno monárquico y constitución del Imperio Mexicano. México recibe influencia de sucesos como de la Revolución Francesa, la independencia norteamericana y de la revolución liberal española. Es la época en donde convergen las ideas de los liberales, que son los que proclamaban la nueva ideología de una nación que emergía y, la de los conservadores, que preferían seguir con el mismo sistema de gobierno elitista y plutócrata. El 24 de agosto de 1824 en Córdoba, se le reconoce a la nación independencia y soberanía, y se denominará Imperio Mexicano. El 28 de septiembre la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, expide la segunda carta de independencia, según las disposiciones del Plan de Iguala y el de Córdoba. Se instala el Congreso en 1822 y se elige a Agustín de Iturbide como emperador. Santa Ana derroca a Iturbide proclamando la República y se reinstala el Congreso que había sido disuelto por Iturbide. El 4 de octubre de 1824, el congreso aprueba la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, naciendo el Estado Mexicano. El 2 de octubre de 1824 se proclama a Guadalupe Victoria Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y como vicepresidente, Nicolás Bravo.

1.2.4. El liberalismo económico en México en el siglo XIX.

El siglo XIX se desenvuelve en México en el liberalismo en el que concurren las ideas de los radicales y moderados. En cuanto a economía se refiere, el liberalismo se alzó bajo la bandera del *laissez faire, laissez aller*. El Estado no debe de intervenir en la vida económica del país. La única función del estado debe ser de vigilante, de preservador del orden social. Esta idea fue sustentada por Estados Unidos de Norteamérica.

Los diputados del Congreso Constituyente, la mayoría, era de tendencia moderada y excepcionalmente algunos conservadores. Liberales como Gómez Farías, José Luis Mora, Melchor Ocampo, Lerdo de Tejada y Juárez sus ideales liberales, tendían más al radicalismo y adquiriendo además matices

socialistas. Con la promulgación de la constitución de 1857, se consolida definitivamente la nación mexicana.

Así pues, la concepción de liberalismo para nuestros intelectuales mexicanos, era que "...la posición político social por la cual se persigue un orden de coexistencia, fundado en el libre juego de las libertades individuales, constituyendo éste el principio máximo. En la doctrina religiosa, filosófica, social y jurídica, que consiste en proclamar la absoluta independencia del hombre. En el orden político la exaltación de tal principio lleva a colocarlo por encima de los intereses del núcleo social".

Cuando nos referimos al liberalismo económico este representa la antítesis de la economía programática y de todas las formas de economía dirigida. Como sistema económico, como una orientación ideológica que pugna por la libertad de la vida económica, o sea, el libre juego de fuerzas económicas, basándose en que la eficaz colaboración y equilibrio de estas fuerzas presupone su libertad de movimiento.

CAPITULO II

EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO DE 1910 AL 2000

2.1. Impulsos revolucionarios.

Porfirio Díaz se había mantenido en el poder casi por treinta años. Díaz había dado prioridad a empresas deslindadoras y dueños de capital extranjero, propiciaron el latifundismo e injusticias sobre los indígenas.

Es en México donde se sucede la primera revolución del siglo XX cuyo propósito primordial es acabar con la dictadura de Díaz y restablecer los principios de justicia y equidad. La Revolución Mexicana provoca una transformación total en lo político, económico, social e ideológico. Una lucha desgastante y en la que se perdieron miles de vidas, pero que desembocó en la promulgación de la Constitución en 1917. Una constitución en la que se plasman por primera vez en el mundo, los derechos sociales de los individuos que en la Constitución se puede palpar en los artículos 3, 27 y 123.

Las causas porque los hombres atendieron al llamado del Plan de San Luis fueron por:

CAUSAS SOCIOPOLÍTICAS

- ❖ La prolongada permanencia de Porfirio Díaz en el poder presidencial.
- ❖ El sistema político caduco.
- ❖ Distanciamientos entre miembros del gabinete presidencial.
- ❖ El incumplimiento de Porfirio Díaz a la promesa de no volver a postularse para la presidencia, hecha ante la prensa norteamericana en el año de 1908.
- ❖ El fraude en las elecciones presidenciales de 1910.
- ❖ Imposibilidad a aspirar puestos políticos por parte de las clases medias.
- ❖ Restricción de la libertad y la democracia, violando los principios de liberalismo político.
- ❖ La influencia del movimiento magonista,
- ❖ Represión en contra de los opositores al gobierno de Díaz.

- ❖ La influencia de ideas como liberalismo político, anarquismo, sindicalismo, socialismo utópico, marxismo y cristianismo.

CAUSAS SOCIOECONÓMICAS

- ❖ Aberración a los "científicos" por parte del sector empresarial, por manipular los créditos bancarios en provecho suyo.
- ❖ Los efectos nocivos de la tienda de raya.
- ❖ Injusticias cometidos por los amigos de Díaz y del cacicazgo.
- ❖ Descontento del sector obrero, al no ver satisfechas sus demandas de aumento de salarios y restricción de consideraciones hacia trabajadores mineros extranjeros.
- ❖ Descontento de indígenas por privárseles de sus tierras a consecuencia de la Ley de Colonización y Baldíos.
- ❖ Crisis económica que se venía arrastrando desde 1907.
- ❖ El desequilibrio social provocado por el modelo económico de "crecimiento hacia fuera"¹.

2.2. Gobierno de Francisco I. Madero.

El día 20 de noviembre de 1910, se inició una lucha armada principalmente en los estados de Chihuahua, Durango, SLP y Veracruz. Finalmente esta lucha desembocó en la renuncia de Porfirio Díaz a la presidencia junto con Ramón Corral de la vicepresidencia. En su lugar designaron a Francisco León de la Barra como presidente interino hasta en tanto se realizaran elecciones presidenciales en los términos de la Constitución de 1857. Francisco I. Madero fue electo presidente y como vicepresidente a José María Pino Suárez. Sin embargo Madero no terminó su gestión debido a un ambiente enrarecido y en medio de discordias políticas renunció junto con Pino Suárez al gobierno de la República el 19 de febrero de 1913 y el 22 de ese mismo mes fueron asesinados. Después de la renuncia de Madero el Congreso designó a Pedro Lascuráin como presidente interino, posteriormente designó a Victoriano Huerta como secretario de Gobernación, éste último ascendería a la presidencia a la inmediata renuncia de Lascuráin, tras un cargo de una hora de presidente.

¹ Delgado de Cantú, Gloria M.- Historia de México 2. Estado moderno y crisis en el México del siglo XX.- Tercera edición. Ed. Alambra Mexicana.- México, 1996. p. 10.

2.3. Gobierno de Victoriano Huerta.

Los principales problemas económicos a los que se enfrentaba Huerta eran a los que se generó por los empréstitos de León de la Barra y Madero que ascendían a 40 millones de pesos pagaderos a junio de 1913. Recurrió a préstamos forzosos a mexicanos y extranjeros, lo que provocó una fuga de capitales y una virtual quiebra de bancos, que fue posible revertir gracias a la intervención del gobierno. El peso se devaluó y se desató una inflación. El 15 de julio de 1914, Huerta presentó ante el Congreso su renuncia. Encomendándole a Francisco Carvajal la misión de entregar la ciudad a los vencedores y negociar la rendición del ejército federal. Venustiano Carranza jefe de las fuerzas revolucionarias, no aceptó la idea de la intervención de Estados Unidos en las negociaciones. El 14 de agosto en los Tratados de Teoloyucan, se aceptó la rendición de tropas federales incondicionalmente.

2.4. Gobiernos de Venustiano Carranza anterior y posterior a la promulgación de la Constitución de 1917.

El 16 de agosto de 1914, el ejército constitucionalista entró a la ciudad de México y, Carranza ocupó la presidencia de manera provisional. Sin embargo debido a rencillas y maquinaciones políticas. Carranza se vio obligado a trasladar su gobierno a Veracruz. Durante su gestión, el problema económico que más le atañía era la progresiva devaluación del peso frente al dólar, y la excesiva circulación de moneda que emitían cada fracción revolucionaria. Además de los gastos exorbitantes en oro y dólares en la compra de armas y provisiones. El acto más significativo durante ésta etapa de su gestión, fue haber convocado a un Congreso Constituyente cuyas sesiones formales se celebraron en el teatro Iturbide en Querétaro, que duraron del 10 de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917. Esto para realizar las reformas pertinentes a la Constitución de 1857. El 5 de febrero del mismo año se promulga la constitución que actualmente rige a los mexicanos. Una vez disuelto el Constituyente, convocó a elecciones presidenciales en la que se postuló por el Partido Liberal Constitucionalista, saliendo ganador de la contienda, tomó posesión de la presidencia el 1 de mayo de 1917. En un viaje camino a Veracruz fue asesinado en Tlaxcalantongo, Puebla el 21 de mayo de 1920, designándose presidente provisional a Adolfo de la Huerta.

En lo relativo a la economía nacional, debido a lo dañado que se encontraba el sistema monetario en país a causa de la emisión de papel moneda que hicieron

todos los actores revolucionarios, la Secretaría de Hacienda tomó tres medidas: 1) crear una comisión monetaria, encargada de regular la circulación de moneda fiduciaria y establecer un banco único de emisión de moneda controlado por el estado; 2) creación del Fondo Metálico de Garantía que garantice la adecuada circulación de moneda fiduciaria y; 3) la emisión del "infalsificable", papel, moneda que garantiza cada peso en veinte centavos oro. Pero éste "infalsificable" tuvo poco tiempo de existencia, debido a que no fue un moneda lo suficiente fuerte para resolver el problema y además de que la gente lo canjeara el dinero en oro.

El gobierno carrancista contrajo deudas internas vía préstamo forzosos, confiscaciones y adeudos a empleados públicos. Ascendía a 125 millones de pesos y en lo que toca a la deuda externa, era de 500 millones de pesos. En cuanto al comercio, de 1914 a 1917 se logró una balanza favorable debido a: 1) debido a la gran Guerra Mundial, se demandaban grandes cantidades de petróleo; 2) las zonas productoras de petróleo no resultaron dañadas y; 3) en el comercio exterior no se requirió de ferrocarriles, sino que las transacciones se realizaban por mar. Los inversionistas norteamericanos como los ingleses, representaban casi la totalidad de las inversiones en los sectores minero y petrolero, existían inversiones por 1300 millones de dólares, 300 a ingleses y 1000 pertenecían a norteamericanos. Durante el período de Carranza e incluso desde Madero, se venían realizando acciones intervencionistas por parte del estado mexicano e incrementar más los impuestos por concepto de producción. Esto causó malestar principalmente entre los norteamericanos, que veían amenazados sus intereses, por lo que siempre estuvo latente la amenaza de una invasión militar.

2.5. Gobierno de Álvaro Obregón.

Adolfo de la Huerta fue presidente provisional de mayo a fines de noviembre, sus tareas primordiales a realizarse consistían en lograr la paz interna y preparar comicios para la elección del próximo presidente constitucional. Álvaro Obregón tomó posesión de la presidencia en diciembre de 1920. Durante su gestión, creía que uno de los males que aquejaba al país era el rezago agrario y pensaba que el fomento a la pequeña agricultura es decir, el desarrollo de la pequeña propiedad -siempre y cuando no se lesionen los intereses de terceros-, y que , en conjunción con el gobierno, se resolvería el problema. Promulgo un decreto en 1923 llamado "tierra libre", que consistía en extender títulos de propiedad a campesinos mayores de 18 años que

estuvieran privados de tierras para el cultivo, pudiendo apropiarse de tierras que pertenecieran al gobierno, o de tierras baldías. Con la condición de ser trabajadas por dos años y pagar 50 pesos por esas tierras consideradas personales e intransferibles.

Por lo que concierne a la reconstitución de ejidos, de acuerdo a las ideas de Obregón, se hacía no para la reconstrucción económica del país, sino para estimular al campesinado a defenderse -con apoyo del Estado- de los atropellos de los que pudiesen ser objeto de latifundistas, y preparar a ejidatarios para cuando llegue al momento de convertirse en pequeños propietarios.

Por lo que respecta a las finanzas Obregón se enfrentó a dos problemas primordiales, uno era la restauración de crédito interno y el otro era la reorganización fiscal. En el primer caso, Obregón devolvió los bancos incautados a sus dueños durante el gobierno de Carranza. Aunque les quitó la facultad de emitir moneda. Se expidieron leyes como la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Se creó la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México. Con el asunto de la deuda externa, Obregón reanudaría los pagos hasta en tanto se le reconociese como gobierno legítimo por parte de Estados Unidos, lo cual se consiguió hasta 1923 mediante las conferencias de Bucareli. Envío al entonces secretario de Hacienda Adolfo de la Huerta a negociar con La Montt con el objeto de que se le otorgase crédito para el establecimiento de un banco único de emisión y para el desarrollo de la agricultura. De la Huerta firmó el convenio, pero sin obtener empréstitos. Esto provocó más aún una distensión entre ambos personajes. De la Huerta renunció a la Secretaría y se alzó una lucha armada contra el gobierno obregonista, en los momentos en que México depositaba en Nueva York 30 millones de pesos, finalmente logró que los banqueros estadounidenses le otorgaran el empréstito. En 1924, Obregón envió a renegociar el Convenio De la Huerta-La Montt a Alberto J. Pani, quien finalmente lo lograría en 1925. Por lo que se refiere a la reorganización fiscal, se creo el "Impuesto Centenario", -que es el antecedente inmediato de lo que sería más tarde el Impuesto Sobre la Renta, creado en 1925- que gravaba las ganancias anuales de las personas tanto físicas como morales.

2.6. Gobierno de Plutarco Elías Calles.

Obregón favoreció la candidatura de Plutarco Elías Calles para la presidencia, que a la postre sería el próximo presidente de 1924-1928. Al igual que su

antecesor, Calles era un caudillo emanado de la revolución línea política fue el populismo.

Al plan de reconstrucción económica de Calles se le dio por llamarle la Nueva Política Económica, cuyos objetivos eran: 1) crear una moneda fuerte, con presupuesto balanceado y una hacienda sana; 2) encontrar una política financiera correcta; 3) devolver bienes a manos privadas; 4) creación de ISR y; 5) crear instituciones y políticas que respalden la política financiera².

Tal empresa se le encomendó a Alberto J. Pani. Para sanear las finanzas redujo sueldos en todas las secretarías, reformó métodos de contabilidad nacional, canceló subsidios a asociaciones civiles y culturales, redujo compras a Estados Unidos, se crea el ISR y se racionaliza el régimen fiscal mediante la organización de la Primera Convención Nacional Fiscal en 1925. Se creó un banco único de emisión que será el Banco de México S.A. inaugurado en 1° de septiembre de 1925. En 1926 el Banco de Crédito Agrícola, con el objeto de realizar préstamos para avío, refacciones e inmobiliarios. La economía mexicana dependía en mucho de la producción de petróleo, en 1926 una encarnizada competencia con Venezuela y Colombia, la sobreproducción en Estados Unidos y la disminución de la producción de petróleo, harían entrar en una crisis, de la cual México saldría hasta entrada la Segunda Guerra Mundial.

Esta crisis se acrecentó por la caída del precio de la plata, aunado a factores sociales como el regreso de Obregón a la actividad política y la guerra cristera. En 1927, Pani renunció como Secretario de Hacienda, en su lugar entraría Luis Montes de Oca.

En lo relativo al sector agrario, México seguía siendo un país relativamente rural. Para Calles el problema del agro mexicano al igual que Obregón estaba en la formación de pequeña propiedad, pero con ciertas diferencias con su antecesor. La técnica a seguir fue la "solución integral", Calles lo definía así:

*"La aplicación de las leyes agrarias ha producido, en parte, los beneficios deseados por los gobiernos revolucionarios, pero no se obtendrán de modo tal, esos beneficios, en mi concepto, en tanto que no se aborde el problema de las tierras de un modo completo e integral que comprenda no sólo la entrega de tierras sino la garantía de su producción, haciendo que el que reciba sea dotado también de semilla, aguas, implementos y créditos necesarios para el cultivo de las tierras"*³.

² Ibidem. P.109.

³ Ibidem. P.112.

En base a la "solución integral", Calles expidió la Ley Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal.

En el sector comercial, el comercio interno decayó, no así el exterior. Para 1926 las exportaciones eran tres veces mayores que en 1910. Los productos que se importaban eran minerales, petróleo, ganado, café, tomate, arroz, azúcar, vainilla, tabaco y chicle. La exportación de oro y plata aumentó a partir de 1922.

En cuanto a los transportes, en el gobierno de Calles se terminó de construir el Ferrocarril Sud Pacífico que unía Tepic con La Quemada, Jalisco. Se avanzó en la vía Tampico-México, y se ideó una vía Chihuahua-Novojoa-Yávaros, que unía Sonora, Sinaloa y Chihuahua. En cuanto a redes carreteras, en 1925 la Comisión Nacional de Caminos se preocupaba por promover el turismo, las carreteras que se construyeron fueron las de México-Puebla, México-Pachuca y México-Acapulco. Además de que se avanzó en la Panamericana, trabajando en la vía México-Nuevo Laredo y México-Comitán, Chiapas.

2.7. El Maximato.

Los artículos constitucionales 82 y 85 fueron reformados con la intención de que pudiese haber reelección y se prolongara el período presidencial a seis años. Obregón ganó las elecciones presidenciales en 1928, aún cuando el conflicto religioso no tenía solución. El 17 de julio de 1928, en un restaurante de la ciudad de México llamado "La Bombilla", horas antes de entrevistarse con el embajador estadounidense, fue asesinado por un fanático religioso.

Se le llama "maximato", al período de gobierno de 1928 a 1934, porque la política nacional estuvo dirigida por un personaje, el "hombre fuerte", el último caudillo de la revolución, Plutarco Elías Calles. Fue entonces que quedó como "Jefe Máximo" de la familia revolucionaria. Hubo tres gobernantes en este tiempo, el primero Emilio Portes Gil, quien sería presidente interino a falta de presidente electo que sucediera a Calles en 1928. El segundo fue Pascual Ortiz Rubio, quien sería electo presidente para el período de 1930 a 1934, pero renunció dos años antes de que acabara su período. El tercero fue Abelardo L. Rodríguez, quien fue nombrado presidente sustituto, ocupando la presidencia de 1932 a 1934.

a) Emilio Portes Gil.

Durante el período que estuvo al frente del gobierno Portes Gil, siguió con la misma línea de gobierno callista, y en cuanto a la economía no fue la excepción. El objetivo era la "modernización del país" es decir "*... el desarrollo de la economía capitalista, lo que implica la consolidación del Estado mexicano de acuerdo con los modelos europeos y estadounidenses, porque no se podría lograr la modernización pretendida mientras persistieran las rivalidades políticas internas que la lucha armada había dejado como consecuencia*"⁴.

b) Pascual Ortiz Rubio.

En el año de 1930 tomo posesión como presidente constitucional de la República Pascual Ortiz Rubio. Este presidente debía terminar el sexenio, que le correspondía Obregón hasta 1934. Sin embargo carecía de personalidad e influencia en la política, por lo que fue siempre un instrumento de Calles. durante su gestión no se observaron grandes obras en el plano económico que redundaran en beneficio de la nación, por la simple razón que desde el inicio de su administración carecía de apoyo y fortaleza de mando. El día siguiente de su informe presidencial de 1932, dio a conocer su renuncia a la presidencia.

c) Abelardo L. Rodríguez.

Abelardo L. Rodríguez habría de suceder en la presidencia a Ortiz Rubio de 1932 a 1934. Durante este período se observa una línea estabilizadora de la economía, por lo que no se observan grandes cambios durante el lapso de su corta administración.

Durante el maximato, la minería seguía siendo dominada por extranjeros. El 85% de la explotación era por capital extranjero y el 99% de la producción se destinaba al comercio exterior. Los inversionistas norteamericanos realizaban las mayores aportaciones, y le secundaban los ingleses. Debido a las difíciles condiciones que se ocasionaban por la reconstrucción nacional, resultaba imposible cambiar de un de repente el marco jurídico que garantizara la independencia de capitales extranjeros.

Al igual que la minería, el petróleo también estaba en su mayoría en manos de capital extranjero, quien poseía más del 90% de las inversiones dedicada a la producción.

⁴ Ibidem. p.128.

Sin embargo, en este período se creó Petromex S.A., con la intención de que el gobierno mexicano neutralizara el control de empresas petroleras. Otro logro fue que se destinara mayor producción al mercado interno, pues si anteriormente ésta se destinaba al mercado externo, en ese tiempo empezaba a requerirse de combustible, en vista del aumento de los transportes que se utilizaban.

La industria manufacturera y el sector eléctrico se encargaban de satisfacer el consumo interno. La industria textil estaba a la cabeza, le seguía la eléctrica. Resultando muy próspera la industria de alimentos y bebidas. La industria eléctrica también estaba en manos de capitales extranjeros. Los consumidores urbanos se oponían a pagar las tarifas que fijaban las empresas. En 1932, Ortiz Rubio intervino para que se redujeran las tarifas, y acordar con el Congreso que la producción eléctrica estuviera bajo jurisdicción federal.

En 1933 se autoriza la creación de Comisión Federal de Electricidad, para el que Estado pudiera intervenir de manera más abierta en ésta actividad y reducir poder al sector privado. Entre los años de 1932 y 1933, hubo una crisis a nivel mundial, que provocó que el sistema monetario nacional se viera afectado, una vez disminuido el precio de la plata, el gobierno decidió adoptó el patrón plata lo que propició que se siguiera depreciando el valor de dicho metal. Esto provocó el abaratamiento de exportaciones mexicanas y el aumento de importaciones.

2.8. El Sexenio de Lázaro Cárdenas del Río.

Cárdenas asumió el poder presidencial en diciembre de 1934. Surgido de las filas del Partido Nacional Revolucionario, partido que fue constituido oficialmente el 4 de marzo de 1929. La política de Cárdenas fue la de indigenismo, nacionalismo, de hacino moralizante, del acercamiento del presidente con su pueblo, y de fortalecimiento del capitalismo nacional. La gran obra de Cárdenas durante su sexenio fue la expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938.

El modelo que Lázaro Cárdenas adoptó fue el llamado "crecimiento hacia adentro". Éste modelo tenía como fundamento la Industrialización Sustantiva de Importaciones, que iba a ser posible en vista de las crisis por las que pasaban las potencias industrializadas entre los años de 1914 a 1954. Delgado de Cantú dice en que consistía:

" ... consistió en fabricar nacionalmente los artículos manufacturados que ya no era posible adquirir en el exterior, para lo cual se habría de aprovechar el capital nacional mediante una política de estímulos otorgados a los empresarios del país de modo que pudieran instalar nuevas industrias, empezando por aquellas que no requerían de grandes inversiones de capital y cuya tecnología era más fácil de adquirir; es decir, las empresas destinadas a fabricar bienes de consumo no duradero dentro de la industria ligera. La puesta en marcha de este nuevo modelo hacía indispensable la intervención del gobierno como promotor del crecimiento industrial mediante un conjunto de mediadas generalizadas bajo el concepto de proteccionismo, que implicaron, en consecuencia, el establecimiento de un sistema de economía mixta"⁵.

La política agraria fue un punto medular durante su administración. El mismo en persona, realizaba el reparto agrario en muchas ocasiones. Pensaba que la propiedad ejidal sería un medio para agrupar a las masas de campesinos dentro de los proyectos económicos rurales. Creía que el ejido significaría el éxito del desenvolvimiento económico del agro mexicano. Realizó la mayor repartición de tierras que se haya hecho hasta ese momento. También creó toda una infraestructura tanto humana como material, para asegurar los propósitos de su política agraria.

También se promovió el desarrollo de la industria mexicana. En este periodo se agrandó la participación de capital mexicano y reduciéndose el estadounidense. La transformación económica se reflejó a finales del sexenio, orientándose el gasto público a lo social, sin dañar al capitalismo. Se puede observar aquí la participación de los dos sectores de la economía: el público y el privado. Adoptando México el modelo norteamericano del *New Deal*, es decir, la economía mixta. Durante el sexenio, la minería fue el sector más importante para las exportaciones.

El sexenio de Cárdenas fue el primero en dirigir parte del presupuesto a actividades económicas, reduciendo drásticamente gastos administrativos. Esto era lógico de comprenderse, si se toma en cuenta que se estaba abriendo paso el sistema de economía mixta. Entre 1935 y 1938, se promulgaron leyes que reformaban al Banco de México, dando lugar a la creación de una red de instituciones de crédito. Destacan el Banco Nacional de Crédito Ejidal y Banco Nacional Agrícola, que se encargarían de otorgar crédito a agricultores. Los que financiarían la industria serían el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas y Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, además de Nacional Financiera. Para financiar el comercio exterior estaba el Banco

⁵ Ibidem. P. 184.

Nacional de Comercio Exterior y la Compañía de Exportaciones e Importaciones. Con la expropiación se devaluó el peso frente al dólar, de cinco a seis pesos por dólar, creándose una inflación de la cual se aceleraría con los sexenios posteriores.

2.9. El Sexenio de Manuel Ávila Camacho.

Manuel Ávila Camacho llegó a la presidencia después de una reñida contienda electoral que sostuvo con Juan Andrew Almazán. Su lema de gobierno fue "unidad nacional". En este sexenio, hubo factores que fueron determinantes para la economía. En el sector agropecuario, la política avilacamachista, fue favorecer a la propiedad privada, creyendo que era más productivo que el mismo ejido, ya que podía responder mejor a las necesidades del mercado externo. En los primeros años del sexenio, la agricultura de exportación aumentó por la creciente demanda de Estados Unidos durante la guerra. Posteriormente, se alentó al cultivo de productos para consumo interno. El reparto agrario se paralizó durante este sexenio.

Las industrias más productivas fueron: la de alimentos, textiles, productos químicos, fundición y manufacturas de artículos metálicos, madera, muebles y la de construcción.

En 1943 la producción minera fue la más grande del sexenio, por las altas demandas de productos mineros estratégicos para Estados Unidos que se encontraba en guerra, aunado a esto, la demanda interna iba en aumento. Esto dio lugar a la modificación de algunas leyes en lo referente al trabajo minero y al tratamiento de minerales. También con el fin de ir restándoles poder a las empresas extranjeras. Para 1944, la demanda estadounidense disminuyó, afectando gravemente al sector, por lo que el gobierno se vio en la necesidad de reducir impuestos a éste sector, además por las constantes huelgas que se suscitaban en 1946.

La guerra también influyó en el comercio exterior. Estados Unidos, representó el mercado exterior número uno, para 1944, las exportaciones representaban el 90%, pero también en cuanto a importaciones e refiere, para 1944 llegó a ser de 90%. Los productos manufacturados eran de mayor importancia para las exportaciones, sobre todo en lo que a textiles se refiere, y en especial a los textiles de algodón.

2.10. El Sexenio de Miguel Alemán Valdez.

Con la llegada de Miguel Alemán Valdez se inició la era del *civilismo*. Durante éste sexenio en cuanto a economía se refiere, se encauzaba más al desarrollo de la industria que de la agricultura. Además de que buscaba su modernización, para que realmente contribuyera al crecimiento económico. Para hacer esto posible reformó el artículo 27 a fin de favorecer la propiedad privada. Cabe señalar que también en éste sexenio, la dotación de tierras disminuyó más aún que en el sexenio anterior, y las que repartía, eran de mala calidad. Entre 1946 y 1952, el gobierno realizó grandes inversiones en este ramo para dar seguimiento a su proyecto modernizador. Sobre todo en la campaña contra la fiebre aftosa. La iniciativa privada, alentada por el gobierno, aumento sus inversiones en la agricultura. La producción de maíz y frijol creció de manera tajante, al igual que el trigo.

El gobierno del presidente Alemán prestó mayor atención a la industria manufacturera. Para cumplir con su plan modernizador, el presidente atendió las demandas de empresarios que entre otras cosas destacan: la protección del mercado interno; impuestos bajos así como exenciones; crear obras de infraestructura; aumentos de créditos; un control de precios que permitieran la adquisición de materias primas, energéticos y servicios públicos; impulsar la investigación industrial y una política de salarios. Como ya se dijo la característica más importante, en cuanto al trato que le dio el gobierno de Alemán a la industria fue la del *proteccionismo*. NAFINSA, contribuyó al desarrollo de una infraestructura, que permitiera la sustitución de importaciones y fortalecer sectores industriales para que utilicen recursos naturales no explotados, y alentar a la producción que ayude a mejorar la balanza comercial.

Durante los dos primeros años de gobierno, creció la inflación que se venía arrastrando desde el cardenismo. Debido a las importaciones, se aceleró la fuga de capitales al exterior. El gobierno trató de evitar la devaluación, pero por las constantes bajas de reservas de oro y dólares, se dispuso a devaluar la moneda en 1948. Para finales de 1950, la economía nacional empezaba a recuperarse, y debido a la guerra que sostenía Estados Unidos, estimuló la entrada de capitales que buscaban seguridad en el país. Ésta situación permitía a México cubrir deudas con el FMI y con Estados Unidos. Al acercarse el tiempo de sucesión presidencial, nuevamente se produjo una salida de capitales, al mismo tiempo de que terminaba la guerra de Corea, reducía actividades comerciales, produciendo graves daños a la economía nacional.

2.11. El Sexenio de Adolfo Ruiz Cortinez.

En ésta etapa entra México en un período estabilizador. Cuando Ruiz Cortinez sube al poder, encontró al país sumergido en una gran inflación. Los problemas económicos se agravaron cuando terminó la guerra de Corea, disminuyendo la demanda mundial y reduciéndose los precios internacionales de materias primas. El sector agrícola fue el más desfavorecido. Fue entonces que la participación del gobierno fue decisiva. Se diseñaron tres objetivos uno era mantener los precios en el mercado interno, reequilibrar la balanza comercial y sanear las finanzas públicas. Se situaron tres medidas que consistieron en un plan agrícola de emergencia; importar grandes cantidades de alimentos; controlar el comercio y austeridad en el gasto público.

El plan agrícola de emergencia consistió en elevar la producción de alimentos básicos como maíz, frijol y trigo. Otorgando la banca privada mayor numero de créditos hacia ese sector. Las importaciones servían ante todo, para complementar la cantidad de alimentos que se necesitaban para satisfacer la demanda de alimentos. Pero debido a una sequía que azotó al país, hubo la necesidad de importar más alimento del que se tenía planeado. El control de precios corrió a cargo de la Dirección General de Precios y de la Secretaria de Gobernación. El equilibrio del presupuesto tenía como objeto, que los pecios siguieran subiendo y mejoraran los salarios reales de los trabajadores. Al igual que sus antecesores, Ruiz Cortinez fijó la mirada en la industria realizando obras que redundaran en benéfico tales como otorgar facilidades fiscales así como exenciones y reducción del ISR; disponer a bancos para la concesión de mayores créditos; se crea la Nacional Financiera Azucarera, con el fin de impulsar la industria azucarera; se establece el Consejo de Fomento y Coordinación de Producción Nacional, cuya tarea es coordinar esfuerzos junto con la iniciativa privada la mejoría de la economía nacional y; adoptar una política proteccionista, que desligue el mercado interno del comercio exterior. Con la devaluación se benefició la industria, en primera porque se abarataros los productos nacionales, demandándose más en el mercado exterior, y en segunda, porque se detuvo la salida de capitales hacia exterior. Es cuando México entra en la etapa de "desarrollo estabilizador", se empieza hablar del "milagro mexicano". Pero para fines de 1956, se entra en una nueva crisis económica, debido a flujos financieros que hicieron en mucho, que la economía nacional dependiera de ellos, además de una depresión que se suscitaba de nueva cuenta en el mundo.

En conclusión, Para resumir este proceso de estabilización que se prolongara hasta el sexenio de Díaz Ordaz, se caracterizó por:

1. La estabilidad de precios, que inicia una nueva etapa de crecimiento económico: el desarrollo estabilizador.
2. La política salarial, que dirigió al mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores, insuficiente pero que no se interrumpiera cuando se produjo el deterioro de la economía.
3. Los esfuerzos gubernamentales por hacer efectiva la política de sustitución de importaciones, al impulsar la producción a partir de 1953 y suprimir la mayor parte de las compras al exterior.
4. El uso prudente del gasto público y la tendencia a recurrir al crédito externo, cuando era estrictamente necesario, a fin de no desequilibrar el presupuesto.
5. El fortalecimiento del mercado financiero para alentar la inversión en el mercado de valores y, dentro de este mismo aspecto, el mantenimiento del tipo de cambio"⁶.

2.12. El Sexenio de Adolfo López Mateos.

Durante el sexenio de Adolfo López Mateos, se consolida la estabilidad de la economía nacional. Dos prioridades que se fijaron en este gobierno fue mantener la estabilidad monetaria y la otra fue la estabilidad de precios. Para lograr el primer propósito, el gobierno ejerció un estricto control de importaciones, alentando a la impulsando a la industria petroquímica y siderúrgica. Se incentivó al turismo creándose el Departamento de Turismo. Se busco ampliar el mercado exterior hacia Latinoamérica. Durante el primer año de gobierno no se registraron grandes cambios en la economía, pero se construyeron los cimientos para los cambios posteriores. Este sexenio se caracterizó por:

1.- La ilimitada participación del Estado en la Economía, con el propósito de que el gobierno tuviera el control de la producción de una manera más amplia. En las actividades en la que invirtió el sector público fue en la petroquímica, electricidad, siderurgia y la asistencia social. Se crea la Secretaria de la Presidencia, con el objeto de planear las inversiones públicas y, además se valían de la elaboración de *planes de desarrollo económico*, tanto a largo

⁶ Ibidem. P. 247.

como a corto plazo. Se creó además, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

2.- En cuanto a una política industrial cabe destacar que el gobierno siempre ejerció acciones nacionalistas a favor de industrias primordiales para el país como electricidad, minería y petróleo.

3.- En el sector agrícola, el gobierno no mostró interés en su desarrollo, salvo a lo que se refería a la producción de maíz y fríjol, ya que estaban muy controlados en cuanto a los precios.

4.- Por último, en el comercio exterior, el gobierno estimulaba más las exportaciones, al tiempo de que acotaba cada vez más las importaciones⁷.

2.13. El Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz

Durante el sexenio de Díaz Ordaz, ocurrieron hechos que pusieron en riesgos la estabilidad política y social de México, como los acontecidos por el movimiento estudiantil de 1968. No se notan grandes diferencias en cuanto a la economía. Continúa teniendo una participación muy significativa el Estado en la Economía. Legándose a registrar 247 organismos del sector paraestatal. Entre los que destacan el agropecuario, forestal, pesquero, industrial, de comunicaciones y transportes, de bienestar social, financiero, comercial y otros.

En cuanto a la industria, el gobierno centró más su atención al sector energético, a la vez, alentaba también la inversión privada a la industria de transformación. Es en período de 1964-1970, cuando aparecen las empresas maquiladoras y a partir de 1968, empiezan a tener significancia para la economía nacional.

En cuanto al comercio exterior, México mantenía transacciones comerciales de manera equilibrada. Los ingresos por concepto de exportaciones disminuyeron por la disminución de ventas de productos como algodón, tomate, café y frijol. Las importaciones obedecieron a que el gobierno concentró su presupuesto a la realización de obras públicas, y el sector privado ampliaba sus instalaciones industriales, adquiriendo equipo nuevo para sus

⁷ Ibidem. Pp. 254-255.

empresas y se destinaban recursos para ampliar la infraestructura del sector turístico. Sin embargo las discrepancias entre el gobierno y clases medias por el autoritarismo y las presiones económicas del exterior, empezaron a ensombrecer el panorama político, económico y social de México. El "milagro mexicano", habría de llegar a su fin.

2.14. El Sexenio de Luis Echeverría Álvarez.

Luis Echeverría Álvarez toma la presidencia para el período de 1970-1976, en medio de una crisis ante todo de credibilidad entre los gobernados que vendría a traer consecuencias fatales para la economía. La imagen que de México se tenía en el exterior, era privilegiada, ya que destacaba entre las demás naciones en vías de desarrollo. Sin embargo, en el interior del país se apreciaba otra realidad. El desempleo iba en aumento, educación, servicios médicos y de medicina, estaban en el rezago. Industrias de gran trascendencia como electricidad, petróleo, siderurgia y minería, se encontraban en las mismas situaciones. Lo más grave llegó a significar la producción de alimentos agrícolas para autoconsumo. Gracias a la política de sustitución de importaciones, la industria manufacturera, se convirtió en el principal abastecedor del mercado interno urbano, allende, se consideró el motor de la economía, gracias en parte, a la intervención del Estado. Para 1970, la participación de empresas transnacionales, llegó a tener suma importancia para la economía, sobre todo en lo que se refiere a la industria del tabaco, hule, química, farmacéutica, derivados de petróleo, maquinaria eléctrica como no eléctrica y transportes, la producción industrial para ese año era de 35% y 40%, sólo de empresas nacionales. Para ese mismo año la importancia de la agricultura, fue nula. El modelo de sustitución de importaciones tocaba a su fin. Al no producirse en México, las materias primas industriales y los bienes de capital -maquinaria y tecnología-, fue necesario adquirirse en el exterior, y ésta práctica iba en aumento.

Víctor López Villafañe comenta se esta situación:

"Un viejo problema estructural en la etapa del proteccionismo fue la incapacidad de generar un sector manufacturero con capacidad tecnológica y de calidad que pudiera convertirse rápidamente en un sector altamente exportador. Se pensó que la apertura de la economía se pensó podía activar todos los mecanismos para fortalecer el sector exportador en su totalidad, sin embargo el balance ha sido hasta ahora muy desigual y sus

beneficios por lo tanto han tendido a dirigirse hacia los sectores más modernos y vinculados desde antes de la apertura con el exterior"⁸.

Dice Delgado de Cantú al referirse a la situación económica:

"En suma, el México de finales de la década de los años sesentas era muy distinto al que se mostraba en apariencia. Junto a la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, que a pesar de todo no lograra romper el movimiento estudiantil de 1968, estaban la creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de los servicios sociales, la penetración creciente del capital extranjero, la insuficiencia agropecuaria, la ineficiencia industrial, el desempleo, la represión y el debilitamiento del sector público"⁹.

Hacia 1972, en su segundo informe de gobierno, el presidente reafirmaría el papel rector del Estado en la economía, ya que es de su competencia "...fijar el rumbo y el ritmo de desarrollo", e incitó a la iniciativa privada "a desenvolver libremente su actividad con responsabilidad social y nacional", para ello propuso reformar el artículo 5 constitucional y reglamentar la libertad industrial y comercial, para que el Estado "...encauce y regule la inversión privada nacional y extranjera".

Hablaba que en su gobierno la relación de la iniciativa privada debía de ser ante todo ajustarse a leyes mexicanas; complementarias del capital nacional; asociarse al capital mexicano como socios minoritarios; aportar tecnología modernizada; producir productos destinados a la exportación e; integrarse a la economía del país. Algunos empresarios norteamericanos, no veían con confianza la intervención del estado en la economía.

Al presentar su tercer informe de gobierno, argumentó que mantendría el precio del dólar con relación al peso de 12.50 pesos por dólar. Para el mes de septiembre del año de 1973, el día 11, fue asesinado Salvador Allende, a raíz de un golpe de Estado perpetrado por Augusto Pinochet. Echeverría decretó tres días de luto nacional y se prestó a dar asilo político a los políticos chilenos socialistas. Estas acciones causaron recelo ente los empresarios acusándolo de colaboracionista del régimen socialista.

Para el año de 1974, la idea era de incentivar la agricultura, fortalecer finanzas públicas y promover la inversión privada. Parecía haber un ambiente social

⁸ López Villafañe, Víctor. Límites y potencialidades de la economía de México al final del siglo XX. <http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/articulos/ecomex.htm>. 23/01/2003.

⁹ Delgado de Cantú, Gloria M. Op.Cit., 339.

propicio. No obstante seguían los factores que alteraban la economía nacional tales como, la inflación a nivel internacional, disconformidades obreras en el país, problemas agrarios, escasez de alimentos y la desconfianza del sector privado.

En abril se constituyó el Comité Nacional Mixto para la Protección del Salario, cuyo propósito era defender el salario real del trabajador.

Por decreto presidencial se creó Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), con el propósito de otorgar créditos a los trabajadores y establecer tiendas y centros de abasto popular.

La fuga de capitales, el pago por el servicio de deuda exterior y el crecimiento de importaciones, obligo al Estado a contraer más deudas en el exterior, a fin de hacer frente a los compromisos ya contraídos en sus relaciones comerciales, lo que ponía en riesgo la estabilidad del peso mexicano.

Para 1975, se planeó hacer más pesada la carga tributaria para las clases acomodadas, al hacer adquisiciones de artículos suntuarios. A causa de la recesión a nivel mundial, y escasez de inversiones privadas, aunado al desempleo en aumento y las presiones inflacionarias, era menester que la economía nacional entrara en recesión también.

En 1976 la especulación contra el peso, impactó sobre la deuda externa pública que ascendía a 19 600.2 millones de dólares. El secretario de Hacienda no tuvo más remedio que anunciar la flotación del peso.

El PRI y algunos funcionarios, decían que llegaba a su fin toda una época estabilizadora. Los aumentos se dieron a gran escala al día siguiente del anuncio de la flotación del peso. Finalmente el 11 de septiembre, el Banco de México anunció una paridad de 19.90 pesos por dólar, devaluándose la moneda un 58% (de 12.50 a 19.90).

El Fondo Monetario Internacional, al ver la flotación de la moneda, decidió intervenir en la economía mexicana. Y aconsejó implementar un programa de restauración de tasa de crecimiento real, aumento del empleo, estimularse el ahorro interno y la formación de capital.

Surgió un rumor de que se congelarían las cuentas bancarias y la nacionalización de la banca, además de un supuesto golpe de Estado que se

instrumentaría el 15 de septiembre o sino, sería el 20 de noviembre. Estos rumores dieron pie a una fuga de capitales. El 26 de octubre, el Banco de México anunció que ya no intervendría más para sostener la paridad del peso frente al dólar, lo que provocó una segunda devaluación. Y el dólar terminó por cotizarse a 25.50. En dos meses, la devaluación fue de más de 100%. La devaluación fue resultado de una política económica equivocada e ineficaz.

2.15. El Sexenio de José López Portillo.

López Portillo resulta ser el presidente para el periodo de 1976 a 1982. En el discurso de la toma de posesión de la presidencia en su discurso inaugural anuncia algunos planes para la nueva administración ente ellos el de la Alianza para la Producción, como solución a los múltiples problemas por los que atravesaba el país. Heredaba un país en franca decadencia que no se veía desde los tiempos de la posguerra, la deuda externa ascendía a casi 20 000 millones, se registraba una fuga masiva de capitales y la economía nacional tendía a la dolarización. La presente administración tenía como propósitos estimular la inversión, modernizar el aparato productivo, disminuir la inflación y crear empleos.

En éste sexenio, el petróleo fue considerado como el *pivote de la administración*. Desde el sexenio anterior, se descubrieron yacimientos de petróleo en las zonas de Campeche. En su primer informe de gobierno, López Portillo dio a entender que el petróleo sería la solución a los problemas internos y como medio para independizarse económicamente, el sexenio portillista se caracterizó por su extenuante política exportadora de éste hidrocarburo. Se promulgó el Programa Mexicano de energía, cuyos resultados se empezaban a reflejar hasta el año 2000 concretamente.

Para 1981, el precio del petróleo sobrepasó el precio de 38 dólares por barril, pero repentinamente empezó a descender. Fue entonces que el director de PEMEX, Jorge Díaz Serrano anunció la rebaja del petróleo nacional quedando el Istmo a 34.50 y el Maya a 28 dólares. Tal medida fue muy criticada, considerando que se estaba "regalando" el petróleo, y un acto de rompimiento solidario para con la nación. Díaz Serrano presentó su renuncia, para no ser un "elemento de discordia".

A finales del sexenio, efectivamente, el petróleo se había convertido en el eje rector de la economía. Constituía las tres cuartas partes de las exportaciones y aportaba el 30% de los ingresos de la federación.

En 1980, el crecimiento era de 8%, pero la inflación se elevó a 26%. Paralelamente al boom petrolero, aumentaron las importaciones, especialmente lo que se refiere a bienes de capital, debido a la liberalización del comercio exterior. Se daba continuidad a la liberalización de precios, que ya se venía ejerciendo desde 1977.

En 1979, se iniciaron negociaciones para que México ingresara al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). Sin embargo prosperaban más las desventajas que podría asumir México si ingresara a dicho organismo, por un lado se menoscabaría la soberanía y por otra, México no estaría en iguales circunstancias con los demás socios. Finalmente el 1980, se llegó a la decisión de no ingresar al GATT.

En 1980, tras la reforma fiscal, se creó el IVA (Impuesto al Valor Agregado). Un impuesto cuya liberación, correría a cargo de los consumidores, añadiendo el 10% del valor de los productos.

En materia agraria, el reparto no tuvo relevancia, el gobierno se preocupaba principalmente de la producción y autosuficiencia. En 1977, se fusionó la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la Recursos Hidráulicos, para formar la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Se promulgó la Ley de Fomento Agropecuario, cuya novedad era que la propiedad privada y la social podían realizar acciones conjuntas, denominándosele Unidad de Producción. En 1980, sea nuncio el programa llamado Sistema Mexicano Alimentario (SAM), y el propósito de éste, era la autosuficiencia.

Referente a la industria, en 1979, se creó el Plan de Desarrollo Industrial. El plan contenía acciones para remediar los padecimientos por los que atravesaba la industria nacional, además de que apoyaba la producción tanto de consumo, como de capital; apoyaba las industrias que podían ser dignas competidoras con las del exterior; la descentralización geográfica de la producción industrial; aumentos de empleos; alentar a la inversión. Pero éste plan no fue del todo agradable para el sector industrial.

Se dieron nuevos intentos por volver a implantar el modelo de sustituciones de importaciones, pero durante todo el sexenio, se demostró todo lo contrario, fue

la "*desustitución de importaciones*" en el sector industrial. Los dos hechos fundamentales por lo que fue imposible retronar a éste viejo sistema fue en primera la devaluación de 1976 y en segunda, porque ahora un factor que determinaba la dirección de la economía nacional, era el petróleo.

La economía mexicana dependía en demasía del petróleo. En 1981, éste energético, representaba el 75.1% de las exportaciones. Disminuyendo los ingresos por concepto de exportación de petróleo, el gobierno recurrió al crédito externo. Se sobrevaluó la moneda mexicana, y esto dio como resultado que se incentivara el canje de pesos por dólares. Los ahorradores, retiraban sus cuentas bancarias de México, y las transferían a cuantas bancarias estadounidenses. La fuga de capitales aceleró la devaluación. El 17 de febrero de 1982, el dólar elevó su precio a 26.88 y al día siguiente ascendió a 37.66 pesos. Siguió devaluándose, y a finales de febrero alcanzaba la cantidad de 44.64; ya para el mes de julio alcanzaba la cantidad de 49 pesos. Después de las elecciones presidenciales, persistían la fuga de capitales y la conversión de pesos a dólares, por lo que sobrevino una segunda devaluación, de 49 pesos a 74.08. pesos.

En su último informe de gobierno en 1982, López Portillo, nacionalizó la banca privada, eso significaba que todo el control de las operaciones bancarias, quedaban en manos del gobierno. Esto causó desagrado principalmente al FMI. El 10 de noviembre de ese año, el gobierno firmó una carta de intención en la que se comprometía a adherirse a un programa de ajustes económicos, aplicables para los próximos años de 1983, 1984 y 1985, que ya correspondían al gobierno siguiente. Así finalmente se cierra otro ciclo más de desaliento para los mexicanos y comenzaba un nuevo ciclo por experimentarse con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.

2.16. El Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado.

De la Madrid Hurtado toma el poder presidencial, encontrándose al frente con un negro panorama mexicano. En el discurso de su toma de posesión anunció el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que contenía diez puntos: 1) reducir el gasto público; 2) proteger el empleo; 3) continuar con planes de inversión productiva; 4) honestidad y eficiencia en el sector público; 5) protección y estímulo para programas que proveyeran de productos básicos a la población; 6) una reforma fiscal; 7) canalizar créditos para el desarrollo nacional; 8) política cambiaria "realista"; 9) una reestructuración del

burocratismo y; 10) reformas a la constitución para hacer efectivo la rectoría del Estado en la vida económica del país¹⁰.

Para dar cumplimiento al PIRE, era necesario resolver los puntos más sensibles de la política mexicana, y por eso se desarrolló estrategias y medidas para hacer efectivo dicho plan mediante: a) renovación moral; b) planeación sistemática, con la participación de la sociedad; c) sanción jurídica de la rectoría del Estado; d) fortalecer el federalismo; e) democratización y; f) descentralización¹¹.

Por lo que se refiere a la planeación, se trataba de extender la facultad de planeación por parte del presidente en la economía. En lo que se refiere a la rectoría económica del Estado, de la Madrid realizó reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, estableciendo un sistema de planeación de desarrollo, se definió la economía mixta (la participación de los tres sectores productivos de la nacional, el estatal, el privado y el social), y se fijan las áreas económicas reservadas para el Estado.

Heredó tres grandes problemas uno era la grave situación económica, peor de la que había hace dos sexenios; otro era una ríspida relación con la clase empresarial y un descontento entre la clase banquera por motivos de la nacionalización de la banca; y el último era la deuda externa sofocante, que era necesario renegociar, en momentos muy difíciles, debido a las presiones ejercidas por Ronald Reagan.

El día en que tomó posesión de la presidencia, anunció la reprivatización de la banca del 34% de capital de los bancos nacionalizados anteriormente, dándole preferencias a los ex banqueros para su nueva adquisición. De la Madrid tenía que cumplir los compromisos contraídos en los términos firmados en la carta compromiso firmada por el gobierno de López Portillo con el FMI, en el cual se concedían tres años para su cumplimiento 83-85. Entre los compromisos contraídos destacan algunos como:

- Crecimiento sostenido de la producción y empleo.
- Superar el desequilibrio del sector externo.
- Abatir la inflación.
- Fortalecer las finanzas públicas.

¹⁰ Ibidem. P. 419-420.

¹¹ Ibidem. P. 420.

- Reducir la deuda pública externa, no excediendo de 5 000 millones de dólares para 1983.
- Una revisión al sistema tributario.
- Elevar precios a servicios públicos.
- Racionalizar el gasto público.
- Fomento al ahorro.
- Estimular la actividad bursátil.
- Racionalizar el proteccionismo.

En la Ley de Ingresos y Egresos para la Federación para 1983, se aprobó el aumento al IVA, del 10% al 15%.

La economía para 1984 fue de resultados muy favorables, el PIB creció a 3.5% respecto del año anterior, esto se debió a factores como salarios siempre bajos, aumento a tarifas y precios del sector público, crecimiento de exportaciones, crecieron las inversiones públicas y de la inversión privada.

Durante 1983, la moneda nacional se devaluaba un peso a razón de un mes, pasando de 149 pesos en el mes de enero a 161 a fines de año. Para 1984, se aceleró este proceso, llegando a 6 pesos al mes en promedio durante 1985.

En la política agropecuaria, de la Madrid continuó con la misma política de su antecesor, la de aplicar medidas de autosuficiencia alimentaria, creó el Programa Nacional de Desarrollo Integral, y el propósito fundamental era la de proporcionar créditos a productores, para que los efectos negativos de la inflación no actúen en su producción, así como hacer más eficiente el servicio de las organizaciones que se encarga de dar el servicio correspondiente al sector agropecuario. En 1984, se promulgó reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, de tal manera que se permitía que ejidos y comunidades se pudieran explotar en forma colectiva, salvo cuando sea individual cuando así lo determine la asamblea.

En 1985, se retomaron las negociaciones para que México pudiera incorporarse al GATT. Se tomó como referencias, los acuerdos ya alcanzados en 1979, aunque es necesario hacer mención, que México otorgó algunas concesiones para con los miembros del GATT, pero haciendo siempre latente el hecho de que el país, no se encontraba en las mismas condiciones de competencia con respecto a los demás miembros, haciendo respetar la soberanía, los energéticos y el sector agropecuario.

En ese mismo año, México entró nuevamente en una nueva crisis, debido a al cumplimiento de compromisos con acreedores extranjeros, con la obligación de pagar altos intereses y en un contexto de constantes devaluaciones. Para solucionar ésta crisis, el gobierno recurrió al crédito interno, aplicó restricciones al gasto público y decayeron los financiamientos a las empresas. Dio motivo a que crecieran las importaciones. Nuevamente sobrevino una tremenda devaluación, el dólar se cotizó de 248.27 a 340 pesos, devaluándose un 36.9%. También se tiene que hacer mención de los hechos que acontecieron en 1985, que fueron los sismos de septiembre, que trajo como consecuencia una baja del turismo internacional, se redujeron las exportaciones y aumentaron las importaciones a causa de la reconstrucción, por los sismos acontecidos.

La inflación se elevó bruscamente, y el dólar elevó de precio llegándose a cotizar a 450 pesos a la venta.

La crisis económica no tuvo límites y trato por igual a casi todos los sectores de la sociedad. Como ejemplo, a las clases medias con capacidad ahorrativa que invirtieron en la Bolsa Mexicana de Valores. El problema en sí era que aquellas inversiones se canalizaban a actividades especulativas y no productivas. Al desplomarse la Bolsa de Nueva York, la Bolsa mexicana no soportó la caída y, en octubre de 1987, hubo una fuga de capitales y se generó una nueva devaluación, cotizándose el dólar a 2 200 pesos. Esto sucedía en la fase de arranque de las campañas electorales para la presidencia. Esto dio motivo a que el gobierno convocara a los tres sectores sociales para firmar un Pacto de Solidaridad Económica. Este pacto fue firmado en Los Pinos por Fidel Velásquez, presidente del Congreso del trabajo; Agustín F. Legorreta, presidente del consejo Coordinador Empresarial; Héctor Hugo Olivares Ventura, presidente de la Confederación Nacional Campesina y Pedro Aspe Armella, secretario de Programación y Presupuesto. Un pacto en que según el presidente "...implica la adopción de medidas fuertes, de mediadas amargas, dolorosas, que implican sacrificios y esfuerzos para todos; no estamos ofreciendo una 'cura mágica' de nuestros males económicos; estamos pidiendo a la sociedad más esfuerzos y más sacrificio"¹².

El pacto entre otros puntos contenía un aumento de salarios mínimos en 15% a partir del día siguiente de la firma de dicho pacto (16 de diciembre de 1987); ajustes al sistema tributario, aumentando los precios de precios y tarifas del

¹² Ibidem. p. 449. Citando al *Pacto de Solidaridad Económica, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 15 de diciembre de 1987, p. 10.*

sector público en 85% al precio de gasolina, gas, teléfono y electricidad; adoptar medidas que delimiten la política proteccionista, una baja en aranceles e impuestos a las importaciones. Para garantizar la efectividad del pacto antes mencionado, participarían las secretarías de Comercio, Hacienda y del Trabajo, además de que se encargaron de darle gran difusión en los medios de comunicación masivos.

2.17. El Sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Salinas de Gortari llega a la silla presidencial, gracias a la elevación de unas turbias y fraudulentas elecciones presidenciales. En su afán de afianzarse en el poder y lograr la aceptación de la sociedad, en 1991, adoptó un nuevo sistema de gobierno denominándolo *liberalismo social*, en según sus autores consistía, en que el modelo económico a seguir era el liberalismo, pero eliminándole su carácter de individualista, y anteponiéndole el carácter de *social*.

Desde los prolegómenos de su sexenio, Salinas sacó a relucir que su política económica estaría basada en la liberalización comercial, iniciada por su antecesor, que finalmente desembocarían en la prohijación del modelo neoliberal.

En 1990, se anunciaron dos actos de gran trascendencia: la reprivatización de la banca y un tratado de libre comercio con Estados Unidos, junto con Canadá, que éste último ya tenía uno con Norteamérica.

Para 1991, la inflación descendió a 18.1% y el PIB se sostenía en 3.6%, de ahí hasta el resto del sexenio, el país, vivió un auge económico, surgiendo la idea incluso, de que en un futuro no muy lejano, México podría integrarse a la elite de países del Primer Mundo.

A fin de dar rienda suelta a sus proyectos neoliberales, era necesario de renovar el Pacto de Solidaridad Económica firmado en 1987, esto con el propósito de consolidar los dispositivos de liberalización, incluyendo el de desregulación, es decir, suprimiendo la política proteccionista, que resultaba un estorbo para la consumación total de la libre comercialización. Para esto, se estableció un nuevo acuerdo al se le llamaría Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), junto con otro, que fue firmado en 1993 bajo el nombre de Pacto para la Estabilidad de la Competitividad y el Empleo (PECE).

Se decretó una reforma monetaria que entro en vigor en 1993, eliminándose tres ceros a los billetes y monedas metálicas. Sin embargo, había dos preocupaciones; que la inflación a pesar de estar controlada, jamás alcanzaría las mismas tasas que de las de Estados Unidos y, además, que el peso, estaba apreciándose, es decir, sobrevaluándose.

Entre 1989 y 1990, se produjo una reforma tributaria. El ISR de empresas se redujo de 42% a 35%, y el de las personas físicas, de 50% a 35%. El IVA se redujo de 20 y 15% a sólo 10%, de igual manera, éste último impuesto se pagaría en las zonas fronterizas.

Durante la época salinista, la tendencia privatizadora acaparó todo a su paso. Se privatizaban de una manera desmesurada todas las empresas del Estado, iniciado por el gobierno de su antecesor, en el último capítulo se hablará de esto más detalladamente. En 1993, por iniciativa del presidente, con aprobación del Congreso, se le otorgó autonomía al Banco de México, de manera que ninguna autoridad la obligara a otorgarle crédito.

Gracias a la política de liberalización comercial, creció de manera notable la inversión extranjera, que de 3.2 en 1988, ascendió a 8 000 millones de dólares al termino de su sexenio.

El 12 de agosto de 1992 el secretario de Comercio, Jaime Serra; el ministro de Industria de Cañada, Michael Wilson y la representante de Comercio de Estados Unidos, Carla Hills, terminaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). El tratado se compone de un Preámbulo y 22 capítulos agrupados en 8 secciones.

Los aspectos específicos del Tratado son:

1. Comercio de bienes.
2. Barreras técnicas al comercio.
3. Compras al sector público.
4. Inversión y comercios de servicios.
5. Propiedad intelectual.
6. Solución de controversias¹³.

¹³ Ibidem. p. 521.

Después de la firma del tratado, los gobiernos firmantes, celebraron otros acuerdos de cooperación trilateral, paralelos al primero, uno relativo a "cooperación en materia del medio ambiente" y el otro era de "cooperación en cuestiones laborales".

El TLC entró en vigor el 1º de enero de 1994. Las ventas de México para Estados Unidos crecieron un 22% en tanto que para Canadá, las ventas representaron un 36% durante el primer semestre del año. Para ese mismo 1º de enero, una rebelión armada se levantó en Chiapas, por un grupo llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

En cuanto a la política agropecuaria, se realizaron dos hechos relacionados con la reforma agraria: las modificaciones al artículo 27 y a la Ley Agraria en 1992 y; la creación de el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) en 1993. Procampo vendría ser un programa de apoyos a productores nacionales.

Con respecto a la política industrial, en 1990, el gobierno presentó el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (PRONAMICE). Éste programa tiene entre sus objetivos:

- Eliminación de regulaciones excesivas e inútiles.
- Promover las exportaciones.
- Promover el desarrollo tecnológico.
- Promover la inversión.
- Promoción de empresas pequeñas, medianas y micro.

Carlos Salinas de Gortari terminó su sexenio en medio de críticas ambivalentes, por un lado elogiaban su reforma política y económica que hizo pensar por un momento en que México podría salir de las penumbras del rezago y convertirse en "primer mundista"; por otro lado, simplemente vieron en él como el precursor de una política sublime a intereses privados, y en que el porvenir de la nación en adelante, estaría en manos de los amos del dinero. Realizando la tarea de preparar el terreno, para después consolidar el modelo el que habría de ser su sucesor, Ernesto Zedillo Ponce de León.

2.18. El Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Ernesto Zedillo llega a la presidencia casi de manera accidental. Ya que resulto ser el candidato sustituto del PRI a la presidencia, por un acontecimiento que marco la vida política en México hasta ese entonces. El candidato oficial del partido originalmente había sido Luis Donaldo Colosio, pero fue asesinado el 23 de marzo de 1994 durante un mitin en Tijuana en la colonia Loinas Taurinas y, seis días después, el PRI optó por Zedillo, que hasta entonces se había desempeñado anteriormente como secretario de Educación, y posteriormente, coordinador de campaña.

Los primeros y graves problemas que tuvo que resolver en los inicios de su mandato ocurrieron después de 21 días de haber tomado la presidencia, se enfrentó con la peor crisis económica en la historia de México, a la que se denominó el "error de diciembre". Advertido por el Banco de México de que las reservas de dólares se estaban agotando, con el propósito de sobrevalorar el peso, el presidente aprobó una devaluación del 15%, la cual no fue aceptada de inmediato por la dinámica del mercado libre.

Esta crisis tuvo su raíz, por los embarques masivos de capitales especulativos a partir del asesinato de Colosio, lo que representó 24 mil millones de dólares, acelerándose éste proceso en las últimas semanas. El 22 de diciembre fue puesto en flotación perdiendo el 60% de su valor, causando estragos en los mercados internacionales -a éste efecto se le conoció como "efecto tequila"- y colocando al país al borde de la quiebra.

Este problema no pasó a mayores gracias a la intervención del FMI, y a la cabeza Estados Unidos, se obtuvo un financiamiento por 51 mil millones de dólares, no sin antes poner un marcha un plan de austeridad, que consistieron en aumentar los impuestos directos a los servicios públicos, y mantener a los salarios por debajo de los nuevos precios. Washington obligó a México el depósito de 7 mil millones de dólares anuales como garantía de pago, por concepto de ventas de petróleo en un banco norteamericano. México cerró el año de 1995 con una inflación de 52%.

Por lo que respecta al TLC, Estados Unidos se convirtió en el "socio dependiente", pues tres cuartas partes de las exportaciones eran con destino a Norteamérica (más del 85% de las exportaciones, y México representaba para Estados Unidos, el segundo socio y cliente, después de Canadá.

México siguió firmando acuerdos comerciales con el resto de Latinoamérica. En 1998, se firmó un TLC con Chile, entrando en vigor en agosto de 1999. El 1 de enero de 1995 entraron en vigor los TLC adoptados con Costa Rica y Bolivia, y el 1 de julio de 1998 lo hizo el establecido con Nicaragua, realizándose negociaciones con Panamá, Perú y Ecuador. También se realizaron negociaciones para firmar un tratado comercial de manera multilateral, con Honduras, Guatemala y El Salvador, a éste grupo se le denomina Triangulo Norte Centroamericano, concretándolo en junio del 2000. México también firmó un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea en Lisboa el 23 de marzo de 2000.

Quizás el momento de más trascendencia en el periodo zedillista, fueron el relativo a los hechos que se suscitaron a raíz del FOBAPROA.

El FOBAPROA era un organismo encargado de vigilar y garantizar las operaciones bancarias. Para cumplir con dicho cometido, recibía recursos del gobierno como aportaciones de bancos, amén de que estaban sometidos a disposiciones legales, que debía hacer cumplir la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Creándose en 1990 y, siendo un fideicomiso privado, estuvo administrado por el Banco de México.

Por las consecuencias que atrajo la crisis financiera, el gobierno sin el consentimiento de la Cámara de Diputados, les cambió a los bancos la cartera vencida por pagarés, que se vencían a los diez años, tiempo en el cual no se podían vender ni intercambiar. Pero para los banqueros la cuestión era que los documentos no se podían vender en las bolsas de valores. Zedillo propuso convertirlos en deuda pública. Para esto se necesitaba la aprobación de la Cámara de Diputados. Los pagarés en poder de los bancos no podían venderse, pues no eran instrumentos financieros. Los banqueros, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los capitales extranjeros, exigían se convirtieran en instrumentos expedidos por el Gobierno, cuya garantía fueran las arcas públicas y se les permitiera comprarlos y venderlos; por eso la propuesta del Presidente Zedillo de convertirlos en deuda pública. Los pagarés del Fobaproa fueron emitidos de manera indebida y sin fundamento legal. El Presidente de la República violó el Art. 73, fracc. VIII, de la Constitución General de la República al emitir pagarés por encima de los límites autorizados para el endeudamiento público. La mayor parte de la cartera vencida, no lo es sólo recae sobre pequeños y medianos empresarios, cuatro quintas partes de los pasivos se deben a un grupo de empresarios que apenas rebasan los dos mil. Empresarios y banqueros se concedían préstamos entre sí,

y sin que hubiera garantías de por medio, es decir quirografarios. La banca estaba al borde de la quiebra para no dar lugar a esto el gobierno federal realizó el rescate bancario y adquirió la mayor parte de la cartera vencida de todos los bancos a través del Fobaproa. Entregándoseles a los bancos pagares a cambio de los créditos caídos en cartera vencida, por las cantidades que la banca informó a lo que ascendían los saldos de la deuda, estos vencían en diez años y los intereses se cobrarían trimestralmente con intereses capitalizables, es decir que los banqueros podían cobrar interés sobre interés, lo que se conoce como anatocismo.

El día 12 de diciembre, la mayoría de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por diputados federales del PRI y del PAN, aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB) y se creó el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Durante 1995-1999, las exportaciones crecieron 17.5%. En el 2000 México exportó bienes por más de 160 mil millones de dólares siendo casi el 90% manufacturas. se ha convertido en la octava economía exportadora a escala mundial y la primera en América Latina. México es el segundo socio comercial de Estados Unidos.

En 1994 la deuda externa equivalía a 14 meses de exportaciones, en el año 2000, sólo representa 6 meses. La crisis del 1994-1995 provocó que se elevaran los índices de desempleo, multiplicándose este problema durante el transcurso del sexenio. Los estudios realizados sobre la materia, señalaban que la economía mexicana debía de generar un millón de empleos desde de 1996 hasta el 2004 a fin de combatir el rezago que había provocado la crisis. De 1996 a la fecha, el crecimiento de empleos ha estado muy por debajo de la demanda social, pues el IMSS, registró un aumento de asegurados que ascendían a 400 000, en el mejor año que fue en 1999.

Para garantizar una transición ordenada, las autoridades financieras suscribieron el Programa de Fortalecimiento Financiero -formalizado en junio de 1999 y renovado y ampliado en julio de 2000- garantiza el acceso a líneas de crédito por 26,440 millones de dólares, vigentes hasta diciembre de 2001.

Sin embargo los resultados arrojados al termino del sexenio indican que se ha conformado una sociedad con grandes contrastes en la distribución del ingreso, donde 20 millones de mexicanos (20% de la población total), viven

en condiciones de pobreza extrema y más de 40 millones (40% de la población), viven por debajo de la línea de pobreza.

Para finalizar, habría que añadir que con el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se termina un régimen político, sustentado por un partido que se afianzó en el poder por más de 70 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En las pasadas elecciones presidenciales celebradas el 2 de julio del 2000, la participación ciudadana por medio del voto, se hizo presente al elegir a un candidato distinto al del PRI, a Vicente Fox Quezada, que fue candidato del Partido Acción Nacional, y que resultara ganador de dicha contienda. Es hoy el actual presidente de la República, y al que se le ha encomendado los destinos de la nación.

CAPITULO III

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA MIXTA EN MEXICO

PRIMERA PARTE

Los sistemas políticos-económicos.

3.1.1. El sistema de economía de mercado.

Para comenzar este capítulo, es necesario dar el concepto de lo que es un sistema económico. Jorge Witker citando a Lajugie Joseph, dice al respecto:

"El sistema económico es el conjunto, relaciones e instituciones complejas que resuelven la contradicción presente en las sociedades humanas ante las limitadas necesidades individuales y colectivas, y los limitados recursos materiales disponibles para satisfacerlos. Tal es el principio de escasez. Por su parte, el sistema jurídico conforma aquel subsistema de control social que dimana del Estado en forma de normas jurídicas, disciplina al cuerpo social con base en una ideología de aceptación"¹.

Por su parte Gamas Torruco, dice al respecto que:

"Un sistema económico es la institución mediante la cual la sociedad organiza la satisfacción de las necesidades materiales del grupo".

"Todo sistema económico, en cualquier sociedad, tiene que llenar las siguientes funciones:

- 1. Determinar qué bienes y servicios deben producirse para atender las necesidades que se presenten.*
- 2. Determinar qué cantidades de cada bien y servicio deben producirse.*
- 3. Determinar cómo deben producirse, es decir, con qué cantidad y calidad de recursos y técnicas combinadas. En qué medida deben utilizarse los factores de producción: recursos naturales, capital y trabajo.*
- 4. Determinar los receptores sociales de los bienes y servicios, quiénes concretamente han de recibirlos y en qué proporciones: ¿todos por igual?, ¿unos una cantidad y otros otra?"².*

¹ Witker, Jorge.- Introducción al estudio del derecho económico. Tercera Edición. Ed. Harla.- México, 1997. p. 16.

² Gamas Torruco, José.- Derecho constitucional mexicano.- Ed. Porrúa.- México, 2001. p. 1041.

El mundo se ha regido económicamente por tres diferentes sistemas económicos que han sido:

1. El Sistema capitalista liberal (o economía de mercado);
2. El Sistema colectivista socialista (o economías centralmente planificadas), y
3. Sistemas Mixtos o duales (o economías formadas por sectores públicos y privados o descentralizados, Estado social de derecho).

El sistema de economía de mercado, el sistema capitalista o liberal se caracteriza por producir lo que el mercado demande, vía empresas, destinadas a consumidores que tengan el poder de compra. Hay que entender el mercado como cualquier mecanismo que mantenga en contacto a compradores y vendedores para comprar o vender. El Estado y el Derecho se limitan a proteger el libre desenvolvimiento económico privado, su tarea es de garantizar las condiciones en las que se desenvuelva este sistema individualista y privado, quedando el Estado en una situación de *Estado gendarme*.

J. B. Say decía: *el gobierno ideal es el gobierno barato y actúa poco*. Ya también Adam Smith establecía que cada individuo conoce la mejor forma de emplear su capital, para maximizar sus ganancias.

El sistema de economía libre, de mercado o de mercado capitalista, surgió en el siglo XVIII, fortaleciéndose en el siglo XIX y principios del XX, gracias a la Revolución Industrial, los hechos que dieron surgimiento a este sistema fueron:

1. Se fortalecen los mercados nacionales (Francia e Inglaterra);
 2. Se abre el mercado exterior;
 3. Avances tecnológicos;
 4. Afianzamiento de la propiedad privada sobre medios de producción;
 5. La división del trabajo;
 6. Se desarrollan las ideas liberales (libertad, igualdad y fraternidad);
 7. Surgimientos de instrumentos financieros que facilitan los negocios;
 8. Limitada acción estatal;
 9. La economía se autorregula por el mercado, que mediante los precios, fija las retribuciones al capital y al trabajo, y;
-

10. Total libertad económica, en el ámbito interno como externo³.

Los sujetos que participan en la economía de mercado son los consumidores, las empresas y el Estado.

Los consumidores son los individuos o personas que toman las decisiones económicas y adquieren los bienes o servicios. Las empresas son unidades de producción, pueden presentarse ya sea individuales o sen sociedades, en tamaño y especialización. Y el Estado, actúa por medio del conjunto de personas y medios que operan el sistema político de la comunidad.

En cuanto al papel del Estado liberal, sus facultades se acotan a:

1. Garantizar que la economía de mercado actúe sin obstrucción alguna, estableciendo las libertades e instituciones necesarias.
2. Crear servicios públicos indispensables, en especial, seguridad e infraestructura.
3. Proporcionar arbitrio en situaciones de anormalidad y disparidad en la competencia como por ejemplo el monopolio⁴.

Este modelo alcanzo su auge en el siglo XIX, que con el tiempo sufrió desajustes y transformaciones sensibles que desembocaron en el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914 y la Gran Depresión de 1929.

Los Estados de economía de mercado se apoyan en los postulados liberales con todas las variaciones que ha sufrido al través del tiempo en el presente siglo. Estados Unidos se encuentra a la cabeza, seguido de Gran Bretaña, Alemania, Francia, Francia, Japón, Suiza, etc.

Podemos concluir que la economía de mercado o sistema capitalista liberal es:

“Aquella en que los principales procesos y operaciones económicas los lleva a cabo la empresa privada, libre del control directo de la actividad gubernamental”.

³ Báez Martínez, Roberto.- Derecho económico.- Ed. Harla.- México, 1996. p. 19.

⁴ Ibidem. P. 1047.

3.1.2. El sistema de economía dirigida.

Este sistema económico, está sustentado en la filosofía marxista-leninista, la cual rechaza la propiedad privada sobre medios de producción y la reemplaza por la propiedad estatal y colectiva, condena la práctica del capitalismo por considerar que éste hunde al proletariado a un estilo de vida miserable. Que el salario no corresponde al trabajo, existiendo una plusvalía, plusvalor o plusproducto a favor del empresario, que los convierte en explotadores y clase dominante, *que controla el Estado e impone su derecho, de carácter burgués, al resto de la sociedad.* Todo esto origina una lucha de clases dentro del capitalismo, en la concluirá con la revolución, en la que la clase trabajadora socialicen la producción, tomen el Estado e impongan un nuevo orden jurídico: el derecho socialista.

El primer país que puso en práctica este sistema fue la extinta URSS, que junto con otros países que también adoptaron este mismo sistema conformaron el llamado Bloque Socialista. Al paso del tiempo, éste bloque se ha ido desmoronando, actualmente Cuba, Vietnam, Corea del Norte y la República Popular de China siguen practicando el socialismo.

Dentro del mismo socialismo podemos encontrar distintas modalidades. Así pues, podemos encontrar el socialismo cristiano, el socialismo estatal marxista, el socialismo gremial, nacional-socialismo, socialismo fabiano, socialismo evolucionista, etc.

Por lo que toca al comunismo dentro del marxismo estos, procuran conceder dar la propiedad de la tierra a las personas que la merezcan, procurando proporcionar al consumidor en general las ventajas más amplias. Proceden a formar una sola clase social y evitan a toda costa el desequilibrio entre estas clases. La tierra, los implementos, los recursos naturales, el capital y las empresas son todas del Estado. Ser comunista no quiere decir; vivir en común, es su primordial aspiración, así como constituirse en una sola clase social y lograr una estabilidad en el plano económico, político y social a nivel internacional.

Existieron una serie de principios que caracterizaron al socialismo entre los que destacan:

1. *La propiedad pública de los recursos productivos.*- Evitando a toda costa la propiedad privada, una limitada propiedad de vestidos,

alimentos y objetos personales. La preponderancia de la propiedad estatal sobre todos los bienes o recursos productivos y se nacionalizan grandes empresas.

2. *Planificación dirigida.*- La libre competencia es substituida por una planificación coordinada. En el caso de la ex URSS, el Partido Comunista valoraba cual habia de ser el índice de productividad y de consumo, todo en cuanto a la distribución y circulación de productos entre el público consumidor. En este caso el *Comité Central de Planeamiento*, era un organismo cuya tarea se avoca a resolver todos estos planteamientos. El llamado *Glospan*, era un organismo especializado en estudiar el problema de para quienes se va a producir.
3. *Sistema de redistribución de rentas.*- Los socialistas argumentaban que debía de existir un mejor sistema que permitiera una mejor redistribución de rentas. Todo esto para evitar un pronunciado desnivel entre clases sociales o algo que lo provoque.
4. *La participación de los ciudadanos en la administración de los servicios públicos.*- Retomando el caso de la desaparecida URSS, las personas que se dediquen a trabajar en transportes, agua, luz o policía, sean personas recomendadas directamente por el Partido Socialista, para tener el mayor control respecto a tales actividades.

El obrero es el único elemento de la producción que no es propiedad del Estado. A él se le compensaba de dos diversas maneras dejando que obtenga la porción que le corresponde en forma de salario; y completando ese salario con otro pago denominado *pago global*, en el que se asemeja a otro sistema que es mejor conocido como participación en las ganancias.

Otras características acerca del socialismo son:

- Propiedad social sobre medios de producción.
- Planificación autoritaria de la economía.
- El comercio exterior es monopolizado por el Estado.
- Existencia de un régimen jurídico público o socialista (derecho de la planificación y derecho económico).
- Existencia de un solo partido político.
- No existe libre competencia económica.

Podemos establecer que el socialismo:

“Es una doctrina que exalta la colectivización de los medios de producción, como medio para terminar con las diferencias de clases sociales y la necesidad de una organización racional de la sociedad”.

3.1.3. El sistema de economía mixta.

Al sistema de economía mixta se le ha dado por conocerlo de otras formas como *economía liberal; economía social de mercado; economía de mercado con planificación indicativa; economía socialista de mercado; socialismo concurrencial; economía de mercado administrativo* y desde el punto de vista jurídico *Estado social de Derecho*.

Dentro de este contexto surge el llamado capitalismo reglamentado, este es un modelo económico surgido en la década de los años 30, como resultado del desplome de las economías puramente capitalistas, sustentadas en las teorías de Jolius Mayeral Keynes, surge junto con el “New Deal” del presidente Roosevelt en Estados Unidos de Norteamérica. Entre sus características destacan:

1. Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico;
2. Creación de un sector público estratégico;
3. Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras;
4. Se crean áreas económicas planificadas;
5. Aceptación de áreas económicas concurrenciales o privadas;
6. Regulación parcial del mercado;
7. Liberación limitada del comercio exterior;
8. Protección del Estado a los sectores más desprotegidos;
9. Prevalcen servicios públicos de salud, seguridad, entre otros;
10. Libertad empresarial del individuo⁵.

Serra Rojas en su obra de “Derecho Administrativo” dice que la economía mixta “...es aquella economía en la que algunos medios de producción son privados y públicos, y se combinan para alcanzar sus objetivos. También se refiere a aquella en al que la asignación de recursos y el nivel de la actividad lo deciden el particular y el poder público, en formas específicas de organización y coordinación”.

⁵ Witker, Jorge. Op.Cit., pp. 19-20.

La economía mixta desde el punto de vista político, significa a abrir la posibilidad de construir una sistema de punto medio en el que concurren la economía de mercado y la economía centralmente planificada; desde el punto de vista económico, representa un alejamiento de los principios clásicos del viejo liberalismo para dar paso a lo que sería el neoliberalismo o liberalismo social; desde el punto de vista jurídico, es la expresión del sistema jurídico nacional, tal como lo prevé la Constitución y la legislación administrativa.

Podemos establecer finalmente que economía mixta es:

“Un sistema económico de mercado en donde interviene el Estado reglamentando las actividades económicas, además de tomar parte activa en los procesos de producción, actuando conjuntamente con agentes privados, excluyendo a éstos mismos en ciertas áreas económicas que se consideran exclusivas para su conducción al Estado”.

Actualmente la mayoría de las economías en el mundo son mixtas.

3.1.4. La intervención del Estado y sus generalidades.

La evolución de la intervención del Estado en la economía se inicia a principios del siglo XX, donde se practicaba una economía liberal. Implantada de forma transitoria y pasajera, un modelo que entró de repuesto ante las graves fallas que se observaban en los mecanismos autoregulatorios del mercado.

Intervenir significa un acto que antepone su conducta o hacino con otro u otros actores, o, en sus acciones o ámbitos. Se trata de una interposición excepcionalmente, ya que se toma parte de algo que originalmente le corresponde a otro actor. Es por tanto, que el Estado es el centro de poder utilizado o utilizable a favor de quien lo controla o influye en él, es el vehículo para intervenir en la economía, para desarrollar los intereses de grupos o individuos influyentes. El Estado es conminado a intervenir en la economía, motivado por fundamentos de grupos sociales que intentan influir, so pretexto de proteger y estimular diversos intereses. El Estado penetra en la sociedad ya sectorizada, con el objeto de los particulares retomen sus funciones naturales en un mercado competitivo y libre. El bienestar económico de una sociedad no es la finalidad esencial del Estado, sino la libertad del individuo.

En síntesis, la intervención del Estado en la economía surge como instrumento temporal por el cual el poder público penetra en el sistema económico, para resarcir fallasen el sistema liberal.

La intervención ha ido desarrollando a en el tiempo, pasando por tres diferentes fases que son: de *policía, fomento y servicios públicos*.

La primera consistía en el resguardo externo que el Estado realiza a los individuos en el ejercicio de su actividad empresarial privada, mediante garantías de seguridad y protección jurídica.

La segunda, en el establecimiento de subsidios económicos a la actividad económica privada.

La tercera, en la realización de actividades o prestaciones de servicios que no interesan al sector económico privado, pues son funciones que le competen al Estado (defensa, administración de justicia, educación, seguridad social).

A la intervención de orientación o de política económica estricta se le llama también "administración observadora".

Cuando nos referimos a la intervención del Estado, al mismo tiempo al llamado Estado Benefactor:

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, el intervencionismo estatal el plano económico, cobró una gran importancia sobre todo en las naciones más afectadas por dicha confrontación además, tuvo un rol determinante en las nuevas relaciones laborales. Así, la misión de los gobiernos, era procurar una equitativa distribución de la riqueza, a través de diferentes ordenamientos.

El Estado, dejó de ser árbitro y espectador frente a las relaciones jurídico-económicas, enmarcadas en el juego de la oferta y la demanda. Se convirtió en el reconstructor, con un sentido social, de las economías devastadas por la guerra, y su costosa secuencia de pobreza y desamparo. Para la reconstrucción y preservación de la paz, se diseñó el esquema del Estado social benefactor, destinado a promover la inversión y el desarrollo, a través de la creación de programas de plena ocupación y de protección social para toda la nación.

El Estado se atribuyó el papel de rector, destinado a diseñar la política económico-social, para procurar a los trabajadores una buena calidad de vida y

amplio bienestar social, procurando el acceso de los trabajadores de la ciudad y en el campo, a los frutos de la vida cultural y la riqueza.

Con la finalidad de establecer una estabilidad en las relaciones de trabajo, el Estado se impuso el deber de proporcionar al hombre oportunidades suficientes de trabajo y con salarios remuneradores. El Estado Benefactor, armonizó las relaciones jurídicas entre el capital y trabajo, procurando en todo momento el respeto por los debidos intereses.

A través de las diversas formas y modificaciones elaboradas sucesivamente a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se incorporan de acuerdo con los cambios económicos y sociales en México, los diversos instrumentos jurídicos que configuran la **democracia social**, la que obtiene su consagración y consolidación al termino de la Segunda Guerra Mundial.

Esta democracia social, tiene una expresión normativamente formal en el llamado Estado social de Derecho o Estado de bienestar, que implica la intervención del Estado en diversos campos del ámbito económico, político, social y cultural, con el propósito de lograr una redistribución más equitativa de bienes y servicios; implantar un adecuado régimen de seguridad social y lograr los fines de la justicia social.

En el ámbito económico se ha justificado el Estado social como el equilibrador de los desajustes del mercado. El Estado social tiene lugar como consecuencia de las disfunciones que crea el desarrollo del sistema capitalista y su finalidad es compensarlas y reestablecer el equilibrio en las sociedades cada vez más diferenciadas y potencialmente conflictivas.

El Estado de bienestar (Welfare State) se erige como el indicador del progreso social, y su participación se articula a la estructura misma de la nueva economía mixta (social de mercado), conformada por medio de empresas privadas y públicas.

El intervencionismo de Estado podemos definirlo como:

“Una serie de poderes, vías, instrumentos y mecanismos por los cuales, el Estado realiza diversas actividades tanto en la economía, como en diversos sectores de la sociedad, dirigidos en un sentido determinado, y según sus fines que el Estado se establezca”.

El intervencionismo tuvo su origen en pensadores socialistas, como Rodbertus y Lasalle, fundándose en principios morales y sociales. El Estado no puede permanecer al margen de los acontecimientos sociales y tiene la facultad de intervenir en la esfera socio-económica, realizando tareas de conciliación y bienestar.

Wagner, quien publicó en 1776 “Fundamentos de la economía”, expresaba que el gobierno es un agente económico tan eficiente como cualquier otro, que tiene debilidades como las tienen los particulares y que frente a los inconvenientes de la libre competencia y ante la desigualdad de los capitalistas y obreros en las relaciones laborales, así como la incapacidad de los individuos para satisfacer determinados intereses sociales, se hace necesaria la intervención del Estado. Y el mismo Wagner sostiene que el socialismo de Estado debe promover dos tareas íntimamente ligadas que son levantar la condición de las clases sociales y evitar la acumulación exacerbada de riqueza en unas cuantas manos.

La intervención estatal, se basa en argumentos morales, procurar el bien de la nación para lograr una mayor justicia en la distribución de la riqueza, un mejor nivel de vida entre la clase trabajadora, procurando la unidad nacional, sin lesionar la propiedad privada y el interés personal.

La intervención estatal no elimina por modo absoluto la libertad económica, sino que la condiciona a la prosecución de propósitos económicos con la tendencia de eliminar la explotación del hombre por el hombre, fenómeno éste que caracterizó a los regímenes liberales-individualistas.

El Estado en sus funciones de interventor, suma dos papeles que se adjudica en materia económica: como *legislador* y como *empresario contratista*.

Como legislador, puede ejercer marcada influencia y control en materia económica mediante los siguientes instrumentos:

- a) Por estímulos, otorgando concesiones o subsidios para que empresas de iniciativa privada procuren producir, artículos de primera necesidad entre el consumidor nacional.
- b) Por reglamentación, que es la tarea que realiza en diversos campos de la economía. Como ejemplo, el Estado reglamenta todo lo concerniente a la propiedad de la tierra, así como todo lo relativo en el campo laboral, como también todo lo que toca a la actividad de instituciones de crédito.

- c) Por la vía de protección, ya sea fijando impuestos y aportaciones, y cuyo objetivo es desalentar las importaciones excesivas de materias primas o artículos manufacturados, y evitar con ello que cause efectos negativos a la empresa local y estabilidad interna; también, disminuir o fomentar, en su caso, la inversión extranjera, sujetándolas a las leyes nacionales⁶.

Ahora bien, cuando el Estado interviene como empresario o contratista lo hace por diversos motivos, aún cuando se tratase de carácter fiscal, social y político, cuando ciertas áreas de la economía 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 bienes económicos y sociales que se esperaban.

Respecto a la causa de índole fiscal, hay que recordar que el Estado traza un programa de actividades por medio de un presupuesto de egresos, que contiene las cantidades a erogarse para la creación de y sostenimiento de servicios públicos como apertura de carreteras, construcción de escuelas, hospitales, presas, plantas hidroeléctricas, drenaje, agua policía, etc. Ante todo, primeramente se tuvo que realizar un cálculo de ingresos, que después de todo, es lo que permitirá pagar los gastos.

Por lo que se refiere a las causas sociales del intervencionismo, significa que al intervenir el Estado en la producción, se procurará de fondos que canalizara en beneficio de contribuyentes. El aprovechamiento será general y no restringido a un limitado número de inversionistas.

Las causas de carácter político, es un objetivo muy importante para alcanzar la unidad nacional. Si una empresa emplea miles de trabajadores pertenece al Estado, es posible que los miembros que participan se observe en ellos, una ideología política de acuerdo con la proyección gubernamental. Los particulares no aceptan por sí solo la existencia del Estado como un órgano que coarta su libertad individual, sino que exigen una presencia coactiva de éste, porque representa el medio por el cual se puede preservar el orden y se cumpla la ley.

⁶ Domínguez Vargas, Sergio.- Teoría económica. Nociones fundamentales.- Decimonovena edición. Ed. Porrúa.- México, 2000.Pp.159-160.

Las empresas en que Estado adquiera para sí, con carácter de empresario, serán aquellas en que se corra el riesgo de que se conviertan en monopolio, y se ponga en peligro la libre competencia.

Dentro de las modalidades de intervención en que le Estado actúa como empresario, aparece la *estatización y municipalización*.

La estatización, consiste en la concienzuda necesidad de que el Estado tome las riendas de aquellas empresas que por su naturaleza deben ser controladas en todo el territorio nacional. Tal es el caso de caminos de peaje, correo, combustibles y servicios de salud.

La municipalización significa intervenir y controlar empresas de tipo regional. El Estado interviene en el control de algodón, tabaco, café, extracción de minerales y en otras industrias de carácter local.

Otras dos formas fundamentales de intervencionismo, que coexisten son: el dirigismo y la planificación”.

El dirigismo se ejemplifica en las políticas británicas y francesas entre las dos guerras mundiales, en el New Deal norteamericano del presidente F.D. Roosevelt, y en los regímenes fascistas de Alemania e Italia. Se identifica con una injerencia estatal sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado, y constituido por un conjunto de intervenciones gubernamentales que no son meras reacciones inmediatas ante dificultades particulares, sino que se inspiran en ideas y procedimientos generales. El dirigismo busca atenuar las crisis de capitalismo desarrollados, dentro de sus marcos, conservando la propiedad privada de los medios de producción, pero reduciendo -a menudo de modo drástico- los principios de propiedad privada, libre empresa y competencia irrestrictas. El Estado interviene para reglamentar la inversión, la producción y el reparto de bienes y servicios, la distribución de ingresos, el consumo. El dirigismo puede abarcar todos o algunos de los siguientes modos, grados, instrumentos y medidas de intervención.

- a) Restricción de la oferta de bienes y servicios, para reajustarla a un poder de compra restringido.
- b) Ampliación de la demanda.
- c) Estímulo estatal a ramas y sectores de la economía (subsidios y otros apoyos especiales, gestión directa por el Estado).

d) Un abanico de modos y grados de injerencia estatal: actividad administrativa de coacción o policía, de fomento o estímulo, de servicios asistenciales y sociales; administración pública como titular de servicios económicos, empresas mixtas y estatales.

e) Fijación autoritaria de precios, salarios y beneficios.

f) Política de dinero barato para el estímulo de la empresa y del empleo (crédito, endeudamiento del gobierno, inflacionismo).⁷

La planificación. Esta forma del intervencionismo estatal se identifica con una injerencia deliberada, basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y sus leyes. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad, la modifican y desarrollan, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de manera tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de éste.

Las empresas que aceleren su propósito de convertirse en monopolio, y que el Estado tenga el deber de intervenir deberán de observar las siguientes características:

1. Que sean empresas que produzcan artículos de primera necesidad o presten servicio y satisfagan las necesidades de toda una colectividad;
2. Que dicha necesidad sea común en todos los integrantes de la comunidad, satisfaciéndola por igual y;
3. Que dicho producto o servicio se haga llegara al público consumidor de una manera fácil, sencilla y generalizada.

El Estado para poder dar solución los problemas económicos, se hace allegar de grupos de trabajo integrados y que estén representados por los mismos trabajadores, empresarios y representantes del gobierno. Tal es el caso de la Comisión Nacional Tripartita, que en nuestro país, es el órgano encargado de estudiar muy específicamente, los problemas que atañen a nuestra economía.

Dicha Comisión, se integra por seis comisiones de estudio, encargadas de estudiar los renglones que según estos, son de mayor relevancia dentro del contexto económico. La primera comisión estudia todo lo relativo a inversiones para mano de obra, productividad y descentralización de la industria; la segunda, los temas sobre desempleo y capacitación de los recursos humanos;

⁷ Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico. Información Jurídica Profesional.

la tercera, lo relativo maquiladoras y exportaciones; la cuarta, al estudio de la carestía de la vida; la quinta, lo que atañe a la vivienda popular; y la sexta, todo aquello que corresponda a la contaminación ambiental.

Esta forma de intervención de Estado, puede contribuir a encontrar solución a los conflictos que demandan una solución lo más pronto posible, tanto a nivel nacional, estatal y municipal, mediante aportación de opiniones de todos los sectores interesados.

Las formas de intervención, tanto en la economía librecambista y la proteccionista, o, que es lo mismo, economía de mercado y economía planificada, nos hace apreciar las siguientes diferencias:

En la *economía de mercado*, el mecanismo de precios está libre prácticamente de toda interferencia del gobierno, tanto en todo aquello que signifique cambios a los bienes de consumo, en la oferta y la demanda de los factores de producción, y la distribución de la renta nacional.

Los derechos de la propiedad privada se pueden ejercer tanto en los factores productivos y bienes de consumo. La función estatal se limita a la defensa nacional, administración de la justicia y la conservación del orden público.

En la *economía planificada*, los mecanismos de los precios tiene una función limitada, ya que únicamente los bienes de consumo pueden ser objeto de compraventa, además dicho sistema no sirve como distribuidor de la renta nacional. La propiedad privada se limita a los bienes de consumo y no sobre factores de producción. La intervención del Estado se extiende desde las decisiones a tomar referente a la producción de bienes, los recursos productivos que se emplearán y como deberán ser distribuidos los bienes entre la sociedad.

El Estado puede intervenir en la economía por dos causas: una, porque desea restringir la actitud de los sujetos económicos, o los datos relativos a una empresa, a eso le denomina intervención directa; la otra, para prohibir a los sujetos económicos dedicarse a ciertas actividades y alentando a la colectividad al ejercicio de actividades económicas, a eso se le denomina intervención indirecta.

La intervención indirecta del Estado en la economía se manifiesta a través del ejercicio de la actividad normativa del Estado, para conducir, condicionar, estimular o restringir la actividad económica que realizan los particulares.

Por intervención directa del Estado en la economía, nos vamos a referir a la facultad jurídica del Estado para participar, a través de sus órganos, en el ejercicio de la actividad económica.

En conclusión, la política librecambista no es más que la proyección de en el terreno económico internacional del liberalismo o sea del, aquella política que se opone a cualquier interferencia del Estado en la esfera de las relaciones económicas. Y en los proteccionistas, la política favorable a la intervención en el sector de los cambios internacionales se reducen a dos argumentaciones científicamente aceptadas: la posibilidad de favorecer el empleo de los factores productivos ociosos e incrementar el desarrollo de las industrias nacientes.

La intervención de orientación o de política económica estricta, también se le llama "administración reguladora". Cuando el Estado se ve obligado a intervenir, para eliminar los excesos del librecambismo y corregir sus defectos, interviene ante todo de manera legislativa, no ejerciendo coacción, sino coacción indirecta (estímulos, subvenciones), son más que nada programas de apoyos estructurados en políticas de fomento, planes de desarrollo, que también puede ponerse en práctica con la colaboración del sector privado, mediante juntas, consejos, empresas mixtas, etc.

El Estado dirige la economía de manera directa, como la política monetaria, fiscal, comercio exterior, empresas públicas; e indirecta, como políticas salariales, de empleo, seguridad social, educativa, tecnológica y científica, etc. Por lo que cabe decir en cuanto a la intervención directa, el Estado tiene una participación más activa, y además ejerce funciones de dirección. Es una administración estatal administrativa, ya que las actividades las realiza por medio de empresas públicas. Como ejemplo se pueden citar los casos de participación en situación de competencia (tenemos el sector alimentario), y la sustitución de actividades económicas privadas que se incorporan al sector público, como ejemplo está el petróleo, energía, telecomunicaciones, etc. Esta forma de intervenir del Estado, está sistematizada, pues ya sea por la participación —lo que significa que entra en franca competencia con particulares o sustituyendo —evita que en algún momento dado se creé monopolios- a los particulares en los procesos de producción, distribución de

bienes y servicios. La intervención directa estatal, requiere de una gestión pública directa (ejecutada por el propio Estado) e indirecta (ejecutada por terceros bajo supervisión y vigilancia del Estado). Las formas de gestión pública directa pueden ser centralizados (los órganos de la administración pública federal se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades) o descentralizados (una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. Como ejemplo podemos citar organismos creados ex profeso para prestar determinados servicios públicos; Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.). Ambas, deben de cumplir con las encomiendas otorgadas por el Estado.

Otras formas de intervención son: la orientación, concentración y planeación. Son estos, principios de toda economía mixta.

La orientación, se da cuando una vez que ya el Estado deja de actuar como un protagonista más en la economía, ha de crear las condiciones macroeconómicas necesarias para que el sector privado ocupe un lugar preponderante y activo en la economía. Su función se acota a equilibrar las finanzas públicas, propiciar tasas de crecimiento, aumentar ingresos y generar empleos. Esto significa:

- Establecer un equilibrio entre crecimiento económico, mejora social y preservación del medio ambiente;
- Capitalizar actividades industriales;
- Lograr un desarrollo regional;
- Fomentar el ahorro interno, y;
- Mitigar la extrema pobreza y crear infraestructura necesaria para evitar el comercio informal⁸.

⁸ Witker, Jorge Op.Cit., p. 22. Citando a Política Industrial, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994, p. 24.

La concentración, es aquella donde en las economías de mercado la libre competencia es un derecho de alta estimación. Se pretende con esto, que los actores en la economía, ejerciten sus libertades económicas de manera leal y respeten el proceso económico, o sea, concebir un escenario en donde los empresarios puedan competir entre sí, lograr costos menores de producción, innovaciones tecnológicas, mejores servicios y mejores precios a los consumidores. El tema de la competencia se estudia desde dos puntos de vista: una economía que incurre en un sistema de empresas en el mercado y, desde el punto de vista jurídico, cuyo marco jurídico proviene de la facultad de que el poder público pueda limitar la libre competencia del sector privado, para evitar monopolios y concentraciones productivas o de servicios que vulneren el sistema económico y dañen la verdadera eficiencia mercantil y empresarial. Una empresa monopólica, el precio que pagan los consumidores es mayor y la cantidad es menor si existiese competencia, o, el precio es igual pero la calidad de bienes es menor.

Cuando existe un mercado que es competitivo, las empresas que se dedican a producir un bien, cuya demanda es constante y general, no podrían elevar los precios, porque los consumidores cambiarían de proveedor, tampoco podrían circunscribir su oferta, puesto que sus ingresos disminuirían al mantenerse fijos los precios. De esta forma se alcanzaría la efectividad de la distribución, porque tanto productores como distribuidores, lograrían su bienestar.

En México la competencia económica está normativamente regulada en la Ley Federal de Competencia Económica.

La planeación, como se estudiará más adelante, es una técnica sociopolítica que equilibra medios, instrumentos, mecanismos, evaluaciones y procesos sociales, mediante los cuales, todos aquellos entes que intervienen en la economía, buscan cristalizar metas y objetivos, democráticamente demandados por un cuerpo social o comunidad. Toda planeación tiene en sí misma, estrategias de desarrollo y que tiene como receptores o beneficiarios a grupos sociales determinados, sin desatender las necesidades del interés público en general. En la economía de mercado, la planeación es concebida como "una técnica antitética, pues limita y anula la libre decisión de los agentes y sectores privados. En México, en materia de planeación se encuentra sustentado en el artículo 26 de la Constitución.

Algunos críticos han vertido opiniones negativas acerca del Estado en su función de empresario, se plantean si es favorable la viabilidad de la

intervención estatal en los asuntos económicos, si debe erigirse también como empresario o, solo como órgano supremo de control y vigilancia. Según sus críticos, es una tarea que le compete a los particulares únicamente. Se afirma pues, así demostrado por la experiencia que, el Estado es bien un pésimo administrador o, un superempresario. Friedrich Hayek, sostuvo que el Estado social era altamente antidemocrático, puesto que muchos ciudadanos no compartían las tareas y el intervencionismo del Estado social. La libertad en el Estado social, desaparece a favor de la planeación que se propone y después se aplica, la que no es el resultado de una deliberación democrática que tome en serio los derechos de todos y cada uno.

El Estado superempresario, trae como consecuencia un desaliento cuando el particular se encuentra compitiendo frente a un aparato estatal, aunado a este se encuentran las empresas o instituciones descentralizadas, se crea una competencia en muchos casos desleal y de carácter mercantil. Como ejemplo se puede enumerar casos como seguros y fianzas, producción de medicinas, manejo de las zonas agrícolas más ricas, etc.

La principal razón en que se pone en evidencia la mala administración de empresas, es que se fundamenta en que los organismos oficiales no alcanzan un grado de eficiencia, igual como la de aquellos que son directamente responsables de cuidar y proteger sus intereses, ya que estos mismos, procuran paralelamente relacionar los esfuerzos que significa producir con el volumen de rendimientos obtenidos.

Se han expuesto principios delimitadores a la intervención del Estado de los que se pueden considerar tales los siguientes puntos:

1. Establecer los peligros que se corren que el Estado, olvidándose de sus funciones propias, se transforme en industrial o comerciante;
2. Según la experiencia histórica reciente, los ejemplos más palpables se demuestran en aquellos sistemas de política económica y social en algunos países, el intervencionismo estatal y la absorción de éste de las funciones que le corresponden a la iniciativa privada, coarta las libertades individuales civiles y políticas, demostrándose que del aspecto económico se torne político, que el mercado se transforme en órgano oficial y la producción misma se transforme en función administrativa;
3. Si es cierto que se exige la existencia de un órgano fuerte, capaz de resolver todas las contrariedades que se susciten, pero eso no quiere

decir que exista un Estado que en todo intervenga, esto no quiere decir que un Estado fuerte es aquel que tiene múltiples actividades, pero tampoco es aquel que tenga una actividad inconstante, un Estado fuerte debe de trazar sus parámetros, sus líneas divisorias y dentro de ellas ejercer toda su fuerza y poder, señalar lo que le incumbe y lo que no;

4. El Estado como autoridad, tiene como primordial acordar las actividades de los particulares en busca del interés general, puede suplir las deficiencias de la iniciativa privada, pero solamente temporalmente y siempre teniendo en cuenta el interés general⁹.

Hay quienes afirman que la intervención del Estado es benéfica. Se afirma que sin la intervención estatal en la economía, no se habrían desarrollado las grandes potencias industriales de la época, y tampoco hubieran mantenido el alto nivel de desenvolvimiento. Y en los países no desarrollados, el intervencionismo de Estado pretende formar la base de la industrialización con inversiones en la infraestructura, alentando de esta manera el esfuerzo de la iniciativa privada, en todo el proceso de integración posterior que, sin las inversiones estatales, no podrían realizarse.

Los lineamientos de la actividad económica, representada por el sector público como por el privado, debe basarse en la forma más provechosa de explotarse los recursos, por técnicas y programas debidamente estudiados y analizados proporcionados por la autoridad estatal, es decir, la armonización entre los sectores público tanto privado, advirtiendo que, no se trata esta conjunción un conflicto constante de posturas, sino una unión para lograr así las metas fijadas. El Estado, debe de crear las condiciones y el ambiente propicios de carácter social y político, que sirvan como exhorto y apoyo al sector privado, no se logrará con censuras que el Estado se despoje de su investidura de empresario, ni redimir la importancia del particular, cuando se despliega en el campo de la economía.

Los efectos de una intervención estatal en cada sistema político atendiendo a sus fines económicos se establecen así:

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

⁹ Domínguez Vargas. Op.Cit., pp.168-169.

Economía subsidiada: el Estado apoya y auxilia determinadas iniciativas privadas socialmente significativas aunque ello perturbe, quizá, la igualdad de las fuerzas en el mercado. Instrumento típico: la subvención (el Estado ayuda a alguno de los jugadores).

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

Economía pública: el Estado absorbe sustancialmente las relaciones económicas. Instrumentos típicos: la socialización de la economía y los planes imperativos (el juego se transforma en un solitario).

En cuanto a la intervención estatal en nuestro país en las áreas de comercio, industria y trabajo, se puede establecer de la siguiente forma:

1. Existen extensas facultades en materia de comercio en los términos del artículo 5 constitucional.
2. Existen disposiciones legislativas a nivel federal, que permiten proceder correctamente en materia de comercio, son estas de orden público, tales como la ley de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, regulación de la banca privada, ley de monopolios, régimen de concesiones mineras, de agua y transportes, compañías privadas de seguros y fianzas, etc.
3. Convergencia del sector público tanto privado en materias similares como empresas aéreas, marítimas, de transporte, etc.
4. La existencia de un sistema económico mixta en el que concurren los intereses particulares y los del Estado como las empresas del participación estatal, instituciones de seguros y fianzas, etc., instituciones nacionales de crédito o la banca pública y otras.
5. Prohibición total al acceso del sector privado en áreas como petróleo, energía eléctrica, energía nuclear, banca central, correos y telégrafos y otras.

El Estado como organismo social tiene un conjunto de atribuciones que son *las tareas o trabajos a realizar*. Son tres las categorías que se aprecian: uno, la reglamentación de toda actividad privada; dos, la promoción o apoyo a la actividad privada, y; tres, la suplencia de la actividad estatal por la actividad privada.

La intervención también se puede reflejar en el colectivismo, estatismo y nacionalización. El colectivismo es la doctrina que tiende a destituir la propiedad privada y transmitirla a la colectividad y que el Estado sea el responsable de la distribución de la riqueza. El estatismo, es una técnica gubernamental que prevé una invasión del Estado en todas las esferas de la vida, no solamente en el sector público (defensa nacional, administración de justicia, etc.) sino que también en el sector privado (empresas) y también en la vida profesional del ciudadano (sindicalismo de Estado). Y la nacionalización, es ceder a la colectividad, o sea, a la nación una empresa del capital privado. En este apartado se distinguen dos grados de transformación: a) *El estadio provisional del colectivismo*, que limita el retorno de los medios de producción a la colectividad (maquinas, industria, yacimientos mineros, etc.) y; b) *El estadio llamado definitivo del colectivismo*, esto implica la extensión del colectivismo a los resultados de la producción, es decir, de los bienes de consumo.

Al intervencionismo de Estado también se le conoce como las siguientes expresiones:

Economía dirigida; Controlada u organizada; Capitalismo reglamentado o planificado; Neocapitalismo; Neomercantilismo; Reformismo social; Estatismo; Corporativismo; El Estado comunista totalitario; Estado social; El viejo Estado individualista y liberal burgués reformado; Neoliberalismo; Estado social demócrata; Democracia social cristiana; Estado de Derecho democrático.

En México, son tres los sectores en que se manifiesta el poder intervencionista del Estado: a) *agropecuario*, comprende agricultura, ganadería, selvicultura con bosques y la caza y la pesca; b) *industrial*, comprende la industria extractiva de minerales y de petróleo, y, la industria de la transformación que abarca industrias como la automovilística, alimenticia, petroquímica, siderurgia, etc. Y, por último, tenemos al *sector servicios*, abarca el comercio, educación, la banca, el transporte y el turismo.

SEGUNDA PARTE

Institucionalización de la Economía Mixta en México mediante la Rectoría Económica del Estado.

3.2.1. Definición de Rectoría.

Rectoría es una palabra que proviene de *Rectorie; Retoria; Rector house; Rectorwohnung; Reitoria*; empleo, oficio o jurisdicción del rector. Y este además, viene de *rector; recteur; rettore; rektore; reitor; rectoro*. Etimológicamente del latín *rector*, que rige. Es el que rige o gobierna // Masculino o femenino. Superior a cuyo cargo está el gobierno o mando de una comunidad, hospital o colegio.// Superior de una universidad y su distrito.// Párroco¹⁰.

El diccionario Larousse especifica que rectoría es: *El oficio de y la oficina del rector*¹¹.

La palabra *rectoría* es paralela a la de "*regir*" y esta significa "*dirigir, mandar o gobernar*".

3.2.2. Definición de Economía.

En términos de etimología, la palabra **economía** proviene del vocablo griego de **oikonomike**, formada por dos raíces griegas; **oikos** (el manejo de la casa) y **nomos** (tratado, ley, administración), los griegos originalmente utilizaron dicho termino para referirse a la ordenación de la casa o -citando a Ferguson- el acto de administrar prudente y sistemáticamente el patrimonio familiar, entiendo como patrimonio familiar, los utensilios, los esclavos y lo que el grupo familiar producía¹².

El primero en usar la palabra economía fue Antonio de Montchretien en 1613 al titular así un libro dedicado a Maria de Médicis, pero más que nada, se trataba de un informe económico, lejos de la concepción que se tiene actualmente de lo que es economía en todo el sentido de la palabra.

¹⁰ Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo-americana. Tomo XLIX. Ed. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1973.

¹¹ Diccionario Larousse Ilustrado. Decimotava edición. Ediciones Larousse., México, 1993.

¹² Domínguez Vargas, Sergio. Teoría económica. Op.Cit., p.16.

Stuart Smill estableció que "...como la ciencia se trata de producción y de la distribución de las riquezas, en tanto que esta producción o esta distribución dependen de las leyes de la naturaleza humana".

Se ha sostenido la idea de que el hombre actúa *económicamente*, o sea, racionalmente, que significa la idea de una correcta distribución. Se ha relacionado el concepto de economía con los *ahorros*. Estas dos figuras son las más trascendentales. Por una parte al expresar que se *obra con economía* "se expresa la idea de una acción bien concebida, conforme a una regla de conducta ingeniosa y sabia que permite en consecuencia obtener, de recursos dados, un máximo de ventajas". Por otro lado, al *hacer economías*, "no piensa, propiamente hablando, en un buen empleo de sus recursos sino más que todo en no haber hecho uso de ellos, al menos de momento". Sin embargo, concluyendo esta significación, se puede decir "*quien hace economías, obra con economía*".

A lo largo de la historia, se le han asignado diversas definiciones a la palabra economía, se ha dicho que es la ciencia que estudia el comportamiento humano en el comercio, ya que actividades como una compra, el pago de impuestos, la percepción de salarios, el crédito y otras similares se consideran actos de comercio. Algunas otras definiciones se le han acomodado, como *la ciencia de los precios o la ciencia de la riqueza* y también como *la ciencia de los negocios habituales*.

Rangel Couto dice que la teoría económica "...es la ciencia que estudia las alternativas de la actividad humana encaminada a obtener y luego a usar, satisfactores escasos, en la forma mejor". Esta definición se asemeja a la que planteó Francois Perroux que al referirse así de la economía política establece que "...es la ciencia de la administración de los recursos raros, en una sociedad humana".

La economía es también una ciencia social que estudia la conducta del hombre en sociedad, pero dirigida a procurar la consecución de las riquezas, la distribución de las mismas y la apropiación de ellas.

Con lo dicho resulta fácil entender la íntima relación que existe entre ambas ciencias. La riqueza o capital tiene conexión con el patrimonio de las personas y con el patrimonio de las naciones. El análisis del patrimonio plantea la clasificación de los bienes desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista económico. La apropiación de los bienes plantea el estudio jurídico de el

derecho de propiedad como derecho fundamental y de los demás derechos reales (uso, usufructo, habitación, servidumbre, etc.).

Podemos concluir que economía:

“Es una ciencia que estudia las formas de aprovechamiento, creación, distribución y consumo de las riquezas constituidas principalmente por bienes y servicios, cuya característica primordial es su escasez y en beneficio del interés humano”.

3.2.3. Definición de Estado.

Definir el Estado resulta difícil dado sus múltiples acepciones que lo circundan. Hay que tomar en cuenta el dicha definición siempre estará acompañada por la función del Derecho. Es una relación de la misma manera como la existente entre el Derecho y el individuo. Siendo el primero creado por el Estado, se considera al derecho como el regulador de la actividad del propio Estado, concibiéndose a éste último como una especie de "superhombre", del mismo modo en que se regula la actuación del individuo.

Otras doctrinas conciben al Estado enfocándolo desde el punto de vista sociológico, como una unidad social, ya que los individuos que permanecen unidos lo están por una voluntad en común o por un interés común. Se habla de una voluntad colectiva o de interés colectivo. Esto es lo que constituye una la unidad y, por tanto la unidad real del Estado. Se habla también de una "conciencia colectiva", que es el espíritu de la sociedad constitutiva del Estado.

Otros comprenden al Estado como un organismo natural biológico. Ha habido algunos autores que han considerado al Estado como un ser de la naturaleza, como un pedazo de ésta. En este caso es considerada como una teoría organicista. Según el Estado, constituye un organismo biológico muy grande y con tejido epitelial (las instituciones protectoras del patrimonio, de la salud, del orden interno, de la seguridad exterior); un tejido óseo, compuesto por la tierra, calles, edificios; tejido vascular, integrado por instituciones económicas; tejido muscular, por organizaciones técnicas de trabajo; tejido nerviosos, que representa el gobierno, redes telegráficas y telefónicas que transmiten sus ordenes. Este organismo estaría sometido a leyes biológicas, de generación crecimiento y desarrollo, enfermedades y muerte, tendría géneros,

tanto masculinos como Jonh Bull, Tío Sam, y femeninos como la bella Francia, se perpetuara por cambios y perecimiento de sus componentes.

En un sentido estrictamente jurídico se dice que el Estado "...es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento".

Otras doctrinas han querido estudiar al Estado como un complejo de relaciones de fuerza: El Estado –dicen- se trata de que los más fuertes han sometido a los más débiles. Pero esto no significa una relación de poder de violencia física, sino que el Estado ejerce un mando "especial", el mando es una relación social que no se equipara a la dominación física.

La doctrina de Hegel, afirma que el Estado es el *Espiritu Objetivo*, que dialécticamente se determina a sí mismo libremente, como una idea ética. Cada Estado representa una manifestación o fase del Espíritu Objetivo, es decir, un sistema de ideas jurídicas, morales, artísticas, en que se forman los espíritus objetivos de los individuos que en él participan.

En el Estado, el poder político se expresa a través de normas actos que están regulados, mientras que la población y el territorio significan los ámbitos espacial y personal de validez del orden jurídico. La ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal (gobierno), mientras que la población y el territorio son los electos materiales del Estado.

Marx y Engels describieron al Estado como "...el opresor de la sociedad civilizada, pues en todos los períodos ejemplares de la historia ha sido, sin excepción, el instrumento de las clases dominantes y la máquina para mantener a los sometidos en servidumbre y perpetuar la explotación de las clases, como una lucha de clases impelidos fundamentalmente por el factor económico".

El diccionario Enciclopedia Salvat define el Estado como:

"Organización política de un país con personalidad jurídica independiente en el plano internacional, cuyos limites territoriales viene determinados por los limites de su soberanía."

"Respecto a la concepción del Estado, dos grandes corrientes se oponen actualmente en la doctrina: para unos es la expresión jurídico-política de un grupo o clase dominante;

para otros es el instrumento de integración social y de resolución de problemas colectivos. La primera teoría implica el hecho de la existencia, en la sociedad, de grupos sociales en conflicto que luchan para alcanzar el poder y que lo utilizan, una vez alcanzado, en provecho propio; según la segunda teoría, los grupos sociales no son necesariamente irreconciliables, y puede existir un instrumento (el Estado) capaz de integrarlos, armonizar sus intereses y servir, al menos teóricamente, por un igual a todos los ciudadanos”¹³

Podemos establecer que los elementos del Estado son básicamente tres: **población, territorio y gobierno.**

Ahora bien, el Estado se manifiesta a través de un gran número de actividades de diversa índole. El Derecho asigna a cada actividad un nombre, los cuales derivan en confusiones sobre todo en lo que se refiere a sus fines, funciones, atribuciones y contenidos.

Por lo que respecta a sus fines, podemos decir que estos repercutirán de manera directa y terminante sobre las actividades de éste, ya que para su consecución, deberán de realizarse las actividades necesarias.

La precisión de los fines ha sido muy polemizada, ya que distintas corrientes han negado la existencia de los fines, y otras tantas consideran a los fines como objetivos o particulares de cada Estado, o fines subjetivos del mismo.

La corriente más aceptada es aquella que establece que el Estado tiene fines y estos son “la concreción de los fines humanos”.

Todos los fines que un Estado pudiese tener, se reduce a uno solo y este último sería el conocido “bien común”.

Bien común: En dicho concepto se articulan dos ideas, la de bien, que contiene los elementos indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas y la norma moral, que ordena su uso y destino. El bien común significa que el Estado no puede admitir ni seguir fines puramente particulares. El bien común se manifiesta como parte de la oposición entre lo privado y lo público, entre lo que es para un hombre y lo que es para los otros y para la comunidad en su totalidad. Es el bien de los seres humanos considerados en su totalidad, que se realiza dentro de un marco legal y por intermedio de la

¹³ Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo 5. Ed. Salvat Editores S.A., México, 1984.

sociedad, por el Estado, que encuentra en la responsabilidad y desempeña de tal función una de las fuentes principales de legitimidad y unanimidad.

Los fines del Estado.- Los fines del Estado varían en tiempo y forma. Podemos decir que la finalidad es servir a todos sin excepción alguna, manteniendo siempre el equilibrio y la justa armonía de la vida social. La idea del bien común es determinante en las instituciones políticas. Favorecer a un grupo en detrimento de otro, es crear profundas desigualdades sociales, que el Estado debe empreñarse en hacerlas desaparecer o al menos atenuarlas.

En cuanto a las funciones del Estado, el concepto de función aún no ha sido del todo precisado, sin embargo, podemos entender que es la *forma* de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadoras de normas, como aplicación de la ley o como forma de manifestación del Estado, es decir, la función del Estado solo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial. Así pues, el poder unido y soberano del Estado se manifiesta a través de estas funciones.

En la realización de sus funciones, para la consecución de sus fines, el Estado realiza diversas actividades, estas constan de las de policía, las de servicio y de fomento. Cualesquier actividad de un Estado, puede ser incluida dentro de alguno de estos grupos, y dependerá directamente de de los fines que se haya propuesto para identificar una mayor o menor actividad en cada uno de ellos.

El Estado para ejercer sus funciones, necesita crear organismos a los cuales, le son atribuidas sus respectivas funciones a través de la Constitución. Así por ejemplo al Congreso, se le asigna la creación de leyes generales, unipersonales y obligatorias, que regularán la actuación tanto de los órganos como de los sujetos sometidos al poder del Estado. La Administración Pública, se encargará de la vigilancia y ejecución de las leyes y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia y, la función jurisdiccional, cuya función será la de solucionar controversias que se diriman con la aplicación del derecho.

La función legislativa, desde el punto de vista material se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, o sea, normas jurídicas, y que la expresión más clara es la ley. Su generalidad, se da cuando siendo vigente, se aplica a todas las personas sin distinción alguna; su imperatividad, en el de someter a todas las personas que queden en los supuestos que ella prevé, tanto a

gobernantes como gobernados y, la coercibilidad, es la aplicación de la ley aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

La función legislativa desde el punto de vista material, no debe de tomar en cuenta el lugar de origen. Así podemos observar que mientras el Poder Legislativo emite una ley, el Ejecutivo Federal la reglamenta, o cuando la Suprema Corte emite su reglamento interno, con base en la Ley orgánica del Poder Judicial.

Desde el punto de vista formal, todo acto que emane del Legislativo, será una función formal, esta da a lugar a la llamada "autoridad formal de la ley", que establece que solo el poder Legislativo puede crear leyes, derogarlas o modificarlas a través de un proceso legislativo.

Una ley desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo y coercible, producido por el Poder Legislativo por medio de un proceso legislativo.

La función jurisdiccional, desde el punto de vista formal, esta función es solo realizada por órganos judiciales que la misma Constitución se encarga de señalar y son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito.

Desde el punto de vista material, la función jurisdiccional se encuentra en una situación de conflicto de conflictos de derechos, con la presentación de dos peticiones opuestas y se expresa a través de una resolución o sentencia, para mantener el orden jurídico y garantizar la estabilidad a las relaciones jurídicas.

La función administrativa, es la que realiza el Estado diferente a las funciones legislativas como judicial. Algunos autores señalan que es la función propia del Poder Ejecutivo, sin embargo como se ha observado, el mismo Ejecutivo realiza funciones legislativas y judiciales. La función administrativa materialmente hablando es llevada a cabo también por los poderes legislativo y judicial.

Se puede establecer que la función administrativa:

- se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales que dan lugar a al nacimiento de situaciones jurídicas individuales, a través de electos tanto materiales y jurídicos con que cuenta el Estado;

- la actuación de que se trata, proviene de un mandato legal que también regula el contenido y los límites de la actuación, a través de ella se realiza el Derecho;
- crea situaciones jurídicas individuales, ya que su efecto produce un cambio profundo en el medio jurídico.

La función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo al mandato legal, produciendo transformaciones en el medio jurídico. Visto de ésta manera, la función administrativa, también es realizada por el Poder Legislativo y Judicial al elaborar y ejecutar su presupuesto, al nombrar a los servidores públicos en diferentes órganos de su administración.

Desde el punto de vista formal u orgánico, la función administrativa es la que realiza el Poder Ejecutivo, aunque dependiendo de los actos en que se manifieste ostente el carácter legislativo o judicial, o se trate de actos políticos, ya por el simple hecho de provenir del Ejecutivo, se considerará función administrativa.

Por lo tanto concluimos que, cada uno de los poderes realiza una principalmente una función, pero también realiza actos que son propios de los otros dos poderes, sin que cambie la naturaleza del acto.

Las atribuciones del Estado.- Una vez fijadas las fines del Estado, las actividades, tareas y encomiendas que se asignan a cada órgano para el logro de aquellos, se pueden identificar por el contenido y efectos que pueden producir en la esfera jurídica de los particulares. Así pues, se observa que el contenido de las actividades del Estado pueden catalogar en tres grupos que son: *policía o control, fomento y servicio público.*

Algunos juristas sostienen que los fines del Estado han ido transformándose al paso del tiempo. Dividiendo este proceso en tres etapas:

La primera etapa se inicia con el estado *Gendarme*, en que sus atribuciones de policía le prohíben intervenir en su campo de actuación de los gobernados, mas allá de los que se tratan de mantener el orden social.

La segunda etapa consiste en una participación acelerada del Estado en los procesos económicos, en primera, para cumplimentar los fines políticos una vez establecidos, y en segunda, por las crecientes necesidades generales que

día a día van surgiendo, y para esto es necesario impulsar las actividades económicas de particulares o bien, complementar o suplirla, asignándose para sí mismo la prestación de servicios públicos.

La tercer y última etapa es la que corresponde al presente, el estado interviene en la sociedad con el fin de lograr la llamada justicia social¹⁴.

Esto da como resultado que el Estado estableciéndose primeramente como un estado *gendarme*, en su primera etapa, se convierta posteriormente en un "Estado Providencia" o "estado Social de Derecho", y cuyo objetivo primordial es converger la libertad del individuo con la del bien común.

A través de las atribuciones como la de *policía*, el Estado regula las actividades de particulares con el fin de mantener el orden jurídico, esto se hace latente al crearse normas jurídicas que delimitan la acción de los particulares, normas que previene como las que sancionan.

Por medio de las atribuciones de *fomento*, el Estado realiza actividades económicas en las que también participan los particulares o regiones determinadas dentro del país. Enmendando las diferencias o desigualdades económicas de la población.

Y por último, en cuanto a las atribuciones de *servicio*, estas se presentan en actividades que tiene por objeto a satisfacer las necesidades generales de los particulares, ya sea de forma directa o concesionada.

Por lo anterior se puede decir que:

- a) el contenido de la actividad del Estado, se atribuye a los diferentes órganos, para que, dependiendo el tipo de función que tiene encomendada, esta se desarrolle para lograr la consecución de los fines.
- b) en un Estado de Derecho¹⁵, en que la actuación de la autoridad tiene que estar fundamentada legalmente, estas atribuciones deben de estar

¹⁴ La justicia social tiene por objeto, promover el acceso a todo individuo, a los bienes materiales y espirituales suficientes para que la comunidad viva de la manera más justa, equitativa y equilibrada que sea posible, con respeto a la libertad y dignidad humana.

¹⁵ El Estado de Derecho se entiende como aquel Estado en que sus órganos de gobierno, así como los gobernados, se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo, esto significa que, el Estado de Derecho es aquel cuyo poder y actividad, están controlados y regulados por el Derecho.

contenidas en el marco legal, como facultades de sus respectivos órganos conociéndoseles como atribuciones.

Retomando los tres últimos conceptos vistos (fines, funciones, atribuciones y actividad) se concluye que; *fines*, son los propósitos que el Estado pretende alcanzar, para la consecución *bien común*; las *funciones*, son las diferentes formas en que se presenta a la actividad estatal; las *atribuciones*, son el contenido de esa actividad, que se expresa en tareas o cometidos encomendados a cada órgano y, la *actividad estatal*, es la expresión materializada de la actuación de los órganos. Conforme al Derecho y legislación mexicanos, sólo acepta estos tres conceptos.

Los cometidos del Estado.- Los cometidos del Estado son, según Sayagués Laso "...*las diversas actividades o tareas que tiene a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente*". Este mismo autor, considera que son seis los cometidos más importantes o fundamentales:

- ❖ Regulación de la actividad privada.
- ❖ Cometidos esenciales.
- ❖ Servicios públicos.
- ❖ Servicios sociales.
- ❖ Actuación en el campo de actividad de particulares.
- ❖ Justicia.

Sin embargo, tanto el primero como el último cometido, se descartan, porque la regulación de la actividad privada, es una función legislativa y, el de justicia, se realiza mediante la función jurisdiccional.

Por *cometidos esenciales*, se entienden aquellas actividades básicas del Estado realiza para asegurar su estabilidad, y no pueden ser efectuadas por particulares, por ejemplo defensa, relaciones exteriores y policía.

Por *servicios públicos*, son actividades que tiene por objeto la satisfacción de necesidades básicas de la población de manera uniforme, regular y continua, por ejemplo, justicia, distribución de agua, drenaje, pavimentación, etc.

Por *servicios sociales*, son tareas que realiza el poder público con el propósito de mejorar la situación de grupos sociales más desfavorecidos, por ejemplo, los de previsión social, asistencia, bienestar económico, etc.

Por *cometidos de actuación en el campo de actividad de particulares*, son las tareas que no corresponden a la función pública, por ser propiamente de particulares, pero el Estado las realiza por considerarlas estratégicamente económicas, como las industriales, la de producción de hacer, las de abasto, etc.

3.2.4. La Rectoría Económica del Estado

En México, la rectoría estatal es una figura jurídica que se incorpora en la constitución, en las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1982.

La rectoría del Estado, es una figura jurídica vinculada con la intervención del Estado en la economía.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el Estado asume un nuevo papel frente a la sociedad, motivado por transformar el rumbo económico y social, a raíz de las demandas sociales de 1910, modificando el Estado liberal que tantos estragos causó.

Una vez incluidos los derechos sociales que en materia de educación, propiedad agraria y trabajo, contienen los artículos 3, 27 y 123 de la Constitución trastocaron esencialmente la función del Estado en la sociedad. El Estado entra en una labor de juez y parte, que se encarga de garantizar una justa distribución de la riqueza.

Las libertades individuales y, dentro de ellas las económicas (comercio, trabajo y propiedad, principalmente), se modifican. Si bien subsisten, su operación quedó condicionada al respeto de los objetivos del interés social, sujetas a una serie importante de modalidades que implican que hay un valor jurídico superior que tutelar: el interés social.

La facultad de rectoría del desarrollo, que la Constitución le confiere al Estado, se vincula, en consecuencia, con las siguientes actividades estatales: la regulación de la actividad económica de los particulares; la consagración y la tutela de los derechos sociales, el régimen de propiedad; el régimen de las entidades paraestatales y, finalmente, la existencia de un sistema nacional de planeación.

El Sistema Nacional de Planeación, faculta al Estado para organizar éste mismo, el propósito de que con el apoyo de esta técnica, se "...imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación". La planeación es el instrumento con que la constitución dota al Estado, para englobar y sistematizar su facultad de rectoría del desarrollo nacional.

De esta manera, el Estado se convierte en el responsable de garantizar que el desarrollo de cualquier actividad económica que se realice en el país, por cualquiera de los tres sectores de la población (público, social y privado), contribuya a la realización de los objetivos del desarrollo nacional".

La fijación de objetivos y políticas a seguir, se definen cada periodo presidencial en el Plan Nacional de Desarrollo que, durante los primeros seis meses de cada mandato presidencial, el ejecutivo federal debe elaborar y publicar, para definir las acciones específicas que en favor del desarrollo del país deberán cumplimentar los distintos agentes económicos y sociales.

El plan es solamente obligatorio para la administración pública federal centralizada; aunque el presidente promoverá, a través de ésta, su adopción por parte de la administración paraestatal.

Los gobiernos de las entidades federativas, pueden adherirse a las políticas de la planeación nacional, a través de convenios únicos de Desarrollo, los particulares pueden hacerlo a través de contratos específicos que celebren con las autoridades administrativas competentes o, solamente realizando aquellas actividades que sean objeto de un apoyo especial por parte del Estado, y que deriven en algún instrumento de beneficio técnico crediticio, fiscal o de alguna otra naturaleza especial".

El sistema de planeación es indicativo, ya que permite la participación de todas las fuerzas económicas y sociales del país en la ejecución de sus políticas y actividades.

A través de la planeación nacional, el Estado interviene en la actividad económica, de manera directa como indirecta. La planeación es el principal instrumento con que cuenta el Estado para cumplir con su misión de rectoría del desarrollo nacional.

Miguel de la Madrid Hurtado, ex presidente de México, se refiere así de la Rectoría Económica del Estado:

"A partir de la constitución de 1917 ha sido una tendencia clara y definida en el constitucionalismo contemporáneo establecer en la ley fundamental las bases del régimen económico de cada nación. A esta tendencia se le ha denominado el constitucionalismo social, a tal grado que algunos juristas empiezan a hablar de la constitución económica como aquella parte del texto constitucional que, en capítulo especial o en preceptos determinados, estatuyen las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica. De ahí mismo ha surgido el concepto de Estado social de Derecho, como una elaboración o derivación de la idea del Estado liberal de Derecho".

"Aún en la época actual de revisión y cambio en el campo de la actividad económica del Estado, cuando existe una tendencia a limitar su intervención en este campo, se tiene que reconocer que hay responsabilidades indeclinables para la organización política de la sociedad: el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, indispensables para propiciar el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía, así como el impulso y la orientación del desarrollo a mediano y largo plazos, la justa distribución del ingreso, que no es posible obtener exclusivamente a través de los mecanismos de mercado, las grandes obras de infraestructura, el arbitraje de los conflictos sociales, el ahora llamado desarrollo sustentable, que atiende con mayor énfasis el medio ambiente y el cuidado de los recursos naturales y, en forma creciente, la ineludible responsabilidad de los gobiernos de conducir las relaciones económicas internacionales en beneficio del interés de cada país".

La Constitución de 1917, estableció un régimen de economía mixta con rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional. Como se puede ver en las disposiciones acerca del derecho de propiedad y derechos sociales. A través de su aplicación, estos principios fueron ampliándose, pero no es sino mediante las reformas constitucionales de 1983 cuando estos principios quedaron claros y explícitamente expuestos en el texto constitucional, en los actuales artículos 25 y 26.

Después de lo antes redactado, habría que definir qué son los **derechos sociales**.

Aquellos que sirvieron de fundamento para la elaboración de la Constitución de 1917 y que representa la piedra angular sobre la cual se fijan los lineamientos de nuestra economía nacional.

Los derechos sociales, son los derechos de la sociedad frente al Estado. Son un conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas,

grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo. A partir de lo que la Constitución de 1917, adquieren la calidad de garantías social. Establecen una política económica y social que el Estado debe realizar en beneficio de la persona como miembro de un grupo determinado. En el fondo, se exige al Estado una obligación de hacer.

Los derechos sociales, son derechos basados en el principio de equilibrio. El término de equilibrio presupone un principio de equivalencia, la posibilidad de determinar el valor relativo de cada valor y, por último de una medida general. La idea de equilibrio presupone un modo de valoración colectiva.

Existen diversas acepciones que se le dan a los derechos sociales. Existe pues el derecho a la huelga o a libertad sindical, lo que representa una connotación de los derechos de libertad, considerándoseles como “derechos de libertad de ejercicio colectivo”.

La importancia jurídica que poseen los derechos sociales, se presenta cuando se les consideran como derechos a prestaciones de bienes o servicios principalmente frente al Estado, enfocados a satisfacer necesidades básicas, que permitan a los miembros de la colectividad vivir holgadamente. Esta característica “prestacional”, enmarca a los derechos sociales en el campo de lo económico, propiciando un traslado de recursos de los sectores más ricos a los más pobres.

Algunos autores establecen que si bien, el término de derecho social se antoja tautológico (pleonasma), se concibe como un derecho de tutela y protege los intereses de económicamente débiles, y se puede ilustrar esta situación con la existencia del derecho agrario y el derecho laboral.

El Estado social de derecho mantiene íntima correspondencia con el Estado de bienestar social. Al Estado de bienestar social también le es conocido como Estado de procuraduría existencial. Ya que en la superación del individualismo se intenta equilibrar y reorientar el significado de la libertad y de la autonomía con justicia, solidaridad y la cooperación sociales. Todo a través de una acción efectiva del Estado, por planificación y fomento. Todo con tal de reparar y frenar las desigualdades sociales, nivelar los desequilibrios sociales y económicos que aparecen por la incompatibilidad de fuerzas. El Estado de bienestar no debe considerarse como un Estado asistencial paternalista y dirigista, que se atraiga asimismo actividades propias de la

iniciativa privada y de la libertad económica. Debe ser un Estado social y democrático de derecho, que por políticas de bienestar y desarrollo como seguridad social, educación, trabajo, vivienda, alimentación etc., procure poner al alcance de todos los individuos de la sociedad y en especial de aquellos marginados y de los que viven en pobreza extrema, la disponibilidad y el goce de sus derechos y satisfacción de sus necesidades básicas. La economía y la libertad económica con sus derechos adheridos como libertad de comercio e industria, propiedad, libre contratación, etc., no puede estar sujeta de manera tajante a las leyes de mercado, de la competencia voraz, porque hay un aspecto de la libertad, de la igualdad y de los derechos que no pueden compaginarse con el mercado.

Definiremos la Rectoría Económica del Estado como

“La capacidad jurídica del mismo para conducir la actividad económica del país, que implica una planeación de desarrollo, en base a una participación de los sectores público, privado y social, procurando en todo momento el interés nacional”.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

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

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

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

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la

Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control de los organismos que en su caso se establezcan.

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

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

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

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

El artículo 25 constitucional plasma el concepto de rectoría económica del Estado. Y se concluye como la facultad que tiene éste último para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, tanto más como la regulación y fomento que dicte el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

El término "rectoría" está relacionado con el verbo *regir*, que se define según por el Diccionario de la Real Academia Española como "dirigir, gobernar o mandar. Guiar, llevar o conducir una cosa". Así pues, a este concepto de rectoría, no se le pretende que se convierta en una extensión de gestión directa de la economía, no como propietario, ni mucho menos como titular de toda la actividad económica nacional, en este caso rectoría entendida en términos constitucionales es sinónimo de gobierno, de conducción.

El artículo 25 junto con el 26, 27 y 28 constituyen el alma constitucional en materia económica. Existen otros principios relacionados con la disciplina

económica que atañe al Estado, como por ejemplo se puede encontrar en el artículo 3° una definición de democracia integral; el 5° en lo que se refiere a la libertad laboral; el 31°, que contiene los lineamientos del régimen impositivo; el 73° otorga al Congreso de la Unión diversas facultades en materia de comercio exterior; el 74° faculta a la Cámara de Diputados a legislar en materia de finanzas públicas; el 115° regula al municipio libre y su régimen económico; 117° establece restricciones para los estados en asuntos económicos que se le reservan a la Federación y prohíbe actos que puedan entorpecer la actividad económica nacional; 118° prohíbe a los estados establecer ciertos tipos de derechos en puertos e imponer contribuciones y derechos sobre importaciones y exportaciones; el 123° sienta las bases de las relaciones entre el capital y el trabajo y el 131°, otorga facultades amplias a la federación para intervenir en la economía.

El artículo 26 que junto con el ya mencionado 25, son objeto de estudio de la presente tesis. Y dice así:

“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 determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación las bases para el 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”.

3.2.5. Naturaleza de los artículos 25 y 26 constitucionales.

En el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, hubo una serie de reformas a la Constitución, en la que se hace constatar, que el Estado será el encargado de dirigir la economía nacional. Los actuales artículos 26 y 26 acerca de la rectoría económica del Estado, así lo demuestran. No obstante, hay que considerar que no solo hubo reformas a estos artículos, sino también al artículo 73, adicionándole las fracciones XXIX-D; XXIX-E y; XXIX-F.

Entre los antecedentes que se han encontrado en cuanto a la facultad rectora del Estado en la legislación mexicana, -que bien pueden ser del artículo 25-, se han encontrado algunas como el Decreto numero 2480 del gobierno que establece una dirección de industria nacional, fechado el 2 de diciembre de 1842, bajo el período presidencial de Nicolás Bravo en el que “...penetrado en la necesidad de dispensar a la industria nacional de protección de demanda para su prosperidad y engrandecimiento, con el que está íntimamente enlazado la de la nación; persuadido además de que tan importante objeto no podrá nunca llenarse satisfactoriamente mientras este ramo no tenga una organización conveniente, constituyéndose en una corporación particular con todos los medios necesarios para estar en contacto con las autoridades superiores, e informar a éstas de su estado, motivos de su decadencia y auxilios necesarios para su auxilio...() he tenido a bien decretar lo siguiente:...”.

Como segundo antecedente, está una adjudicación con servidumbre. Una resolución de numero 54 fechada el 24 de septiembre de 1856. Resulta que en 1850 un bien inmueble denominado Desierto de las Carmelitas se encontraba abandonado, este inmueble fue dado a un particular por Hacienda Pública, para saldar con él algunas cantidades. Pero este sujeto, permitía la libre talación de árboles con el objeto de obtener un lucro ilimitado. Por tal motivo se hace una atenta llama al gobierno local de aquel entonces para que se sirva a proceder a poner limites a este tipo de especulación que causaba detrimentos a los habitantes de la ciudad de México, ya que se abastecían del agua que nacían de las vertientes del mismo desierto. Así “...el Exmo. Ayuntamiento suplica a V. E. se sirva declarar que el monte del Desierto no es adjudicable... () por ser un objeto propiamente municipal, y estar destinado directa o

indirectamente al mantenimiento y conservación de las aguas potables de que se surte la capital, y de los acueductos, y por consiguiente del servicio público. Dios y Libertad. José S. Querejazu. Exmo. Sr. Ministro de Hacienda.

Un tercer antecedente, es una circular de la Secretaría de Fomento, del día 15 de febrero de 1886 dirigido a un gobernador de la Federación, para la conservación de bosques y arbolados. Y en dicho documento se manifiesta que la salubridad pública "...reclama en primer lugar la presencia de los bosques, a las plantas les toca especialmente la conservación de la atmósfera en las circunstancias propicias para la verificación de los fenómenos vitales, y ellas evitan que se vicie el aire, descomponiendo el gas carbónico, producto principal de las combustiones, cediendo a la atmósfera el oxígeno, elemento indispensable en los fenómenos de la vida". Y termina estableciendo que "... cree conveniente cooperar a los fines que se propone el Ejecutivo de la Unión, confía el presidente en que con todo empeño dictara ud. Las medidas que a su juicio sean más oportunas, para que en el territorio de su mando se evite la destrucción de los montes y arbolados, y se promueva la formación de otros nuevos y la reposición de los que han desaparecido, reglamentándose su explotación de acuerdo con los principios de la ciencia, y según las indicaciones de una previsión ilustrada. Libertad a la Constitución. M. Fernández, oficial mayor. Al C. gobernador del estado de..."

Un cuarto antecedente es aquel en que el gobierno del Distrito Federal, a cargo de Cose Ceballos, acuerda varias prevenciones sobre corte de maderas y conservación de bosques en los montes dentro de dicha circunscripción, el 26 de octubre de 1892. Se citan algunas disposiciones como:

"2^a. No se verificara en lo sucesivo, ningún corte madera en dichos montes, sin permiso expreso y por escrito de los ayuntamientos.

5^a. Los cortes que se concedan a los vecinos, no excederán de lo estrictamente necesario para sus usos meramente domésticos...

7^a. No se consentirá que se haga destrozo alguno en los renuevos, que se corten árboles tiernos o que no estén bien crecidos.

Libertad y Constitución. México. José Ceballos. Nicolás Islas y Bustamante, secretario".

Como quinto antecedente, existe otra acerca de la preservación de bosques. Es una circular de la Secretaría de Fomento que encomienda la conveniencia de

evitar la tala de bosques y de proceder a su reprobación y al plantío de nuevos arbolados, con fecha de 15 de mayo de 1893.

El sexto antecedente, es una resolución en la que se invita a preservar las bellezas naturales de la República, con fecha 5 de abril de 1970. En la que, a la letra dice:

"Teniendo en cuenta que alguna de las caídas de agua de la República, las orillas de sus ríos, varios de sus bosques y montañas, y en general sus grandes bellezas naturales, constituyen la decoración también natural del país, y son una de sus más importantes riquezas, por lo que es indispensable defenderlas, el señor Presidente de la República se ha servido a acordar que en cualquiera concesión que se haga o que se haya hecho para explotar o aprovechar cualquiera de estas bellezas naturales, particularmente las caídas de agua, se incluya una cláusula en la que se prevenga que por ningún motivo debe aminorarse, deformarse o destruirse la belleza natural de estos lugares en que se encuentre el objeto de dichas concesiones. Lo que me honro en comunicar a usted para los fines consiguientes, reiterándoles la seguridad de mi atenta consideración".

En cuanto a los antecedentes históricos del actual artículo 26 de la Constitución, -sobre la planeación económica-, como único antecedente se ha encontrado un comunicado del ministro de Hacienda al que se debe sujetarse todo el gremio de cosecheros del distrito de Orizaba en el reparto de siembras anuales de tabaco. Fechado el 10 de mayo de 1842.

En este comunicado se establecen medidas restrictivas y programáticas para la producción como por ejemplo en los artículos 1º y 4º:

"Artículo 1. En los primeros ocho días del mes de marzo de cada año, se reunirán los individuos que forman la diputación, para graduar las matas de número de tabaco que han de sembrar ese año, con proporción a los tercios que se han de entregar de esa cosecha, señalando el maximum y el minimum con que debe hacerse ese reparto. Al día siguiente de concluida esta operación, volverá a reunirse la diputación, componiéndose para solo este acto y esta sola vez, de los tres propietarios y los dos suplentes para hacer el reparto, concurriendo los veedores de la referida diputación con solo fin de informarla, y sin que por esta tengan voto alguno en la resolución".

"Artículo 4. Se fijara por maximum y minimum de la siembra, desde cuatrocientas mil matas hasta cincuenta mil, entre tanto sea el número de tercios el que hoy esta señalado por la escritura que va a finalizar de la contrata, aumentándose o disminuyéndose uno u otro en lo sucesivo, a



proporción del número de tercios que se estipulare. El que no pudiese cultivar por sí mismo y según se lo proporcione su establecimiento exclusivo, o por lo menos principal del tabaco, la cantidad de cincuenta mil matas, no puede tenerse por cosechero. Pero si dos, o lo más tres pequeños propietarios reunidos bajo el nombre y representación de uno solo de ellos representan terrenos útiles, y los enseres bastantes para recibir el minimum de siembras, se les puede asignar éste”¹⁶.

El artículo 25 hasta antes de la reforma de 1983 decía:

“Artículo 25. La correspondencia que bajo cubierta circule por estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley”.

El artículo 26 constitucional hasta antes de la reforma de 1983, decía así:

“Artículo 26. En tiempos de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempos de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”.

Al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, se presentó un paquete de reformas, tendientes a regularizar la actividad económica, adecuándose a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales, por las que atravesaba el país, pero regulado a partir del punto de vista constitucional. La presentación de dicho paquete fue presentado el día 7 de diciembre de 1982 en el primer período ordinario en la LII Legislatura. Dicho paquete constaba de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73; fracciones XXIXD; XXIXE y XXIXF y fue presentada por el Ejecutivo Federal.

En lo que se refiere a los artículos 25 y 26, el primero consiste ante todo de en hacer latente la necesidad de intervención del Estado. El segundo, en reglamentar la planeación del desarrollo de la administración pública federal. Dichas iniciativas fueron turnadas a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales.

¹⁶ Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. 2000. Op.Cit. pp.224-225.



En la exposición de motivos que envió el Ejecutivo de lo más relevante, destaca lo siguiente:

"Es necesario para fortalecer la estructura constitucional del sistema económico de la nación, que ésta, de nuevo, se reencuentre en sus orígenes, reafirme sus valores y recupere la esencia de la Constitución para que, sobre estas bases, lleguemos a la síntesis de la orientación que nos dan nuestros valores con las necesidades de instrumentación. Sólo así podremos arribar a una nueva etapa de desarrollo en todos los órdenes de la vida nacional, sobre bases de seguridad jurídica, solidez, dinamismo. Permanencia, eficiencia y mayor igualdad social".

"En nuestro país, y en la época actual, no es posible separar el ámbito de la economía del de la participación de la política y de los valores de la sociedad. La legitimidad que en nuestro régimen deriva de su origen revolucionario y del proceso de renovación democrática de los poderes, está cada vez más relacionada con las apreciaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficiencia el desarrollo integral".

"A diferencia de otras sociedades contemporáneas y sistemas políticos cuya capacidad de subsistencia depende del uso arbitrario de la fuerza, en México es posible, a través de la ley y el derecho -como expresión de voluntad política y de consenso- y de las acciones económicas y sociales consecuentes, ampliar la capacidad del Estado y de la sociedad para hacer frente a sus problemas más agobiantes sobre la base de establecer las orientaciones para la transformación de la propia sociedad como única vía de solución efectiva de las crisis inmediatas y de reencuentro de nuestro modelo propio de desarrollo".

"Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional".

"Los principios constitucionales del desarrollo económico nacional, que esta reforma propone, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la Constitución. Estos son correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación del Estado y la sociedad que ella determina así como nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático".

"Con la iniciativa de reformas al artículo 25 se establece en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo 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, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución".

"Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al interés general y



limitadas estas atribuciones por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se hace congruente con los instrumentos de la política económica y la estrategia de desarrollo de la nación".

"En lo que concierne a la economía mixta mexicana, se establece la concurrencia del sector público, del social y del privado a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporando todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación".

"Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando al Estado en todo el tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas. En las áreas prioritarias del sector público podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social y privado de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas".

"Se consignan explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la economía mixta para la difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional. Se compromete el apoyo del Estado y la sociedad bajo criterios de equidad y productividad a los ejidos, sindicatos uniones, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y en general empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores. Con ello se crean mejores condiciones para su desenvolvimiento, que fortalecen los propósitos sociales de la Revolución".

"Al sector privado se le reconoce su función social así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público".

"Con el nuevo artículo 25 se fijan, por lo tanto, con la claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda legislación que regula la intervención del Estado en la economía. La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades del sector social y del sector privado".

"El artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político,

económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente”.

“Para el fortalecimiento de nuestra democracia integral, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticas a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo”.

“Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un plan nacional de desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones a los particulares, vinculando las decisiones las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio”.

“Así como el artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas”.

El artículo 25 que originalmente que envió el Ejecutivo decía así:

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

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

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

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas definidas por esta Constitución. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la ley precisará formas de participación social en estas áreas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre su conducción y operación.

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

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

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

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

Las comisiones dictaminadoras (Gobernación y Puntos Constitucionales) de la Cámara de Diputados propuso un cambio al texto de la iniciativa para el párrafo cuarto, para que quede perfectamente bien señalado que el gobierno federal mantendrá en todo tiempo la propiedad y el control de los organismos con que cuenta para atender las áreas estratégicas de la economía. Cabe señalar que para dictaminar el artículo 25 se necesitó de dos lecturas.

El artículo 25 fija las bases para un desarrollo económico a largo plazo, el texto que las comisiones proponen mantienen viva la obligación y el derecho del Estado de ejercer su acción en distintas áreas, en la medida en que sea exigible el interés general. El artículo 25 establece que la rectoría se cristalizará a través de un proceso de planeación, cuyo impulso se inicia en las áreas estratégicas y prioritarias con la participación de los sectores sociales. La

convergencia de todas las fuerzas de producción, queda delimitado por criterios de equidad social. Las organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y otras formas de participación, recibirán, por conducto legal, estímulos y subvenciones, junto con los particulares y sus empresas en la medida en que éstos se responsabilicen con el interés público y actúen con responsabilidad social.

El artículo 25 fue blanco de duras críticas especialmente por la iniciativa privada, ya que consideraba que se coartaban sus derechos de libertad y estimando que se reducía el campo de acción de los particulares en las actividades económicas frente a la nueva postura que adoptaban el Estado.

En la Cámara de Diputados, al ponerse a discusión el dictamen elaborado por las comisiones antes citadas, surgieron criterios radicales al respecto. Por ejemplo, los diputados del PAN (Partido Acción Nacional) como los del PDM (Partido Demócrata Mexicano), así como los del PPS (Partido Popular Socialista) y el PSUM (Partido Socialista Unificado de México), siendo corrientes tan opuestas, todas se pronunciaron contra el dictamen. Los representantes del PAN como los del PDM se pronunciaron contra el dictamen, por considerar que se le otorgaban facultades desmedidas al Estado, y prevailecimiento de la confusión, así pues el diputado del PAN Luis Dantón Rodríguez, en sus objeciones económicas señalaba que "...porque junto a las áreas estratégicas que corresponden en exclusiva al sector público de la economía, se deja esa frontera confusa a que me refiero integrada por las llamadas áreas prioritarias, que no se definen ni se enumeran y que pueden ser atendidas tanto por los particulares como por el gobierno". Las objeciones por parte de los partidos de PSUM y PPS consideraron sus alcances limitados porque además se protegía en determinados aspectos la actividad de los particulares.

Argumentaciones del PAN y del PDM representados por David Orozco Romo y Francisco González Garza respectivamente, argüían que no se objetaba propiamente la rectoría del Estado, sino la manera en que está redactada la disposición jurídica establece una dictadura del Ejecutivo, y es rechazable, pues el concepto de rectoría económica del Estado es que éste intervenga de manera supletoria, es decir, que el Estado intervenga donde los particulares no puedan hacerlo o lo hayan hecho mal, para completarlos o corregirlos. Que la disposición es vaga, pues no se señala los alcances de las facultades otorgadas al Ejecutivo, y que sí en todo caso la limitación de la actividad del ejecutivo

tiene como barrera el interés público o interés general ¿quién es el que va a determinar cuando se exceda de ese límite la propia actividad oficial?

Por otra parte, Juan Campos Vega del PPS y Salvador Castañeda O'Connor, del PSUM, argumentaron que todas las modificaciones constitucionales, les parecían muy positivas, pero que existen algunos casos en que de deben mejorarse, por ejemplo, en el tercer párrafo del 25 es preciso que se manifieste que la economía pública será con base en la propiedad originaria de la nación; que el párrafo sexto, debía definirse con más claridad en lo que respecta a las áreas que queden reservadas a la inversión privada; y que el párrafo octavo debería quedar bien asentado las condiciones que deben reunir los particulares para que el Estado les brinde ayuda.

El agregado propuesto para la fracción tercera consistió en que la economía pública se base en la propiedad originaria de la nación. El sector público representa la fuerza rectora de la economía nacional y la base material para realizar el desarrollo económico del país, por lo que será objetivo primordial del Estado la consolidación y ampliación sistemática del sector público de la economía; los sectores social y privado, deberán concurrir por responsabilidad social al desarrollo económico nacional, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo nacional; siendo la propiedad una función social, todas las actividades económicas, tanto del Estado como de los particulares, se sujetarán a un plan general de desarrollo que señalará los objetivos que deben alcanzarse tomando en consideración exclusivamente los intereses de la nación.

Se sugirió la idea de que se adicionara un párrafo cuarto el cual estableciera que el sector público tendrá de manera exclusiva las áreas estratégicas que señala el párrafo cuarto y quinto del artículo 28 de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y control sobre los organismos que se contemplan. Las inversiones del sector público tendrán finalidades sociales y económicas, y se harán en orden jerárquico según la importancia de sus objetivos. Las dedicadas a actividades sociales atenderán de preferencia servicios asistenciales y salubres; la construcción de viviendas populares, educación primaria y secundaria, la consistente en preparación de técnicos que necesite el país y la investigación científica; las inversiones para fines económicos se canalizarán a incrementar las comunicaciones internas las telecomunicaciones, transportes terrestres, aéreos, marítimos; las obras de riego, las plantas generadoras de energía y la industria básica. Por lo que respecta a la inclusión de un párrafo cuarto que se sugirió, era para que se

estableciera que las industrias propiedad de nacionales recibirán subvenciones por parte del Estado para su ampliación y mejoramiento, cuando sus productos se ajusten a las normas de calidad y precio que fije el gobierno federal, pero no recibirán apoyo estatal aquellas industrias de ensamble o envase, ni a las que no puedan competir en el mercado internacional por su atraso técnico, su calidad o por sus precios de producción. Que las inversiones del sector privado en bienes y raíces requerirán de autorización expresa del gobierno federal, quien la otorgará cuando se trate de interés general. Que las inversiones extranjeras privadas podrán participar en actividades asociándose con capital nacional, con previos permisos de autoridades competentes. De manera minoritaria, y complementaria a la que realizan los nacionales, y restringida a ciertas áreas y porcentajes que establezca la ley.

Para los priistas Manuel Solares Mendiola, Heriberto Batres García y Genaro Borrego Estrada y del Partido Socialista de los Trabajadores Ricardo Govela Autrey, subieron a la tribuna de para manifestarse en pro del dictamen arguyendo que en la iniciativa y en el dictamen se fijan las atribuciones del Estado y sus alcances de acuerdo a su soberanía, puesto que sin ella México no podría avanzar, caeríamos en desajustes y desviaciones que impedirían superar las desigualdades y no se podría inducir al sector social y al privado en la construcción del proyecto nacional. Además de que el contenido del artículo 25 está implícito en toda legislación en materia económica, por lo que solamente se está reconociendo un hecho para elevarlo a rango constitucional, y que el 25 se concentran los dos conceptos fundamentales que son el de economía mixta y rectoría del Estado.

Así mismo se prosiguió con las argumentaciones en pro del artículo 25, en la redacción del dictamen, se está buscando un desarrollo equilibrado del país que consolide su autonomía política y económica; se faculta al Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, para todos los sectores bajo criterios de productividad sean apoyados por el Estado, cuidando la conservación de recursos productivos en beneficio general; está induciendo el proceso de desarrollo para que éste se subordine a los requerimientos de las mayorías, se propicie la justa distribución de la riqueza y se fortalezca la independencia económica, política y cultural.

Y efectivamente, en la redacción del dictamen se encuentra que se deposita la rectoría del desarrollo nacional en manos del Estado, puesto que éste se conforma entre otros elementos, por la población del país. La representatividad del Estado recae en el gobierno. Es por ello que se urge que

con un panorama global, se busquen la satisfacción de los intereses generales mediante un esfuerzo de todas las partes, debidamente planeado y coordinado de los sectores público, social y privado. Para recalcar la característica de capitalista de economía mixta en México, se establece que el Estado fomentará actividades que demande el interés general, impulsará a las empresas de los sectores sociales y privado, alentándose y protegiéndose la actividad económica que realicen los particulares y proporcionando las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece la Constitución.

El dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular por 203 votos. Posteriormente pasa al Senado y es aprobado sin debate alguno por 20 votos. Se publica el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983. Y finalmente queda establecido de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

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

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

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

Manuel R. Palacios considera la redacción confusa oscura, pues a su parecer, el legislador quiso decir en el párrafo sexto, que se dará un apoyo general a todas las empresas, en lo que respecta a la parte de “*recursos productivos*”, se refería a recursos naturales.

Por lo que respecta al artículo 26 constitucional, lo que anteriormente estaba decretado, pasó a formar parte íntegramente como párrafo final del artículo 16, pues se consideró que ambos contenidos se referían a garantías de seguridad jurídica, por lo tanto no se alterará la estructura de la Constitución.

La propuesta de reforma al artículo 26 que originalmente envió el Ejecutivo a la Cámara de Diputados fue la siguiente:

“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 determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación las bases para el 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.

El Ejecutivo federal informará al Congreso de la Unión de los criterios que sirvan de base al Plan Nacional de Desarrollo con el fin de que los considere al ejercer sus atribuciones constitucionales.

En el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación se argumenta que dicho artículo es una avance en el derecho mexicano, ya que se incluyen en la Constitución las normas de planeación basadas en un sistema de democracia con una amplia participación popular y propone que se sustituya la redacción del último párrafo de la iniciativa que envía el Ejecutivo, por otro en que se manifieste que el H. Congreso de la Unión tendrá una participación directa en el sistema de planeación democrática así como lo estableciere la ley.

En el debate acerca del artículo hubo intervenciones como las de José González Torres del PAN, así como la de Bernardo Bátiz Vázquez del mismo partido, y a Sergio Quiroz Vargas del PPS. El primero mencionado establece que la planeación debe ser un medio y no un fin y que con la redacción del artículo 26 el Estado se constituye en fin y no en medio, la iniciativa no cabe la confusión sino es clara y precisamente por tener esa cualidad la calificamos como socialista y la rechazamos, se dijo; exponiendo además que el PAN desde su fundación ha afirmado que el Estado debe ser rector pero no dueño de la economía, y agrega que esa rectoría en lo que se refiere a la planeación debe concertar la libertad y la iniciativa individual, con una

orientación común del desarrollo; que por eso la planeación no debe ser un disfraz económico del control político sino una expresión de la voluntad común de desarrollo mediante una acción concertada de todos los sectores de la actividad económica y no solamente del gobierno: rectoría, sí, monopolio, no.

Bernardo Bátiz Vargas argumentaba que el Plan Nacional de Desarrollo cuya formulación se deja al Ejecutivo, viene a constituir una especie de súper ley que evidentemente se tratará de imponer tanto a los estados como a los municipios y aún al Poder Legislativo del que sólo se dice en forma ambigua que en el Plan “tendrá la intervención que señala la ley”. El plan y la pretendida rectoría del Estado de la economía van también contra nuestro sistema democrático, ya que las consultas y participaciones para recoger criterios, no pueden suplantar a una manifestación clara y precisa recogida a través del voto directo y respetado. Por otra parte la rectoría del Estado tal como se entiende en el proyecto “...viene a suplantar y a desplazar por parte del gobierno federal y más específicamente por parte del Ejecutivo a todo otro organismo, grupo social o persona particular, gobierno local o municipal, del campo de la economía, al especificar que el Ejecutivo ‘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”.

Quiroz Miranda se pronunció en contra del dictamen porque valoraba que se hacen concesiones graves a la derecha y al sector privado no obstante está de acuerdo con la implantación del sistema de planeación democrática porque la planeación es el mejor medio para disminuir los efectos de la crisis y los recesos económicos; sin embargo es preocupante que el artículo 26 sólo incluya obligatoriamente para sujetarse al sistema de planeación económico a las entidades públicas, excepto a la iniciativa privada, que si no se sujeta a determinados grupos económicos obligatoriamente a las decisiones que implemente el sistema nacional de planeación democrática, lo que pasará es que los ahorros que logre obtener el sector público se dispersarán por el derroche y la anarquía del sector privado. Terminó su participación proponiendo que el párrafo segundo del artículo quedara de la siguiente manera: “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo a que se sujetará obligatoriamente los sectores público, social y privado”.

Se pronunciaron a favor del dictamen Irma Cue de Duarte del PRI y Cándido Díaz Cerecedo, del PST. La diputada externó su concepción en que la propuesta elaborada por la comisión, pretende elevar a rango constitucional la

obligación del Estado de planear de manera democrática, con la concurrencia de los diferentes grupos sociales, para plantear los problemas, señalar objetivos, fijar metas, configurar estrategias, asegurar recursos, determinar responsables y establecer acciones pertinentes, coordinando todos los esfuerzos en la realización. Díaz Cerecedo argumentó que la planificación es importantísima en toda actividad, con más razón cuando se trata de la que debe realizar el Estado, donde todas las energías deben incidir en la finalidad del bien común, y que en momento de crisis es por demás urgente que en nuestro país se haga un recuento de los recursos de todo tipo, se dispongan de la mejor manera, se coordinen e impulsen, se usen racionalmente y sobre todo, se distribuyan con justicia y con equidad entre sus destinatarios, que no pueden ser otros que el pueblo y la clase trabajadora que los crea. Estamos aquí dijo, para apoyar en lo particular el artículo 26 constitucional por ser una demanda de los compañeros de las fracciones parlamentarias de izquierda de los diputados del PSUM y de PPS, porque aunque limitadamente se hayan aprobado, estamos nosotros de acuerdo y creemos que ésta es una vieja demanda por la que han luchado las clases trabajadoras de México y el sector obrero organizado.

Finalmente la reforma al artículo 26 fue aprobada en lo general y en lo particular con 233 votos. Pasando al Senado de la República para su aprobación. Se aprueba con 20 votos. Pasa posteriormente al Ejecutivo y se publica el 3 de febrero de 1983.

Como ya se ha comentado con anterioridad, los dos artículos 25 y 26 refirman la rectoría económica del Estado, por una parte y por otra se establecen los mecanismos para concretizar la rectoría mediante una planeación democrática y tomando en cuenta que el Estado establecerá las bases para el desarrollo y vías de la economía.

Sin embargo, puede decirse que la realidad económica que se vive en el país, dista mucha de lo que se establece en la propia Constitución.

Y en cuanto a la última reforma del artículo 25, el día 29 de octubre de 1998 fue presentada una iniciativa de decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4 constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución. Dicha iniciativa fue presentada por diputados de todos los grupos parlamentarios. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales; Ecología y Medio Ambiente. La primera y única lectura del dictamen fue hecha el día 15 de

diciembre de 1998 y se resolvió reformar el párrafo primero del artículo 25. Se dictaminó conjuntamente con las iniciativas presentadas por la diputada Gloria Lavara Mejía del Partido Verde Ecologista de México el 6 de abril de 1998; Laura Itzel Castillo Juárez el 23 de abril de 1998 del Partido de la Revolución Democrática y Jorge Emilio González Torres del PVEM el 16 de octubre de 1997. Se dispensaron todos los trámites en votación económica. En votación nominal, se aprobó en lo general y en lo particular con 417 votos a favor y 0 en contra. Finalmente, la Comisión Permanente presenta dictamen proyecto de declaratoria que se aprueba con 34 votos. Para que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de junio de 1999.

El contenido de la reforma pretende que toda persona tenga derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y señala que corresponde al Estado garantizar que la rectoría sea integral y sustentable. Quedando de la siguiente manera, tal y como prevalece hasta nuestros días:

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

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

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

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

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

3.2.6. Fundamento constitucional de la rectoría económica en las entidades federativas, y en diversos países.

A continuación se mencionará algunos ejemplos de la rectoría económica, que se encuentran fundamentada en algunas constituciones de entidades federativas de México y también de legislación extranjera.

Campeche

Artículo 71.- Son atribuciones del Gobernador:

XXV.-Formular el Programa Anual de Gobierno, mediante una adecuada planificación y aprovechamiento de los recursos naturales del Estado a fin de promover el desarrollo social, económico, industrial, turístico y agropecuario de la entidad;

Hidalgo

Artículo 71.- Son facultades y obligaciones del gobernador:

XLIII.- Promover el desarrollo económico del estado buscando siempre que sea compartido y equilibrado entre los centros rurales y urbanos;

XLIV.- Fomentar en el Estado, la creación de industrias y empresas buscando la participación armónica de todos los factores de producción, estableciendo especialmente el equilibrio ente el campo y los centros urbanos;

Artículo 82.- Corresponde al gobierno estatal la rectoría del desarrollo de la entidad, para garantizar que sea integral, fortalezca su economía, su régimen democrático, la ocupación y una más justa distribución del ingreso, permitiendo el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, dentro de lo que prescribe la Constitución General de la República, la particular del Estado y las leyes que de ella emanen. El Estado programará, planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica de la entidad y regulará y fomentará las actividades que demande el interés público sin menoscabo de las libertades y derechos que otorgan esta constitución y la General de la República.

Artículo 83.- En el desarrollo estatal concurrirán con responsabilidad, los sectores público, social y privado. Asimismo, el sector público del Estado, podrá participar por sí o con los otros, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo del Estado, de conformidad con la legislación correspondiente.

La Federación podrá concurrir al desarrollo de la entidad en forma coordinada en el Estado, en los términos que señalen los convenios correspondientes y los objetivos nacionales y estatales.

Artículo 84.- En un sistema de economía mixta, el gobierno estatal, bajo normas de equidad social, producción y productividad, dará protección, apoyo, ayuda y estímulos a las empresas de los sectores social y privado, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, cuando contribuyan al desarrollo económico y social, en beneficio de la colectividad, procurando que en el aprovechamiento de los recursos se cuide su conservación y el medio ambiente.

Puebla

Artículo 107.- El Poder Público del Estado y los Ayuntamientos tienen el deber de promover el desarrollo económico y social de sus habitantes y para ello su actividad será programada.

Artículo 108.- La ley reglamentará y fijará las facultades de los funcionarios en materia de planeación, formación de programas y presupuestos, ejecución de objetivos, supervisión, evaluación e información, así como la coordinación de los sectores público, social y privado del Estado.

XXXIII.- Promover cuanto fuere necesario para el progreso económico y social del Estado.

XXXIV.- Las demás que le confieren las leyes.

Sonora

Artículo 25-A.- El Gobierno del Estado está obligado a promover, orientar y conducir el desarrollo económico, social, político y cultural de la población de la Entidad, mediante el fomento del crecimiento económico, del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza con la más amplia participación de la sociedad.

Artículo 25-B.- Los sectores público, privado y social concurrirán con solidaridad en el desarrollo integral del Estado. El sector público bajo el esquema de economía mixta,

impulsará por sí o conjuntamente con los demás sectores, las áreas que se consideren prioritarias para el desarrollo.

Artículo 136.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I. En el ámbito de su competencia, promover e inducir el desarrollo económico, social, político y cultural y el bienestar de los habitantes, conforme a los principios de justicia y seguridad jurídica y a los Planes y Programas de Gobierno Municipales.

Baja California Sur

Artículo 60.- Es función del Estado promover el desarrollo económico y regular el proceso demográfico, para procurar el progreso social compartido y la distribución equitativa de la riqueza, buscando garantizar la justicia social.

Artículo 16.- Las Autoridades Estatales organizarán, coordinarán y fomentarán la vida económica de la entidad, para asegurar a todos los habitantes una existencia digna, tomando en consideración que los factores de la producción garantizan la justicia social.

Tlaxcala

Artículo 70.- Son facultades y deberes del Gobernador:

XXIX.- Promover el desarrollo económico, social y político del Estado, buscando siempre que sea compartido y equilibrado entre los Centros Urbanos y los Rurales.

Veracruz

Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

IV. Legislar en materia de educación; de cultura y deporte; profesiones; bienes, aguas y vías de comunicación de jurisdicción local; de salud y asistencia social; combate al alcoholismo, tabaquismo y drogadicción; de prostitución; de desarrollo social y comunitario; de protección al ambiente y de restauración del equilibrio ecológico; de turismo; de desarrollo regional y urbano; de desarrollo agropecuario, forestal y pesquero; de comunicación social; de municipio libre; de relaciones de trabajo del Gobierno del Estado o los ayuntamientos y sus trabajadores; de responsabilidades de los servidores públicos; de planeación para reglamentar la formulación, instrumentación, control, evaluación y actualización del Plan Veracruzano de Desarrollo, cuidando que la planeación del desarrollo económico y social sea democrática y obligatoria para el poder público; así como expedir las leyes, decretos o acuerdos necesarios al régimen interior y al bienestar del Estado; sin perjuicio de legislar en los demás asuntos de su competencia;

En cuanto a los **Estatutos de Gobierno del Distrito Federal** tenemos que el artículo 42:

Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

XVI. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Ahora bien, en cuanto a legislación internacional se pueden citar los siguientes ejemplos:

Bolivia

La organización económica debe responder a principios de justicia social que tiendan a asegurar para todos los habitantes, una existencia digna del ser humano. (Art. 132).

El régimen económico propenderá al fortalecimiento de la independencia nacional y al desarrollo del país mediante la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos en resguardo de la seguridad del Estado y en preocupación del bienestar del pueblo boliviano. (Art. 133).

No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado... (Art. 135).

Brasil

El orden económico, fundado en la valoración del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por fin asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con los dictados de la justicia social, observando los siguientes principios:

- I. Soberanía nacional;
- II. Propiedad privada;
- III. Función social de la propiedad;
- IV. Libre concurrencia;
- V. Defensa del consumidor;
- VI. Defensa del medio ambiente;
- VII. Reducción de las desigualdades regionales y sociales;
- VIII. Busca del pleno empleo;
- IX. Tratamiento favorable para las empresas brasileñas de capital nacional de pequeño porte. (Art. 170).

Costa Rica

El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. (ART. 50).

Cuba

En la República de Cuba rige el sistema de economía basada en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre.

También rige el principio de distribución socialista “de cada cual según su capacidad, de cada cual según su trabajo”. La ley establece las regulaciones que garantizan el efectivo cumplimiento de este principio. (Art. 14).

El Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que garantice el desarrollo programado del país, a fin de fortalecer el sistema socialista, satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la persona humana y de su dignidad, el avance y seguridad del país.

En la elaboración y ejecución de los programas de producción y desarrollo participan activa y concientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social. (Art. 16).

Ecuador

La organización y funcionamiento de la economía deberá responder a los principios de eficiencia y justicia social, a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo.

El desarrollo, en el sistema de economía de mercado, propenderá al incremento de la producción y tenderá fundamentalmente a conseguir un proceso de mejoramiento de progreso integral de todos los ecuatorianos.

La acción del Estado tendrá como objetivo hacer equitativamente la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad. (Art. 45, incs. 1 y 2).

Guatemala

El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social.

Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados. (Art. 118).

Honduras

El Sistema Económico de Honduras se fundamenta en principios de eficiencia en la producción y justicia social en la distribución de la riqueza y el ingreso nacionales, así como en la coexistencia armónica de los factores de producción que hagan posible la dignificación del trabajo como fuente principal de la riqueza y como medio de realización de la persona humana. (Art. 328).

La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática y armónica de diversas formas de propiedad y empresa. (Art. 330).

El estado reconoce, garantiza y fomenta las libertades de consumo, ahorro, inversión, ocupación, iniciativa, comercio, industria, contratación, de empresa y cualesquiera otras que emanen de los principios que Informan esta constitución. Sin embargo, el ejercicio de dichas libertades no podrá ser contrario al interés social ni lesivo a la moral, la salud o la seguridad pública. (Art. 331).

El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares. Sin embargo, el Estado por razones de orden público e interés social, podrá reservarse el ejercicio de determinadas industrias básicas, explotaciones y servicios de interés público y dictar mediadas y leyes económicas, fiscales y de seguridad pública, para encauzar, estimular, supervisar, orientar y suplir la iniciativa privada, con fundamento en una política económica racional y planificada. (Art. 332).

La intervención del Estado en la economía tendrá por base el interés público y social, y por límites los derechos y libertades reconocidas por esta Constitución. (Art. 333).

Uruguay

El Consejo de Economía Nacional se dirigirá a los poderes públicos por escrito, pero podrá hacer sostener sus puntos de vista ante las comisiones legislativas por uno o más de sus miembros. (Art. 207).

El Tribunal de Cuentas presentará al Poder Ejecutivo el proyecto de Ley de Contabilidad y administración Financiera, el que lo elevará al Poder Legislativo con las observaciones que le mereciera. Dicho proyecto comprenderá las normas reguladoras de la administración financiera y económica y especialmente la organización de los servicios de contabilidad y recaudación; requisitos con fines de contralor, para la adquisición y enajenación de bienes y contratación d que afecten a la Hacienda Pública; para hacer efectiva la intervención preventiva en los ingresos, gastos y pagos; y las

responsabilidades y garantías a que quedarán sujetos los funcionarios que intervienen en la gestión del patrimonio del Estado. (Art. 213).

Venezuela

El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingreso de la población y fortalecer la soberanía económica del país. (Art. 95).

La ley establecerá las normas relativas a la participación de los capitales extranjeros en el desarrollo económico nacional. Art. 107).

La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos, privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica. (Art. 109).

España

Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. (Art. 38).

Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados. (Art. 40).

Todos tienen el derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que fije la ley se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado. (Art. 45).

Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, y en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de la montaña. (Art. 130).

Portugal

La apropiación colectiva de los principales medios de producción, la planificación del desarrollo (desenvolvimiento) económico y la democratización de las instituciones constituyen garantías y condiciones para la efectividad de los derechos y deberes económicos, sociales y culturales. (Art. 50).

El Estado deberá fomentar la creación y funcionamiento de cooperativas, especialmente de producción, de comercialización y de consumo.

Sin perjuicio de su encuadramiento en el Plan y a condición de que se observen los principios cooperativos, no habrá restricciones a la constitución de cooperativas, las cuales podrán agruparse libremente en uniones, federaciones y confederaciones. La ley definirá los beneficios fiscales y financieros de las cooperativas, así como condiciones más favorables para la obtención de crédito y ayuda técnica. (Art. 84).

CAPITULO IV

LA PLANEACION EN MEXICO

4.1. La planeación y sus generalidades.

En el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, se refiere a los conceptos de plan, planear y planificar. Los sustantivos planear y planificar derivan de los antes dichos.

Plan: "Intento, proyecto o estructura";

Planear: "Trazar o formar un plan de una obra";

Planificar: "Trazar los planes para la ejecución de una obra".

En este caso, cuando se cita la palabra *plan*, no es mas que una forma de organización social. "Un plan está constituido por un conjunto de disposiciones adoptadas, con vistas a la ejecución de un proyecto". (CH Bettelheim, *Problemas thèoriques de la planification*, Presses Universitaires de France, 1946.).

Los términos planeación y planificación, ambos son utilizados como sinónimos, sin embargo es muy común establecer que cuando nos referimos al término *planificación*, nos referimos a aquellos países cuyo sistema político es socialista. Y cuando se utiliza el término *planeación*, nos referimos a aquellos países cuyo sistema político es democrático.

En México, la planeación es el instrumento con que la Constitución dota al Estado, para englobar y sistematizar su facultad de rectoría del desarrollo nacional. De tal forma que el Estado se convierte en el responsable de garantizar que el desarrollo de cualquier actividad económica que se realice en el país, por cualquiera de los tres sectores de la población (público, social y privado), contribuya a la realización de los objetivos del desarrollo nacional. La definición de las actividades y políticas que se deben seguir para lograr dichos objetivos se definen sexenalmente en el Plan Nacional de Desarrollo que, durante los primeros seis meses de cada mandato presidencial, el ejecutivo federal debe elaborar y publicar, para definir las acciones específicas que en favor del desarrollo del país deberán cumplimentar los distintos agentes económicos y sociales. El plan no es obligatorio sino para la administración pública federal centralizada; aunque el presidente promoverá, a

través de ésta, su adopción por parte de la administración paraestatal. Los gobiernos de los Estados manifiestan su decisión de adherirse a las políticas de la planeación nacional, a través de los convenios únicos de Desarrollo, los particulares pueden hacerlo sea a través de contratos específicos que celebren con las autoridades administrativas competentes o bien simplemente realizando aquellas actividades que sean objeto de un apoyo especial por parte del Estado, y que deriven en algún instrumento de beneficio técnico crediticio, fiscal o de alguna otra naturaleza especial. De esta manera se instrumenta un sistema de planeación indicativa que permite la participación de todas las fuerzas, económicas y sociales, de la Nación en la ejecución de sus políticas y actividades. A través de la planeación nacional, el Estado puede sistematizar su actividad económica, tanto de intervención directa como indirecta; propicia el cumplimiento de los derechos sociales; preserva las libertades individuales, y ordena la actividad de su sector empresarial. Por ello, la planeación es la principal herramienta con que cuenta el Estado para cumplir con su misión de rectoría del desarrollo nacional.

A continuación se hará un breve recorrido de la evolución histórica de la planeación en México comenzando primeramente por la Ley sobre Planeación General de la República, de 1930 hasta desembocar en lo que actualmente hoy está ya instituido como el Plan Nacional de Desarrollo.

José Luis Ceceña en su libro *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México)*, México, UNAM, 1982, pp. 53-203, divide en cinco partes el periodo que va de 1928 a 1982. A saber:

1. Planificación económica por el prurito de planificar (1928-1946);
2. Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales (1947-1958);
3. Planificación económica hacia cambios estructurales (1959-1970);
4. Planificación económica en un gobierno de "transición" hacia lo mismo (1971-1976);
5. Planificación económica al revés (1977-1982).

En 1928 en la época del presidente Calles, se crearon el Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico.

El 12 de julio de 1930 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Planeación General de la República, expedida por el entonces presidente

Pascual Ortiz Rubio. Los arquitectos Carlos Contreras y José Luis Cuevas Pietrasanta, quienes habían estudiado en Estados Unidos y en Inglaterra, influyeron en la elaboración de esta ley.

Entre las consideraciones que se hicieron para expedir esta ley destaca lo siguiente: entre las manifestaciones del progreso moderno estaba la de alcanzar una vida más cómoda, más higiénica, que buscando el bienestar individual y el interés colectivo, para lograr que toda medida administrativa importante obedeciera a un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país de que se trate; que hacía más de cincuenta años se había iniciado este movimiento en varios países, manifestándose por la mejor disposición de las grandes ciudades, logrando su embellecimiento, una mejor circulación y la distribución racional de sus actividades dentro del área de su posible ensanche.

El artículo 1o. de esta ley estableció que "La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras".

Para lograr dicho objetivo se propuso la elaboración del "Plano Nacional de México". Los aspectos que comprendía se establecieron en el artículo 3o. de esta ley, entre los que cabe señalar los siguientes: la división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus características, sus funciones y los diferentes usos a que se destinen; la planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los planos reguladores del D. F. y territorios federales; el plan de organización para controlar el sistema hidrográfico del Valle de México; la determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte; la ubicación adecuada y características de puertos fluviales y marítimos, así como de aeródromos; los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República.

En cuanto a la división del territorio nacional en zonas estas comprenden aquellas que son ricamente productivas, otras que son importantes por la flora y fauna, otras más se distinguen por ser centros de gran afluencia como son: zonas de recursos naturales (animales, vegetales y minerales); agrícolas,

ganaderas, de caza y pesca, mineras, petroleras, carboníferas, de caídas de agua, de irrigación, industriales y manufactureras, comerciales, residenciales de diversos tipos, de bellezas naturales, de parques nacionales y reservas forestales, arqueológicas y de conservación de monumentos artísticos, históricos y arquitectónicos, entre otras.

Esta ley, había previsto una Comisión Nacional de Planeación, y el presidente honorario sería el presidente de la República, y el presidente ejecutivo sería el secretario de Comunicaciones y Obras Públicas (Art. 6). La Comisión Nacional de Planeación tendría el carácter de Cuerpo Consultivo de la Comisión de Programa (Art. 4).

Se pretendía que la Comisión Nacional de Planeación, siendo un órgano de carácter consultivo, sirviera para lograr que el gobierno tuviera el apoyo de una opinión pública conciente y convencida de los objetivos de mejoramiento social colectivo que pretendía alcanzar el Ejecutivo, además de estimular la iniciativa y cooperación privada y para despertar el interés de los mexicanos en los problemas relacionados con la formación del "Plano Nacional de México", siendo un elemento valioso de ayuda a la Comisión de Programa, como órgano oficial del gobierno en este asunto.

La Comisión de Programa dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y estaba presidida por el secretario de esa dependencia, y con un representante técnico de cada una de las secretarías y Departamentos de Estado, departamento del Distrito Federal y de los territorios de la Federación (Art. 9).

En 1933, la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario, con la ayuda de un grupo de técnicos, elaboró el Primer Plan Sexenal, para el periodo del presidente Cárdenas. Contenía quince rubros, entre los cuales los más importantes eran: el sector primario, en especial la cuestión agraria; luego venía la educación y la nacionalización de los recursos en manos extranjeras. Las prioridades y metas no estaban cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzarlas ni los plazos para llegar a ellas.

En 1939 se elaboró el Segundo Plan Sexenal para el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho (1941-1946).

Durante el período presidencial de Miguel Alemán se expidieron la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. En 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con Adolfo Ruiz Cortines, hubo un Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953-1958, y una Comisión de Inversiones, dependiente de la Presidencia de la República, para evitar fricciones entre las secretarías. El objetivo principal de esta Comisión era de "...examinar y aprobar las inversiones del sector público, para lo cual debía someter al presidente un Plan coordinado de las inversiones públicas".

En el sexenio de López Mateos, en 1958, se modificó la Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y se creó la Secretaría de la Presidencia, dependencia centralizada del Ejecutivo con la función de elaborar el plan general del gasto público y de los programas especiales fijados por el presidente de la República, de la planeación del desarrollo regional y de la inversión pública y del sector paraestatal. Por acuerdo de 30 de junio de 1959 se dispuso que las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaborasen su programa de inversiones para 1960-1964. Por acuerdo de 10. de marzo de 1962 se creó la Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia.

Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la Comisión Intersecretarial elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970. La Secretaría de la Presidencia, con base en este programa, les solicitó a los organismos públicos sus programas de actividades 1965-1970. De ahí surgió el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970.

Se creó también la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAL), que realizó un estudio aerofotogramétrico de todo el país, como base y punto de partida para hacer un inventario de los recursos naturales de México.

El Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 se elaboró durante el cuarto año del régimen de Luis

Echeverría (1970-1976), con la colaboración de la Secretaría de la Presidencia, junto con la de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y técnicos de CONACYT, Fondo de Cultura Económica y la CEPAL.

Por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1975 se creó la Comisión de Desarrollo Regional, para enmarcar los trabajos de estos comités dentro de una estrategia general coherente. En el período presidencial de Miguel de la Madrid, a partir de las reformas constitucionales del 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, relativos a la planeación del desarrollo. El artículo 26 se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el 73, fracción XXIX-D, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, fue elaborado conforme a experiencias anteriores, de acuerdo con bases técnicamente más adecuadas y lo cual significó como un antecedente inmediato a la reforma constitucional de 1983. El 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Planeación, que derogó a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930.

Actualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, que anteriormente le correspondía a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto. Esto, en virtud del artículo 31, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 25 de mayo de 1992 se modificó la LOAPF para otorgarle a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal (Art. 32, fracción IV).

En 1983 se iniciaron formalmente los trabajos de integración del Plan y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular. También participaron las dependencias y entidades de la administración pública federal. En mayo de 1983 quedó integrado el Plan. Fue aprobado y posteriormente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, establece que su principal objeto es: "Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice las

libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social".

De este propósito fundamental derivan cuatro objetivos:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
2. Vencer la crisis;
3. Recuperar la capacidad de crecimiento;
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales¹.

En la introducción se advertía el siguiente mensaje: "El Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales".

Es a partir del sexenio de de la Madrid, se publican formalmente los siguientes planes de 89-94; 95-200, de Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León, respectivamente y actualmente el de Vicente Fox Quezada 2001-2006, del que más adelante se analizará.

El Plan Nacional de Desarrollo 89-94, correspondiente al período presidencial salinista estaba estructurado de la siguiente forma:

- A. Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
- B. Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática.
 - Preservación del Estado de derecho.
 - Perfeccionamiento de los procesos políticos.
 - Modernización del ejercicio de la autoridad.
 - Participación y concertación social.
- C. Recuperación económica con estabilidad de precios.
 - Estabilización continua de la economía.

¹ Sánchez Luna, Gabriela. "Evolución legislativa de la planeación del desarrollo la planeación urbana en México" en Boletín mexicano de derecho comparado. Revista. Nueva Serie. Año XXIX, No. 86. México DF., mayo-agosto de 1996. pp. 23-26.

- Ampliación de la inversión.
- Modernización económica.

D. Mejoramiento productivo del nivel de vida.

- Creación de empleos productivos y bien remunerados.
- Atención a las demandas sociales prioritarias.
- Protección del medio ambiente.
- Erradicación de la pobreza extrema.

En éste último punto, a casi desde el inicio de su período presidencial puso en marcha el llamado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), "...destinado a constituirse en un instrumento para atender de manera inmediata las necesidades y demandas más urgentes de los sectores de la población en situación de pobreza extrema, en materia de salud, vivienda, educación, alimentación, empleo, ecología e infraestructura productiva".

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, estaba estructura de la siguiente manera:

Soberanía.

Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad suprema del Estado mexicano.

Estado de Derecho.

Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho, en el que la Ley sea aplicada a todos por igual y la justicia se la vía para la solución d los conflictos.

Desarrollo democrático

Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

Desarrollo social.

Avanzar hacia un desarrollo social que se extienda en todo el país, generando oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y de justicia.

Crecimiento económico.

- Hacer del ahorro interno la base de financiamiento del desarrollo nacional.
- Establecer condiciones que propicien y preserven la estabilidad y certidumbre para la actividad económica.
- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.
- Políticas sectoriales.
- Despliegue de política ambiental y de recursos naturales que hagan sustentable el crecimiento económico².

La planificación se dice es la previsión científica del futuro.

Debemos entender la planificación como

“El conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y constituyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo conciente e integrados en la totalidad, de modo tal que se puede diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta en un sentido determinado”.

La planificación abarca diversas etapas, como:

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

La planificación puede ser particular o general, pública o privada.

El Presupuesto de Egresos de la Federación junto con la Ley de Ingresos, debe de considerarse como verdaderas expresiones de planificación.

Planificación es una forma de economía practicada sobre la base de un plan económico dirigido hacia un cierto fin. La planificación debe coordinar acciones económicas necesarias. Los planes económicos no tienen carácter obligatorio. Determinan un objetivo general para lograrlo a mediano plazo y

² Astudillo Ursúa, Pedro.- Elementos de teoría económica.-Sexta edición. Ed. Porrúa.- México, 2001. Pp.223-227.

contiene sugerencias relativas a la realización de esta tarea tomando en cuenta los movimientos de expansión en las diferentes ramas económicas.

La planificación es un esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia social en la determinación de la política nacional. Se base en los datos fundamentales sobre recursos, cuidadosamente recogidos y analizados; en una visión de conjunto que abarque y reúna los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de propósitos o faltas de unidad de orientación general; en una visión retrospectiva y prospectiva. Basándonos en la consideración de nuestros recursos y trayectorias, con el mayor cuidado posible, y en la consideración de los problemas que van surgiendo, los planificadores tratan de determinar pautas a largo plazo”.

Así pues como se puede observar, la planificación tiene una relación de vínculo con el nacimiento del Estado social de derecho, ya que la intervención de la autoridad pública en diversas actividades sociales, económicas, se dio a la tarea de programarlas, estructurarlas y sistematizarlas a fin de lograr la justicia social que persigue.

Como ya se dijo la planificación puede ser imperativa o indicativa. Toda planificación está de manera muy ligada a una ideología. Un régimen político encuentra su justificación en su estructura económica y política, y ella significará un estandarte para su desarrollo.

El Diccionario Jurídico 2000 en carta define así a la planificación:

“La planificación presupone una estrategia de desarrollo, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones (económicas, sociales, ideológicas, políticas), que da por resultado un programa preciso para guía de los órganos públicos de intervención y planificación y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, regiones, instituciones). Las decisiones se toman deliberadamente, y están referidas las unas a las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente”.

“La planificación se traduce en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros que interesan a toda la economía y a toda la sociedad o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales. La planificación puede ser total o imperativa (URSS), o parcial y flexible (Francia)”.

La idea de la planificación centralizada tuvo su origen en el socialismo científico, y fue practicada en primer lugar por la desaparecida URSS y en general practicada en todos los países de índole socialista, esto, en base a sus planes quinquenales.

Ya desde 1837, Rodbertus proponía la sustitución de la libertad natural por *un sistema de dirección del Estado*.

"La planeación económica y social es un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de una nación. Puede decirse que la planeación centralizada nació en el campo socialista, que utilizó inicialmente medidas directas de aplicación compulsiva. A partir de la posguerra varios países de empresa privada adoptaron muchos de los elementos de la planeación a su sistema económico. La notable recuperación europea y el rápido crecimiento de la producción, en el marco de una mayor intervención estatal o de lo que se ha llamado economía mixta, han impreso un sello de éxito a ésta planeación democrática".

La planificación socialista exigía que las decisiones económicas fundamentales se sustentaran en los trabajadores. La planificación socialista era posible sobre una súper estructura social proletaria, sin explotadores ni parásitos. Los medios de producción y de cambio deben estar en manos de la sociedad. Y por último la existencia de una institución en la cual el trabajador tenga voz y voto en la elaboración y realización de planes económicos.

En los Estados Unidos, algunos autores señalan que la planificación es una institución que se ha desenvuelto paralelamente con el desarrollo democrático. En este país, la planificación comienza con planes locales o regionales, que luego se extienden a materias estratégicas en su generalidad.

La planificación tiene varios objetivos, unas de carácter general y otras tantas específicas. La planificación presupone una visión o consideración integral de los problemas que afectan a un país. Planear un problema o un grupo de éstos relacionados económicamente.

Puede haber una planificación social, económica, agraria, urbana, pedagógica, vial, hidráulica, ganadera, etc.

La planificación es el estado pleno del intervencionismo estatal en cualquier sistema, que no guarde relación alguna con los principios liberales. Hoy por hoy, la planificación es la preocupación más grande del Estado moderno.

Países industrializados como EUA, Gran Bretaña, Francia, etc. Han elaborado planes de desarrollo muy ambiciosos y solamente en determinados aspectos han tenido éxito. La ciencia aún es incapaz de trazar lineamientos seguros y eficaces para el desarrollo económico. En cuanto a las naciones subdesarrolladas, el fracaso es más que latente porque los programas son imprecisos e inestables y los beneficios sólo son para ciertos sectores de la economía.

El Estado contemporáneo, se caracteriza por un continuo crecimiento en sus atribuciones, todo proceso económico nacional reclama ya la acción del Estado.

Sólo el Estado es el único que puede asumir la organización y desarrollo de la política y social y económica de la nación. Y es éste mismo el que está obligado a seguir un programa económico o plan de desarrollo.

La planificación debe tener objetivos de política social en caso de no haberla habría confusión e incertidumbre en las finalidades de la sociedad. En lo interno deben intervenir factores privados, sin que ello signifique una intromisión en la labor estatal, pues ellos traerían consigo un antagonismo al Estado y se caería en un conflicto de intereses. De igual manera se aplica el mismo proceder si se tratara en el orden internacional, ya que al aceptar "recomendaciones" del exterior, se vería afectada la soberanía.

Un proceso técnico de planificación es un trabajo conjunto de un equipo de personas doctas y especializadas en cuestiones económicas, políticas y sociales.

Una planificación obedece al cumplimiento de un programa de hipótesis y realizaciones, que eviten toda posibilidad de incertidumbre, improvisaciones o inseguridad, tomando un mínimo de riesgos previsibles. Transformar la faz de una nación se requiere de un magno esfuerzo continuado.

Aquellos teóricos de la planificación sostienen lo siguiente:

- Que en la economía capitalista, la gran mayoría de los factores de producción se encuentran inactivos;
- Que los factores que se utilizan por los empresarios, se aplican a la producción con un grado variable de eficiencia;

- Que la economía de libre mercado, se ha propiciado las prácticas monopólicas, que implica al mismo tiempo prácticas restrictivas, las cuales permiten conservar los beneficios, limitando la producción o sostenimiento de los precios.

La planificación es la etapa suprema de la política económica de un Estado que supone una serie de pasos e instancias racionales que orientan la acción estatal en forma coherente, integral y permanente. Los principios planificadores son:

Racionalidad, este es el principio de toda planificación del cual derivan otros principios. Esto es inmanente a todas las etapas del proceso que implica en concreto una actitud, una acción y un comportamiento racional. La selección de alternativas por las que se ha de optar se requiere de un exhaustivo análisis científico acerca de las ventajas y costos de cada una de las áreas administrativas, seleccionando aquella que ofrezca el mejor aprovechamiento de todos los recursos empleados.

Previsión, la planificación se formula para el futuro. Es el predecir hechos en un futuro a corto o largo plazo de lo que significa previsión. La previsión es anticiparse a los hechos a los acontecimientos. Esto es producto de un raciocinio de alto nivel y forma parte de una de las etapas del proceso de planificación que es el diagnóstico. Un ejemplo a mencionar: dentro de diez años la economía deberá crear 10 000 000 millones de empleos, pues de acuerdo a la tasa de crecimiento demográfico, la población económicamente activa aumentará.

Universalidad, esto quiere decir que la planificación ejercida por el Estado debe abarcar a todos los sectores, sus actividades propias y las suyas propias, para hacer la más pertinente posible el plan. Los planes parciales y sectoriales, solo sirven como solución a corto plazo, pues requieren de una integridad, ya que en las interrelaciones económicas se necesita de un trato global y universal.

Continuidad, la planificación es un proceso continuo y constante, visualizado como etapas repetitivas en el tiempo. Las etapas siguen un orden lógico y cronológico: diagnóstico, elaboración del plan, discusión y decisión, ejecución, evaluación y revisión, o sea, el proceso no tiene fin. Terminado un plan, se ejecuta el siguiente.

Inherencia, entendida como una organización social, política y económica que recurra a la técnica de planificación, ya que el problema de escasez de recursos como la aceleramiento en el proceso de crecimiento económico, se necesita el acatamiento a ciertas normas de racionalidad. Es entonces de entenderse que la inherencia es de carácter técnico, no de carácter ideológico doctrinario, no es característico de un sistema político en particular. Pero cada sistema político tiene su forma de planificar. La planificación concentrada o indicativa se aplica en sistemas políticos pluralistas o democráticos, en cambio, la compulsiva o imperativa es utilizada en los sistemas no pluralistas o colectivistas.

Sujeto planificador, cualesquier sistema político, el sujeto siempre ha de ser el Estado. Al Estado siempre se le ha de relacionar con el poder Ejecutivo o poder administrador. Apoyado por un organismo específico de asesoramiento, y se apodera de la función planificadora en los distintos niveles de la actividad estatal.

Objetivos, metas e instrumentos, no puede haber un sistema de planificación sin la absoluta distinción de objetivos, metas e instrumentos.

Se dice que la planificación económica se contempla como un medio de promover el poder nacional y la autosuficiencia, y en este orden de ideas ha sido ideado para servir a una filosofía de bienestar social.

En países capitalistas como Francia y Alemania, los planificadores sostenían la necesidad de mantener de manera continua la demanda global a un nivel adecuado, para absorber toda la producción a precios económicos. Se decía que el capitalismo solamente podría mantener el pleno empleo si el Estado intervenía para restaurar el nivel de la demanda cuando sobreviniera una contracción económica. Si esto llegase a suceder entonces la planificación podría plantearse para:

1. Influir sobre la cantidad y el carácter de la producción por medio de pedidos directos de bienes y servicios del sector público.
2. Influir sobre la demanda privada de bienes y servicios mediante la baja de los tipos impositivos o subsidios a la inversión.
3. Nacionalizar las industrias de propiedad productiva que ocupen posiciones prioritarias dentro de la economía.

En los países socialistas, la planificación acapara un campo más amplio y se convierte en una planificación pública directa y casi total de los recursos productivos en relación con la distribución planificada de la renta nacional, entre los empleos públicos y privados, entre la inversión y consumo y, entre los diversos grupos de consumidores. La planificación económica o sea, la dirección de la economía por parte del Estado, por medio de sus órganos de la administración, propicia decisiones centralizadas sobre qué debe, como debe y cuanto debe producirse. Esto da como resultado a tomar decisiones sobre precios, costes, localización y desarrollo de la capacidad productiva.

El contenido de la planificación gubernamental puede limitarse a un pequeño sector y aún así, los planificadores deben realizar una valoración de la economía a largo plazo en forma global. Los planes nacionales de desarrollo que contiene decisiones centralizadas sobre producción, precios y de productividad del sector público, afectan directamente las decisiones que se tomen en el sector privado de la economía.

La planificación puede tener diferentes directrices según el sistema político y social y los dos tipos básicos de planificación son la imperativa y la indicativa.

La primera es característica de los países socialistas, y lo era particularmente de la desaparecida Unión Soviética.

La segunda es propia de las economías capitalistas y sus planes tienen los siguientes propósitos:

- a) Con base en previsiones a largo plazo sobre el crecimiento demográfico, de las necesidades y del progreso técnico, se determinan los principales objetivos de la economía del país, en un plazo de cuatro o más años, con el propósito de mejorar las condiciones de vida.
- b) Confrontar tales objetivos, los proyectos y planes de los diversos sectores de la economía.
- c) Prever las insuficiencias o peligrosos que pueden ocasionarse si se efectúan de manera aislada o incorrecta los planes.
- d) Asegurar la armonía e interdependencias de los planes y proyectos por medio de información recíproca y del ajuste de los objetivos.

Para lograr los fines, los planes indicativos se inspiran en el funcionamiento del aparato gubernamental de las economías descentralizadas del mundo moderno.

Ante todo se tiene en cuenta el nivel nacional de interdependencia de los sectores de la economía de manera que el plan programe los aprovisionamientos y las ventas de cada rama de la actividad económica y del mundo.

Después, el plan contribuye por medio de las previsiones del desenvolvimiento global y sectorial, a reducir la incertidumbre.

Posteriormente, el plan modela una maximización global de los recursos económicos, o sea, su óptimo aprovechamiento.

Finalmente, el plan puede mitigar los conflictos entre los grupos sociales, de manera que se mantenga una paz social que permita la realización de los objetivos.

La planificación indicativa no es rígida, ni el gobierno se propone a regular todos los aspectos de la vida económica, porque el sector privado tiene libre albedrío para interpretar los pronósticos implícitos en las previsiones económicas establecidas y trazar sus propios planes de inversión.

Como ya se dijo, el gobierno federal cuenta con órganos para planear cualquier campo de la vida económica. Se tiene que definir qué se va a hacer, cómo y cuando se tiene que hacer. Para esto se estructuran algunos pasos como son:

1. Estimar el ingreso nacional y bajo esta premisa, las demandas del consumo, la inversión privada y el gasto público;
2. Formular un presupuesto general y otro subsidiario, a fin de determinar las insuficiencias mayores y por lo tanto, donde es más necesaria la acción, lo cual significa el aumento de la oferta y en caso de que no pudiese aumentarse esta última para satisfacer la demanda, establecer algún medio de distribución de los suministros que resultan insuficientes;
3. Procurar el equilibrio entre las acciones a que se refieren el punto anterior, lo que significa fijar objetivos que deben realizarse con un criterio realista;
4. La planeación debe de ser flexible, de manera que se revisen los planes lo más seguido posible, con el propósito de acoplarlos a los cambios del mercado;

5. La planificación además de contener objetivos a largo plazo, para redundar en eficacia, debe proyectarse para períodos cortos, y;
6. Una vez fijados los objetivos, deben ser publicados con toda información necesaria para el que el público los comprenda y los observe³.

Cuando se habla de desarrollo económico, se está refiriendo simple y sencillamente a crecimiento económico, o dicho en otras palabras, incremento de la riqueza. Este incremento de la riqueza se consigue gracias a una mayor productividad. La teoría y la experiencia indican que este incremento de la riqueza, se logra a través de todas las actividades productivas, pero especialmente por el sector industrial, rama de la producción en que los rendimientos son más que proporcionales.

Los economistas afirman que si bien, manteniendo una alta productividad o, se logre un aumento de la riqueza más que proporcional al aumento poblacional, esa riqueza debe distribuirse de una manera más equitativa entre los miembros de las comunidades, o mejor dicho, que no solamente aumente la riqueza del país en términos globales, sino que aumente el ingreso *per cápita* (por persona) de los habitantes de una nación. El desarrollo económico es una de las metas de la política de un gobierno contemporáneo, lo cual significa un aumento del empleo.

El desarrollo económico implica cambios en las técnicas de producción, actividades sociales e institucionales. En algunos países en vías de desarrollo, el crecimiento requiere de un poder central fuerte (no totalitarista), sino que haga cumplir las leyes existentes. En otros puede ser necesario cambiar las costumbres sociales sobre el tipo y cantidad de propiedad que los individuos pueden acumular, en el menor de los casos, las clases de alimentos que pueden comer, es decir, establecer nuevos hábitos de consumo. Por el contrario, en países desarrollados, el crecimiento económico, se manifiesta por la renovación industrial, nuevos productos, nuevas maquinas o métodos de producción. En algunas sociedades renuncian a las tasas máximas de desarrollo económico, cuando esto puede acarrear un sacrificio a la generación presente para beneficiar a las generaciones venideras. Pero no faltan los casos en que el desarrollo económico no se logra por la injusta distribución de la renta nacional.

³ Astudillo Ursúa, Pedro. Op.Cit., pp.213-219.

Los factores decisivos para un desarrollo económico son múltiples pero se pueden mencionar a cuatro:

- El demográfico. Toda sociedad encuentra en la presión demográfica el incentivo más eficaz del trabajo y de la producción. El dinamismo demográfico se manifiesta en un aumento de la demanda que determina a su vez un crecimiento de la producción. Para ejemplificar sucede lo siguiente: *si somos más, tenemos que producir más y ahorrar en ciertos gastos para alcanzar una vida individual mejor.*
- La innovación. Se afirma que en el mundo de hoy, emergen combinaciones novedosas de los factores de producción realizadas por el empresario y que estimula el desarrollo. Las principales combinaciones son: a) la fabricación de un bien nuevo; b) la introducción de un nuevo método de producción; c) el descubrimiento de una nueva fuente de materias primas y, d) el establecimiento de nuevas formas de organización de la producción.
- La dominación. Se afirma que entre más unidades económicas, hay una que es la dominante e influye en las demás unidades. Así por ejemplo, una unidad económica lo mismo puede ser una gran empresa capitalista, una zona industrial o nación misma. En el ámbito internacional, las potencias industriales, suelen ser unidades económicas nacionales que ejercen control sobre las demás naciones del mundo.
- Los grupos sociales. Los grupos sociales o factores reales del poder económico, son también fuente del crecimiento y del progreso económico. Los sociólogos afirman que las clases medias significan para el desarrollo económico, las más importantes de las innovaciones sociales, porque siendo clases que en cuanto a sus ingresos están más cerca de la clase proletaria. En cuanto a aspiraciones de mejoramiento de vida, pretenden alcanzar niveles en que se encuentran los burgueses e incluso de la alta burguesía. En algunos países subdesarrollados, en donde no hay clases medias, que puedan presionar a la economía, el Estado asume el papel de innovador e impulsor.

Es común que se usen como sinónimos dos términos que tienen diversa connotación, el *crecimiento y desarrollo*. Sin embargo es preciso hacer una diferenciación. Crecimiento lleva en sí una idea de 'expansión de tipo horizontal'. Como cuando se dice que las ciudades crecen, el índice poblacional opera un crecimiento o bien, que crece el número de necesidades en ciertos sectores de la población.

El desarrollo, lleva implícito la idea de 'elevación vertical' en las condiciones de vida de los miembros de la sociedad, y éste se logra cuando se detecta un incremento en el ingreso per cápita de los individuos. Ambos son términos vinculados entre sí, ya que para que exista una población con crecimiento y desarrollo, se necesita que sus componentes obtengan un mayor ingreso personal.

Características del desarrollo económico dignas de considerarse son:

- a) Desenvolvimiento de fuerzas productivas;
- b) Crecimiento del producto nacional con un reparto más equitativa de la riqueza ente los habitantes del país;
- c) Crecimiento del empleo con mayores ingresos reales para los trabajadores, y
- d) Más y mejores escuelas para mayor número de personas⁴.

Jorge Witker dice al respecto del desarrollo económico:

"Un modelo de crecimiento que ignore al individuo, en este fin de siglo, está destinado al descrédito mundial. Por ello, todo individuo tiene derecho al desarrollo, es decir, facultado para participar, contribuir y disfrutar del desarrollo social, cultural y político en el cual todos los derechos humanos y las libertades fundamentales puedan ser íntegramente realizados⁵.

En México, la planificación o, mejor dicho la planeación, es una técnica de intervención que deriva en el momento en que se presenta un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político de las leyes, contenidos en la Constitución y define un proyecto nacional en función de objetivos precisados en una ideología constitucional y política.

En la elaboración de la planeación se encuentran tres aspectos importantes: el político, como la actividad consistente en coordinar las conductas del cuerpo social hacia una meta; el económico, como la técnica que somete la economía a un plan y, el jurídico, que regula el plan y lo incluye al concepto de Estado de derecho sancionándolo en el orden normativo.

⁴ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Económico. Op.Cit., pp.250-251.

⁵ Witker, Jorge. "Globalización, Estado y Derecho" en Boletín mexicano de derecho comparado. Revista. Nueva Serie. Año XXVIII, No. 82. México D.F., enero-abril de 1995. p.23.

En el campo de la política, la facultad planificadora del Estado surge del tipo de sistema económico establecido en la Constitución, y por los límites del llamado orden público. Es la concurrencia de los intereses generales de la sociedad y el significado de las libertades individuales, reconocidas como garantías individuales de los individuos. Según el sistema por el que se rige la actuación, se estará frente a planificaciones indicativas o, persuasivas o imperativas. Dicha comparación, también se refleja en el ámbito territorial. A los sistemas políticos unitarios les corresponden planificaciones imperativas, mientras que a los sistemas jurídico administrativos federales o descentralizados, les corresponden técnicas planificadoras indicativas.

En cuanto a la cuestión económica, el plan significa una estructura o un modelo de previsión de la política económica de un gobierno, previsto de una estrategia que asigna tareas y objetivos cuantitativos a lograr en un plazo señalado. La obligatoriedad y la dinámica del plan en la sociedad, serán determinadas por un sistema político y su respectivo orden público económico. La adecuación, elaboración y ejecución del plan, deberán estar legítimamente reconocido por la ley, y no desviar su cauce legal por quienes han de hacer posible la concretización del plan.

Estos tres preceptos de política, economía y legalidad, han de ir de la mano. Ni la política económica, ni la ciencia política pueden aproximarse a lo que representa una planeación económica sin contemplar el perfil jurídico y constitucionales de los planes, pues no es posible confeccionar un plan lo más efectivo, si no se toman en cuenta los parámetros normativos en los que puede llevarse a cabo.

La planeación puede dividirse en:

Libre, por medio de la actividad espontánea de las empresas e instituciones sociales y culturales;

Inducida, por las medidas legales y administrativas que fije el poder público para alentar la actividad económica y cultural (estímulos fiscales, subsidios, fomento y desarrollo del turismo, estímulos al comercio exterior para la exportación y limitaciones a la importación e impulso a la producción de artículos que se importen). Como lo establece el último párrafo del artículo 25 constitucional.

Concertada o contractual, tal como se establece en el párrafo quinto del artículo antes mencionado "*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*".

Obligatoria, en la parte final del párrafo segundo del artículo 26 dice que habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetará obligatoriamente los programas de la administración pública federal. Es decir, que el único o los únicos obligados a cumplir con dicha plan son las entidades administrativas del ejecutivo federal, así establecido en el artículo 90 constitucional.

Coordinada, esta forma de planeación es parte de nuestra organización política y está apegada al acuerdo entre Federación, estados y municipios. En el artículo 26 párrafo tercero, se faculta al Ejecutivo para que formule procedimientos de participación y consulta popular sobre la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programas de desarrollo.

4.2. El Plan Nacional de Desarrollo.

Jurídicamente, el Plan Nacional de Desarrollo constituye un documento cuya naturaleza es compleja y ambivalente. Numerosas partes de las que se compone el PND, tienen un relativo significado jurídico, como aquellas partes que contienen análisis de situaciones y hechos económico-sociales, o sea, un diagnóstico.

En esencia es explicar y justificar las posiciones demandadas, se puede decir que ellas corresponden a lo que es para un texto de la ley o reglamento, la exposición de motivos o el informe del Presidente de la República que precede a estos textos, son exposiciones de motivos incorporadas.

Estas suposiciones, si carecen de validez jurídica directamente, sirven como suposiciones de hechos para la interpretación de otras cuestiones del PND.

Se puede observar que hay enunciados de principios a los que se sujetan las líneas de orientación a seguir, y por consiguiente, estos conceptos por lo general adolecen de la precisión jurídica necesaria.

También, dichos enunciados se toman como orientación a la interpretación jurídica para casos no contemplados del todo en el PND.

En el PND se puede encontrar también con “disposiciones que enuncian con un mínimo de precisión los objetivos, preferencias, acciones a implementar, etc.”. En el PND se les llama “lineamientos de estrategia”. Estas normas establecen lo que la administración pública y los particulares sugieren hacer en un determinado sector. Éstas, contienen un valor jurídico de manera indiscutible. El valor jurídico de estas normas evidencian un carácter imperativo para la administración pública, órganos y dependencias, en caso contrario habrá que negar el carácter jurídico a toda ley que ordena determinadas facultades más o menos amplias a la administración pública, lo que carece de sentido.

Artículo 9. Las dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley. (Ley de Planeación).

Artículo 16. A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

- I.-Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;*
- II.-Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;*
- III.-Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;*
- IV.-Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;*
- V.-Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;*
- VI.-Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los el estados;*
- VII.-Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción II; y*

VIII.-Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

Artículo 17. Las entidades paraestatales deberán:

I.-Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto;

II.-Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;

III.-Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV.-Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V.-Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI.-Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional. (Ley de Planeación).

Artículo 47. Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos. El Reglamento de la presente Ley establecerá los criterios para definir la duración de los plazos. (Ley Federal de Entidades Paraestatales).

En relación con los particulares, los lineamientos estratégicos de carácter indicativo, tiene la peculiaridad de ser el fundamento legal de la acción (convenios o contratos de concertación, según la Ley de Planeación artículo 38) que los particulares van a introducir y de los beneficios que van a recibir, por lo que habrá relaciones jurídicas de derechos y obligaciones, aunado al hecho de estar en relación a sus previsiones u objetivos del PND.

Por otra parte, en estas normas está de por medio la responsabilidad del gobierno federal frente a los particulares, que voluntariamente decidieron aceptar los beneficios y obligaciones del PND. Dicho de otra manera, si un particular encamina su conducta a lo dispuesto por el PND, impulsado por los medios de convencimiento que posee, y luego estos medios no resultan

concretados, el individuo puede, en cualquier momento, con motivación y justificación legal en las previsiones y afirmaciones del PND, reclamar el cumplimiento de tales postulados, o caso contrario, exigir la reparación del daño, por el perjuicio ocurrido en su persona. Para esto, es necesario que en el PND o en el respectivo convenio de concertación, se señalen quienes están contemplados dentro de la norma, cuales serán los beneficios a obtenerse y como se ejercerán, pues si no se señalase así, se corre el riesgo de no existir una conducta concretamente regulada, y que el particular pueda exigir como derecho subjetivo.

Respecto a esto última cuestión, en que se fundamentan jurídicamente los lineamientos estratégicos, habría que recordar que el PND y sus derivaciones jurídicas, se circunscriben en un pacto que irremediamente ha de cumplirse de manera ineludible, semejando el principio de *pacta sunt servanda*, de acuerdo al prevalecimiento de las condiciones en que lo generaron, pues si los supuestos de hecho se modificaran, el PND se transformaría y junto con éste sus efectos, por lo que se estaría frente a una cláusula *rebus sic stantibus*.

Las normas jurídicas del PND depurándolas, de las propuestas generales quedarían de la siguiente manera:

- Normas que obligan, no obstante con cierta discrecionalidad a la administración pública;
- Normas que conceden un fundamento jurídico a la acción de los particulares, según lo dispuesto en el PND, para después, recibir los beneficios que ofrece y;
- Normas que señalan un proceder del Estado, y por ende, comprometen dentro de ciertos parámetros de responsabilidad de la administración pública.

La enumeración arriba mencionada, no puede ser categórica, ya que el planificador siempre puede insertar en cada nuevo plan, distintas variantes de acción. Como se ve, no es posible encuadrar de una vez por todas, en una sola categoría jurídica a los diversos componentes del plan, su apariencia de acto único es sólo formal y que se refiere tan solo al procedimiento y a la forma de su exteriorización.

El PND es un conjunto intrincado de actos jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos, generales y particulares, que se vinculan entre sí formando el

sistema que ha de orientar la política económica del Estado en un período determinado.

El PND nació por decreto del Ejecutivo, publicado en Diario Oficial de la Federación. Verdad es que nació como acto administrativo, su fuente próxima inmediata es la Ley de Planeación, y ésta última si tiene un fundamento y es constitucional. El decreto, da autenticidad y certeza al plan, con un perfil imperativo para todos los órganos de la administración pública federal y obliga al Gobierno para con sus administrados, a los cuales les otorga garantía de seguridad y confianza.

Las finanzas públicas significan instrumentos indispensables para la política económica, ya que éstas son de contenido esencialmente económico determinado por elementos políticos, sociológicos y también contienen elementos técnico-jurídicos que operan en cada país y en cada sistema. Faya Biseca dice que las finanzas públicas "...estudian la actividad financiera estatal desde el punto de vista económico, sociológico y político..., mientras el derecho financiero se dedica a su estudio desde el punto de vista interno-jurídico".

Para la coordinación de la planeación entre federación y entidades federativas, se han sustituido lo que en un principio se les dio por llamarlos comités promotores de desarrollo (COPRODES). Actualmente operan otros denominados comités de planeación de desarrollo (COPLADES), conformados por jefes de las dependencias federales en las respectivas entidades federativas y representantes de los gobiernos de estas mismas entidades, que funcionan permanentemente. Se reúnen y se toman en cuenta las opiniones que manifiestan tanto senadores, diputados tanto federales como locales y presidentes municipales. Estos organismos sirven para captar las necesidades de los diferentes núcleos de población de las entidades federativas, establecer un orden de prioridades y determinar de acuerdo a las partidas presupuestales autorizadas por el gobierno federal, las obras que se iniciarán o continuarán para el año siguiente.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, es el órgano que tiene la responsabilidad de realizar eficazmente la función de control en la administración pública federal mediante distintos instrumentos y mecanismos de apoyo. Estos instrumentos que funcionan armónicamente, pretenden formalizar sistemas, procedimientos y mecanismos de control y evaluación que interactúan en el aparato gubernamental, así como también estar al

expectante de que no se cometa un acto de corrupción entre los servidores públicos para incrementar la eficiencia en el desarrollo de las acciones y la eficacia en el logro de los objetivos y prioridades nacionales.

Sus objetivos son:

- Contribuir a la modernización de sistemas, instrumentos de control y evaluación de la administración pública federal.
- Promover racionalmente el manejo y aplicación de recursos humanos, materiales y financieros de la administración pública conjuntamente.
- Prevención y combate a la corrupción en sus distintas formas, promoviendo acciones necesarias para evitar su práctica, en dado caso, aplicar penalidades.

Su fundamento legal se encuentra en la Ley de Planeación y en la LOAPF.

Artículo 14. La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

I.-Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;

II.-Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;

III.-Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República;

IV.-Cuidar que el plan y los programas que se generen en el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;

V.-Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;

VI.-Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y

VII.-Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos.

"Artículo 18. La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas". (Ley de Planeación).

"Artículo 37. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las

resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;
XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere. (LOAPF).

Ahora bien, en caso de incumplimiento por parte de los servidores públicos o que incurran en actos ilícitos y ponga en riesgo la armonía y buen funcionamiento del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Plantación establece lo siguiente:

Artículo 42. A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

Artículo 43. Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos.

Artículo 44. El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

Uno de los fines de la planeación es decidir anticipadamente acciones de gobierno fijando objetivos. Y prosigue definiendo ala planeación según lo dispuesto en la ley que "...es la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen" (Art. 3).

El Plan Nacional de Desarrollo es un acuerdo del jefe del ejecutivo que va dirigido a los titulares de las dependencias y entidades, respecto de la orientación global que han de darle a sus respectivas tareas. Es un acuerdo con características de reglamentación, en el que hay una raquítica intervención del órgano legislativo, como lo establecido en el último párrafo del artículo 26 y 73 fracción XXIX-D constitucionales y en la Ley de Planeación en su artículo 5:

"Artículo 26... ..

... ..

... ..

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad para:

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

"Artículo 5. El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan".

Mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se llevan a cabo acciones relaciones con el plan en lo que respecta a su preparación, formulación, instrumentación, control, actualización y evaluación. Éste sistema estará integrado por unidades administrativas que tengan bajo su mando asuntos relativos a la planeación dentro de cada secretaría, departamento o paraestatal y que permitirá la participación de de grupos sociales en esa actividad y será coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto a los programas regionales se refieren a las zonas geográficas que se consideren prioritarias o estratégicas, según los objetivos fijados en el plan y operarán en el caso de que su extensión territorial rebase el ámbito competencial de una entidad federativa. Estos programas sectoriales deberán ser sometido a un análisis y sujeto a aprobación del mismo presidente de la República por parte de la Secretaría.

Dentro de los medios locales encargados de la planeación es necesario citar a los comités estatales de planeación para el desarrollo, los cuales sustituyeron a los comités promotores de desarrollo socioeconómico, éstos últimos eran órganos federales.

Mediante los convenios de coordinación de la Federación con entidades federativas, se decide emprender acciones conjuntamente, las cuales se conforman a los objetivos y medidas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

La planeación en las distintas áreas de la actividad de la administración pública federal, se realiza minuciosamente por medio de los programas sectoriales que el PND ordena que sean elaborados y efectuados para los cual determina los lineamientos de su contenido. Así tenemos programas como:

- Programa para un nuevo federalismo;
- Programa de seguridad pública y protección civil;
- Programa de prevención y readaptación social;
- Programa nacional de población;
- Programa nacional de la mujer;
- Programa de financiamiento del desarrollo;
- Programa para superar la pobreza;
- Programa de desarrollo urbano;
- Programa de vivienda;
- Programa para el desarrollo de los pueblos indios;
- Programa de modernización de la administración pública;
- Programa de desarrollo y reestructuración del sector de energía;
- Programa de comercio interior, abasto y protección al consumidor;
- Programa de política industrial y desregulación económica;
- Programa de política de comercio exterior y promoción de exportaciones;
- Programa agropecuario y de desarrollo rural;
- Programa de desarrollo del sector comunicaciones y transportes;
- Programa de desarrollo informativo;
- Programa de desarrollo educativo;
- Programa de cultura, ciencia y tecnología;
- Programa de educación física y deporte;
- Programa de reforma del sector salud;

- Programa de empleo, capacitación y defensa de los derechos laborales;
- Programa de desarrollo del sector turismo;
- Programa de medio ambiente;
- Programa de pesca;
- Programa forestal y de recursos naturales renovables;
- Programa hidráulico;
- Programa para atender la agencia del desarrollo sustentable;
- Programa de procuración e impartición de justicia.

El plan también fija lineamientos para otras actividades y en algunos casos, ordena que se formulen los programas respectivos, como así sucede en materias como transporte, telecomunicaciones, energéticos, minería y pesca.

Según lo establecido en la Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983 y es la ley reglamentaria del artículo 26 constitucional, en su artículo 1º señala que tiene por objeto establecer:

I.-Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;

II.-Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III.-Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV.-Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y

V.-Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

El sujeto. Un plan de desarrollo económico y social es elaborado por la administración pública de cualquier sistema político. Se dice que hay dos tipos de planes: los imperativos e indicativos. Los primeros tienen lugar en una economía socialista y los segundos se desarrollan dentro de una economía de mercado, en ambos casos, se observa que es un acto del poder ejecutivo. En ocasiones se crea una línea divisoria, cuando se hable de *planificación* se refiere al sistema socialista y cuando se habla de *planeación* se refiere a una economía capitalista.

La planeación es un asunto que compete directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el "Sistema Nacional de Planeación Democrática", las dependencias y entidades de la administración pública federal. Dicho sistema está integrado por unidades que tengan asignadas las tareas en esta materia dentro de cada órgano administrativo. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 31 respecto al despacho de los asuntos de ésta última mencionada:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

Y en la Ley de Planeación determina en su artículo 15 lo siguiente:

I.-Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;

II.-Proyectar y calcular los ingresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del Crédito Público, para la ejecución del Plan y los programas;

III.-Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

IV.-Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y

V.-Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Luego entonces, el sujeto que emite el plan es la administración pública federal (la federación como persona jurídica). También pueden tener participación particulares y otros entes públicos en las consultas para su elaboración, como en actos de coordinación y a propósito de la concertación e inducción; además, es necesario considerar que la función legislativa también tiene una módica participación. El plan como un acto jurídico, va dirigido a los subalternos del presidente de la república, si este llegase a contener disposiciones de índole reglamentaria, estuviera dirigido a todos los gobernados de manera abstracta y general.

Los planes y programas. El término *plan* ésta confeccionado exclusivamente para el Plan Nacional de Desarrollo, según la legislación actual; de él dice, determinará los objetivos nacionales, la estrategia y prioridades del desarrollo del país, tendrá previsiones sobre los recursos que se destinarán a dichos objetivos; fijará la instrumentación y responsables de su ejecución, establecerá la política de carácter global, por sectores y regionales; sus previsiones estarán referidas de manera general a la actividad económica y social y registrá el contenido de los programas.

Las características del *plan* son:

1. *Temporal.* Es “cuasi quincenal”; deberá elaborarse en los primeros seis meses del período presidencial (sexenio) y terminará su vigencia al concluir dicho período constitucional en que se haya aprobado. Es una previsión de mediano plazo;
2. *Obligatorio.* La elaboración, aplicación, control y evaluación no es una facultad discrecional, sino que tiene que cumplirse por la administración pública federal;
3. *Publicable.* Deberá ser dado a conocer por medio del Diario Oficial de la Federación y de los órganos locales;
4. *Evaluable.* Debe existir un procedimiento que permita revisar su aplicación y califique sus resultados;
5. *Rectificable.* Durante su vigencia (5.5 años), podrán corregirse los objetivos, las políticas y metas acorde con las circunstancias supervenientes al inicio de su aprobación, y;
6. *Susceptibles de observaciones parlamentarias.* El plan, sus resultados y adecuaciones, deberán ser informados al Congreso de la Unión, el mismo que hará las observaciones que considere pertinentes. Como lo establece el artículo 6 de la Ley de Planeación:

“El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales”.

“En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior”.

“El contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la

Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos”.

Los programas. Son las diversas vertientes del plan ejecutadas detalladamente; pueden ser sectoriales, institucionales, regionales o especiales, acerca de ellos la ley dice lo siguiente:

- a) Los programas sectoriales “...se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución” (Art. 23).
- b) Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales “...se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento” (Art. 24).
- c) Los programas regionales “...se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa” (Art. 25).
- d) Los programas especiales “...se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector (Art. 26).

Coordinación en materia de planeación. El artículo 26 constitucional dice que es el ejecutivo federal el que coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones por realizar para la elaboración y ejecución del plan. La Ley de Planeación contiene algunas reglas relativas a la coordinación en esta materia las cuales son:

- El gobierno de la Federación podrá convenir con los de las entidades federativas, la participación de éstas en la tarea de elaborar la planeación;
- Las acciones encaminadas a la satisfacción de los objetivos nacionales se planearán conjuntamente, y se llevarán a cabo dentro de sus respectivas esferas de competencia;

- Deberá considerarse la participación correspondiente a los municipios;
- Otorgar participación a los diversos sectores tanto en lo concerniente a la planeación nacional como la regional;
- El convenio ha de contener lineamientos técnicos es esta cuestión;
- Prever acciones que competan a ambos niveles de gobierno, incluyendo también a los municipios;
- Precisar la intervención de los órganos centralizados de la federación en actividades de planeación del gobierno local, y;
- El convenio respectivo habrá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La Ley de Planeación establece:

Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Artículo 34. Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

I.-Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

II.-Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

III.-Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV.-La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y

V.-La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

Artículo 35. En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

Concertación e inducción. Estas dos permiten a la administración pública mediante medidas políticas y jurídicas, orientar la actuación de los particulares dentro de la economía a la consecución de los objetivos plasmados en el plan de desarrollo. La concertación es la posibilidad que tiene el gobierno federal de convenir o contratar con representantes de grupos sociales o con particulares, la realización de determinadas acciones que contribuyan a lograr las metas y objetivos previstos en el plan y programas de desarrollo. Estos convenios los concertará la federación por medio del presidente o, de algún órgano centralizado o paraestatal con los particulares. Estos convenios son obligatorios para las partes, se consideran de derecho público y de jurisdicción federal, además que pueden contemplarse algunas sanciones por incumplimiento. La inducción, mediante medidas de fomento, regulación jurídica, restrictivas, orientación o prohibición, permiten orientar la actividad económica de los sectores social y privado a los objetivos y prioridades del plan y programas.

La Ley de Planeación dice al respecto de la concertación e inducción:

"Artículo 37. El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados".

"Artículo 38. La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".

El Estado cuenta con dispositivos que le permiten incitar a los particulares a que actúen conforme a lo previsto por el plan de desarrollo; presupuesto de egresos; canalización de crédito; empresas públicas; impuestos; estímulos fiscales; protección y regulación del comercio exterior; tenencia de la tierra; limitaciones al derecho de propiedad y otras disposiciones legales y reglamentarias. Nuestro sistema de planeación, según nuestra legislación vigente, es indicativa, los mecanismos de concertación e inducción con de suma trascendencia para los logros del plan.

En Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece una serie de programas a seguir por la presente administración del presidente Vicente Fox.

"El Plan Nacional de Desarrollo refleja el propósito indeclinable de dar forma a una democracia moderna, en la que las decisiones se tomen con la participación colectiva de todos y en la que expresiones diversas sean incluidas".

"El Plan Nacional de Desarrollo es la guía de un Poder Ejecutivo Federal que, acatando fielmente el mandato constitucional, se compromete a profundizar la vida democrática, a mantener una comunicación permanente con los otros poderes e instancias de gobierno, a encontrar, en el debate constructivo y democrático, en el consenso y en el disenso honestos, la oportunidad de construir las mejores respuestas para beneficiar al país".

"Para cumplir eficientemente con las tareas de este gobierno, hemos creado tres comisiones que agrupan a dependencias y entidades de la administración pública federal: la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto".

"La Comisión para el Desarrollo Social y Humano tiene como objetivo central coordinar las inversiones en justicia social, eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna para todos, promoviendo la iniciativa individual y colectiva de los mexicanos, en especial para aquellos que, por tiempo inmemorial, aguardan la justicia y cotidianamente sufren la miseria, el abandono, la ignorancia y la violencia".

"La Comisión para el Crecimiento con Calidad tiene como tarea conducir responsablemente la economía, ampliar y extender la competitividad y promover un crecimiento dinámico, incluyente y sustentable, que abra oportunidades y sea cimiento de una mejor vida para todos".

"La Comisión de Orden y Respeto estará encargada de enfrentar con eficacia a la delincuencia, acabar con la inseguridad, terminar con la corrupción y preservar el Estado de derecho".

En cuanto a la participación del poder legislativo en la planeación, es muy reducida. El Congreso de la Unión recibe un plan que ya elaboro el Ejecutivo Federal, que ya está publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el que ya es imposible realizar modificación alguna. El Congreso de la Unión solo se remite a emitir opiniones, sin que estos tengan trascendencia jurídica.

En el sistema de planeación, resulta que contiene en sí un perfil eminentemente presidencialista. Como se puede observar en el artículo 3 de la Ley de Planeación, "...se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de

atribuciones del Ejecutivo Federal,... tiene como propósito la transformación del país”.

Es importante señalar que este matiz presidencialista que se le da a la planeación, no era tan pronunciada en la propia iniciativa de ley que el Ejecutivo envió al Legislativo. La iniciativa original proponía establecer un sistema en el cual, el Ejecutivo Federal debía informar al Congreso de la Unión de los criterios que sirvieran de base para la elaboración del plan.

En este contexto, el Legislativo podía opinar antes de que elaborara la versión en forma definitiva y dicha opinión debía ser tomada en consideración en la integración, ejecución y revisión del plan.

Tomando en cuenta las consideraciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en cuanto a los alcances del plan se puede decir que:

- Este se elabora a nivel global, o sea, se refiere a las actividades económicas y sociales que se desarrollan en los diversos sectores de la población y en diversos sectores de la economía.
- Tiene una cobertura territorial que comprende a la totalidad del país, y una cobertura temporal que es a mediano plazo, ya tiene una duración de un periodo presidencial, a excepción de los primeros seis meses, que es el plazo que otorga la ley para su elaboración, aprobación y publicación.

La función elemental del plan es definir los propósitos, las estrategias generales y las principales políticas de desarrollo nacional, así como indicar programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender a los requerimientos que el propio plan señala.

Pro otra parte, el artículo 26 señala que solo será obligatorio para la administración pública federal, y esta podrá coordinar con los gobiernos de las entidades e inducir y concertar a los particulares. Esto es que, el plan contiene disposiciones generales, abstractas e impersonales, dirigidas a todos aquellos que se desenvuelven en una actividad económica o social, en aras del desarrollo, dentro de la nación y que se ejecución requiere de vías jurídicas que comprendan la obligatoriedad o acción facultativa. Es decir, que el plan, es una norma, y que su incumplimiento acarrearía consecuencias jurídicas que contienen tanto la Ley de Planeación como la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Como se ve el plan posee la característica de norma, ya que por sus ámbitos materiales, temporales, espaciales y personales, cumple con los requisitos de una ley. Sin embargo, en nuestro sistema jurídico, el plan no pasa de ser sino simplemente una norma administrativa.

Por otro lado, el Poder Legislativo aparece como un protagonista inactivo, ya que al recibir una información que en materia de planeación le envía el Ejecutivo solo se remite a realizar un mero trámite de recibido.

Y en cuanto a los foros de consulta para la elaboración del plan, no representan completamente la organización institucional de instancias de participación social. Solo se tratan de asambleas públicas de discusión que organiza la administración pública a personas que ya han recibido una invitación expresa y que sus aportaciones carecen de fuerza jurídica para que sean realmente consideradas al momento de elaborar el plan. La participación ciudadana no es plural, abierta y democrática. La mayoría de los participantes son funcionarios públicos, legisladores o miembros de partidos políticos, académicos y eruditos e invitados especiales del gobierno.

Así pues, los foros no representan una forma de participación social, estructurada, orgánica ni permanente. Mediante estas discusiones, la opinión reúne la opinión de ciertos sectores relacionados a ciertos problemas y queda al arbitrio de la autoridad sobre las posibilidades de cómo y qué de integrarse esas opiniones a la planeación. También es digno de mencionarse que en tales foros, ni se llega a algún acuerdo, ni se realiza ninguna negociación. Los ponentes expresan siempre su sentir a título personal o, en algunos de los casos a nombre de sus respectivos partidos políticos. En el mejor de los casos el gobierno utiliza estas discusiones políticas públicas para "legitimar" sus decisiones, en el que según el mismo gobierno, *"es el resultado de una discusión pública y democrática"*.

Actualmente las facultades del Congreso de la Unión plasmadas en el artículo 73 en cuanto a políticas de desarrollo son: la de imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (frac. VII); dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y mandar pagar la deuda nacional (frac. VIII); impedir que del comercio de estado a estado se establezcan restricciones (frac. IX); legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica; juegos con apuestas y sorteos; servicios de banca y crédito; energía eléctrica y nuclear; para establecer el banco único de emisión y para expedir leyes reglamentarias del artículo 123 (frac. X); para dictar leyes

generales sobre vías generales de comunicación y correos; expedir leyes sobre uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal (frac. XVII); para establecer la Casa de Moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para fijar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (frac. XVIII); fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos y baldíos y el precio de éstos (frac. XIX); para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales que sean del dominio directo de la nación.

A continuación se expone lo más substancial del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de la administración de C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quezada.

Cabe mencionar, que dicha administración, para hacer efectivos sus propósitos de buen gobierno y transición democrática, ha creado Comisiones de gobierno, y a las que se les han encomendado las tareas que el Ejecutivo Federal contempló en el Plan Nacional de Desarrollo.

La Administración Pública Federal establece una misión que define lo que este gobierno se compromete a realizar para avanzar en el logro del México que se desea en el 2025. La misión establece los objetivos por los que todos los miembros de la administración pública, encabezados por el Presidente de la República, se comprometen a trabajar con absoluta fuerza y dedicación. La misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006 es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho. Para lograrlo habremos de:

- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que nos permitan apoyar las acciones que encaminen al país hacia el desarrollo que se requiere.
- Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos.
- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.
- Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional.
- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Consolidar la transición a una democracia plena.

- Garantizar la vigencia del Estado de derecho.
- Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.
- Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.
- Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable.
- Innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etcétera.
- Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.
- Sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública.

COMISIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO

El Ejecutivo federal, por medio de la Comisión para Con el fin de dar coherencia a las tareas de gobierno en materia social, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano establece la emancipación individual y colectiva de los mexicanos como su misión específica y se compromete con la sociedad mexicana a:

“...incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante estrategias que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas, reduzcan las desigualdades extremas y las inequidades de género y de todo tipo, y desarrollen su capacidad e iniciativa. Promover la unidad y solidaridad de los mexicanos, al aumentar y reforzar el capital y la cohesión sociales e inculcar el respeto y cuidado del medio ambiente. Asegurar la capacidad de respuesta del gobierno y desarrollar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones”.

Objetivo rector 1: Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos

Mejorar los niveles de educación y bienestar implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar.

Objetivo rector 2: Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades

Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades implica utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.

Objetivo rector 3: Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva

Impulsar la consolidación de un sistema educativo nacional que se apoye en la ciencia y la tecnología para ofrecer una educación de calidad y diversificada que fortalezca la capacidad individual al proveer a los estudiantes de conocimientos sólidos, pertinentes y de avanzada y asegurar que posean las destrezas y habilidades que se requieren en el mundo contemporáneo. Este objetivo rector incluye elementos tales como la creación de capital humano, la extensión de nuevas formas de acceso a la información, el estímulo para la autosuperación y la autogestión y el apoyo a las iniciativas de los particulares para el mejoramiento de los individuos y las familias. que cuente con los instrumentos para facilitar a todos el tránsito entre los mundos del trabajo y la educación formal, y que reconozca los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos en uno o en otro .

Objetivo rector 4: Fortalecer la cohesión y el capital sociales

El fortalecimiento de la cohesión y el capital sociales se basa en el desarrollo de formas de solidaridad que refuercen los vínculos de identidad, den un sentido de pertenencia a partir de valores, orientaciones comunes y relaciones de confianza. Esto debe incluir la integración de individuos a sus comunidades, con base en formas de organización que fortalezcan la cultura nacional.

Objetivo rector 5: Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza

El desarrollo social y humano armónico con la naturaleza implica fortalecer la cultura de cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente, y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza. Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos, entre otros.

Objetivo rector 6: Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones

Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental y formalizar la rendición de cuentas a la población, implica adoptar medidas para enfrentar de manera eficiente situaciones no previstas, tanto de orden natural como social. Para lograr lo anterior se deben aplicar medidas que permitan anticipar riesgos; formular estrategias de coordinación que refuercen el compromiso con la continuidad de los programas sociales, y brindar elementos de seguro que protejan a los individuos contra factores que atenten contra su bienestar.

COMISIÓN PARA EL CRECIMIENTO CON CALIDAD

Las entidades que integran la Comisión para el crecimiento con Calidad tienen como misión central asegurar la conducción responsable de la economía, incrementar y ampliar la competitividad del país y promover un crecimiento estable, dinámico, incluyente, sostenido y sustentable. Los compromisos de la Comisión para el periodo 2001-2006 son:

- Crecimiento para crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años.
- Crecimiento que permita abatir la pobreza y abrir espacios a los emprendedores.
- Crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menores riesgos y tomar decisiones con mayor certidumbre.
- Crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción de las tasas de interés y la expansión del crédito.
- Crecimiento que dé oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos.
- Crecimiento para promover la democratización de los mercados. Una fuerte expansión de la ciudadanía económica y el incremento de oportunidades para participar en la economía formal.
- Crecimiento para conservar y acrecentar el capital natural de nuestra nación.
- Crecimiento para que las empresas públicas del Estado fortalezcan y no limiten la competitividad de las empresas mexicanas.
- Crecimiento para promover un desarrollo regional equilibrado, mejorando la infraestructura y estimulando la generación de empleos en las comunidades más rezagadas del país.

Objetivo rector 1: Conducir responsablemente la marcha económica del país

Corresponde al Ejecutivo federal la conducción responsable de la economía, a fin de establecer condiciones que lleven al logro de mejores condiciones de vida para la población, mediante un entorno macroeconómico que promueva la estabilidad y la certidumbre, una mayor eficiencia en la operación de los mercados y un sistema financiero sólido y efectivo en la canalización del ahorro hacia el financiamiento del desarrollo.

Objetivo rector 2: Elevar y extender la competitividad del país

Elevar y ampliar la competitividad del país es una condición necesaria para alcanzar un crecimiento más dinámico y para garantizar que éste conduzca a un desarrollo incluyente. Corresponde al Estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en la economía global. En el marco de una nueva cultura laboral y empresarial, se propone una política de competitividad industrial capaz de crear las condiciones para extender la competitividad a todo el espectro sectorial y regional, no plenamente aprovechado todavía, ofreciendo una disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura, una adecuada oferta de educación y de capacitación para el trabajo productivo, un mayor esfuerzo de desarrollo tecnológico y científico y un marco de regulación más flexible.

Objetivo rector 3: Asegurar el desarrollo incluyente

El proceso de desarrollo económico del país debe ampliar las oportunidades de participar en la actividad económica a quienes viven en condiciones de marginación. Asegurar el desarrollo incluyente debe traducirse en una reducción de la inequidad en la distribución del ingreso, en la disminución de la pobreza, en la creación de nuevos empleos y autoempleos, en mejores ingresos, mejor calidad de vida, más micro empresas competitivas. En pocas palabras, es necesario democratizar la economía. Este objetivo

busca potenciar con acciones económicas las propuestas de la Comisión para el Desarrollo Social y Humano. El Plan reconoce que una política social compensatoria nunca es suficiente y que se requiere un amplio programa de inclusión social. Es decir, se busca el crecimiento pero un crecimiento con calidad humana. Así, se promoverán intervenciones selectivas y temporales del gobierno para impulsar la democratización de la economía y acciones que fomenten el propio desarrollo, sin paternalismo, de comunidades y personas.

Objetivo rector 4: Promover el desarrollo económico regional equilibrado

El desarrollo regional equilibrado tiene como propósito lograr un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las cinco regiones en que, para los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, se dividió a la República mexicana (**mesorregiones**)⁶. Este cometido significa que ha de impulsarse decididamente el fortalecimiento económico intrarregional de vastos territorios tomando en cuenta las potencialidades propias de cada región, pero también el comercio extrarregional, integrando cada región con el resto del país y con el mundo. Este objetivo habrá de lograrse mediante acciones y esfuerzos coordinados entre sociedad y gobierno en todos los ámbitos: municipal, estatal y federal. Los esfuerzos deberán ser mayúsculos, tenaces y continuados, debido al atraso en que se encuentran numerosas localidades, incluso dentro de las regiones consideradas como las más desarrolladas del país.

Objetivo rector 5: Crear condiciones para un desarrollo sustentable

El crecimiento con calidad sólo es posible si se considera responsablemente la necesaria interacción de los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales. Corresponde al Estado la creación de las condiciones para un desarrollo sustentable que asegure la calidad del medio ambiente y la disponibilidad de los recursos naturales en el largo plazo, sobre la base de una sólida cultura a favor del medio ambiente. Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre el daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos. Otros indicadores serán la introducción de contenidos específicos sobre este tema en los diferentes niveles y tipos educativos.

⁶ Las mesorregiones son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional; se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La definición de estas mesorregiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación. Para este propósito, se han definido las siguientes cinco mesorregiones: Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla; Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro; Centro: Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México; Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango, y Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chi-huahua y Durango. Un estado con intereses en dos regiones puede participar en ambas, lo cual permite una articulación entre mesorregiones.

COMISIÓN DE ORDEN Y RESPETO

La Comisión de Orden y Respeto, y las secretarías y organismos que la integran, privilegia un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de los retos y la solución de problemas nacionales en materia de seguridad nacional, defensa de la soberanía, preservación del Estado de derecho, gobernabilidad democrática, seguridad pública, procuración de justicia y desempeño gubernamental honesto. El objetivo de la Comisión es garantizar la coordinación interinstitucional y promover mayores grados de congruencia en la acción que decidan emprender los tres órdenes de gobierno; armonizar criterios de planeación, eficacia, suficiencia conjunta, colaboración, apoyo y promoción, y facilitar el proceso de toma de decisiones, así como de lograr coherencia y cohesión tanto en las acciones como en el desempeño gubernamental. Los miembros de la Comisión de Orden y Respeto definen así su compromiso específico:

- **Fortalecer la soberanía y velar por el interés y seguridad nacionales, mediante una estrategia que integre conocimiento, eficacia, experiencia y capacidad de coordinación entre las entidades públicas de la administración pública federal.**
- **Garantizar y preservar el orden e interés públicos, la justicia, la protección de la población y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas, en el marco de una nueva gobernabilidad democrática, una nueva arquitectura de gobiernos federal, estatales y municipales que resulte en un auténtico federalismo, una administración pública federal honesta y eficaz, como fundamentos del desarrollo con seguridad, paz y tranquilidad de México.**

Objetivo rector 1: Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales

Las Fuerzas Armadas y otras dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias, asumirán las medidas preventivas en defensa del interés vital de la nación; de la independencia; de la soberanía e integridad territorial, entendiendo ésta en su sentido más amplio como la masa continental, las aguas interiores, el mar territorial, el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales, incluyendo aquellos de la Zona Económica Exclusiva. Al mismo tiempo, coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de derecho, combatiendo el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada y apoyando a la población civil en casos de desastre. La medición de los resultados se podrá hacer a partir de las estadísticas de los operativos de destrucción de cultivos de ervantes, del aseguramiento de psicotrópicos y de la opinión de la población civil en caso de desastres. El apoyo del personal de las Fuerzas Armadas es fundamental en las actividades relativas a la vigilancia del territorio, del espacio aéreo y de los mares nacionales; en el control de armas de fuego; en el uso de explosivos, así como en las tareas sociales y de auxilio a la población civil.

Objetivo rector 2: Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional

Elaborar nuevas definiciones de interés y seguridad nacionales que confluyan a la gobernabilidad democrática. Desarrollar la doctrina de seguridad nacional que guíe la identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y

las estrategias a seguir. Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos. Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la administración pública federal responsables de la defensa de la seguridad nacional. De esta manera, se le dará coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que le corresponde tomar al Ejecutivo federal.

Objetivo rector 3: Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática

La gobernabilidad del país estará sustentada en un Estado reformado, en el predominio de una cultura democrática, en el pleno respeto a los derechos y libertades, en un sistema de partidos fortalecido, así como en una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica. Un gobierno democrático, cuya razón de ser es el pueblo, constituirá la base de una gobernabilidad legítima, firme y estable, en la que la pluralidad de actores pueda promover sus intereses legítimos, coexistir en una relación tolerante y colaborar a partir de un sentido de corresponsabilidad.

Objetivo rector 4: Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo

La construcción de una interacción fructífera entre los poderes de la Unión persigue contribuir a la satisfacción del interés público, así como al fortalecimiento y complementación de las facultades que la Constitución otorga a cada una de ellos, a partir del respeto a sus ámbitos de competencia en la toma de decisiones, mediante un esquema de responsabilidad compartida. Avanzar en materia de federalismo significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana.

Objetivo rector 5: Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial

Estrategias

- 1. Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.*
- 2. Registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el extranjero.*
- 3. Transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado.*

Objetivo rector 6: Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal

Erradicar la corrupción y la impunidad y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores de la administración pública federal, permitirá acortar tiempos para alcanzar metas y optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una cultura de la legalidad. La corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social del gobierno: es indispensable combatirla a fondo. Elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía, será un elemento fundamental para evitar las conductas indebidas en la función pública al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos. Para evaluar el resultado de la lucha contra la corrupción se recurrirá a indicadores internacionales y a estimaciones del costo de la misma en términos de producto interno bruto, así como a la percepción del ciudadano usuario de los servicios que presta la administración pública.

Objetivo rector 7: Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

Objetivo rector 8: Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos

Con el cumplimiento real de las funciones y la organización eficiente de la institución del Ministerio Público de la Federación, bajo un nuevo modelo de administración pública, elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicada a las formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas, se garantizará una procuración de justicia de calidad para todos los mexicanos.

4.3. La función de la política económica.

Cuando se alude a la política económica del Estado, nos referimos al análisis de acciones gubernamentales. Una política gubernamental se verá más fortalecida en tanto cuente con el consenso general del pueblo, siempre y cuando no afecte los intereses de éste. Una política económica es elaborada por órganos de gobierno, y en que se debe de responder a las necesidades de un pueblo y en otras de las veces, es el corolario de teóricos gubernamentales.

No hay política económica común para todos los estados, aunque existan eruditos en la materia que descubran leyes a nivel universal en tiempo y espacio.

Una política económica gubernamental, se da a la tarea de regular la conducta de los agentes económicos. Los instrumentos que puede utilizar son la persuasión, estimulación y reglamentación. Los autores divergen en cuanto a determinar quién hace política económica. Para unos, es el Estado; para otros, la hacen el Estado, las empresas y otros centros de decisión.

La política económica la entenderemos como:

“Parte de la ciencia económica que tiene por objeto el estudio y utilización de las leyes económicas, descubiertas por la economía política, para alcanzar los fines que se persiguen. A partir de esto, la política económica aplica ciertos medios de alcanzar los fines. Saber servirse de la política económica consiste en elegir correctamente los medios, por los cuales han de lograrse estos últimos”.

En México, las decisiones políticas y económicas emanan del Ejecutivo. Es una posición difícil en al que se encuentra un gobernante ya que está obligado a tomar una decisión política-económica fundamental. Obviamente recurre a expertos en la materia para que lo auxilien. Debe medir la reacción provocada o que puede provocar de los agentes económicos y de las posibles repercusiones que acarrearía. Es indispensable un amplio criterio de selección y evaluación. Debe medir circunstancias de tiempo y lugar, ya que las circunstancias siempre son cambiantes.

A diferencia de la política económica, la economía política “...es la ciencia que alude al desarrollo de las relaciones sociales de la producción. Estudia las leyes económicas que rigen la producción, la distribución, el cambio y el consumo de los bienes materiales en la sociedad humana, en los diversos estadios de su desarrollo”⁷.

Para disciplinar y regular la política económica y luego regular jurídicamente la planificación, surge el derecho económico que en su carácter instrumental y subordinado al Estado planificador registra, sistematiza y evalúa este prolífero

⁷ Serra Rojas, Andrés. Derecho Económico. Op.Cit, pp. 205.

universo de normas que por su propia naturaleza son creadas en forma empírica y coyuntural.

Con relación a los fines ya sea a largo o corto plazo que el Estado se propone lograr al intervenir en la economía, su actividad puede agruparse en diversos renglones, lo constituiría la política económica. Estos renglones son:

- a) Una *política de pleno empleo*, orientada a crear y mantener un elevado y estable nivel de ocupación interna;
- b) Una *política anticíclica*, para procurar la moderación en las fluctuaciones propias de la actividad económica;
- c) Una *política de trabajo*, para disciplinar las relaciones jurídicas, sociales y económicas de los trabajadores con los sujetos que representan a los demás factores de producción;
- d) Una *política social*, que estudia las medidas dirigidas a elevar el nivel de vida de los trabajadores a través de instituciones como seguridad social, legislación laboral, fijación de salarios mínimos, etc.;
- e) Una *política agraria*, que se ocupa principalmente en legalizar las propiedades agrarias, por considerarlo un objetivo fundamental la certidumbre jurídica;
- f) Una *política industrial*, relativa a la organización, disciplina y control de la actividad industrial. Esta política admite subdivisiones, con base en los distintos sectores industriales, así existe por ejemplo la política siderúrgica, petroquímica, minera, de la construcción, etc.;
- g) Una *política de los transportes*, que se encarga de las normas relativas a la organización y gestión de las vías y medios de comunicación;
- h) Una *política monetaria*, estudia las medidas relativas referentes al dinero en circulación, control en la emisión de billetes, estabilidad del poder adquisitivo y estabilidad en el monto de reservas de la Banca Central (Banco de México);
- i) Una *política crediticia*, su objetivo es la reglamentación del crédito en todas sus formas, se vigila en ella la fluctuación de la deuda exterior y los sistemas de garantía real, así como el crédito agrícola;
- j) Una *política de precios*, se ocupa del control de los precios de varios artículos, conjunta o separadamente, de acuerdo con su importancia en el mercado interno;
- k) Una *política comercial*, trata de la circulación de bienes y servicios en el interior del país;
- l) Una *política comercial internacional*, estudia los intercambios de mercancías y servicios, los movimientos de oro y capitales.

Otros renglones de la política económica se dan en los ámbitos como: educación, salubridad, turismo, recursos hidráulicos, pesca, inversiones, protección a los recursos naturales, obras públicas, etc.

La política económica es una de las ciencias particulares que forman la economía general. Si bien, la economía puede tener dos propósitos, el primero el de obtener los conocimientos de carecer puro y desinteresado y por otro lado, los que tienen miras prácticas de aplicación. Es así que surge la economía pura o especulativa, que reúne conocimientos dirigidos al saber por el saber, y la economía aplicada a la práctica que abarca los conocimientos para guiar la conducta humana. La economía aplicada por así decirlo, es la política económica que proporciona el gobernante los medios o instrumentos con los que pueden lograrse determinados fines de manera racional.

Es muy importante determinar con exactitud, cuales son los fines. Es muy común asegurar que los fines de la política económica es el de elevar el nivel del producto nacional lo más que sea posible. Todo lo que se refiera al volumen, composición o distribución del producto nacional. La política económica es la ciencia de los fines y de los medios para influir sobre el producto nacional (aumentándolo) y especialmente de la relación entre fines y medios; o en otras palabras, los medios mediante los cuales el gobierno intenta regular o modificar los procesos económicos y sus propósitos de hacerlo así, es decir sus objetivos.

Los objetivos de establecen entre el rector de la política económica y los miembros de la población. En la realidad, la política económica es el resultado de un proceso político en el que los grupos interesados sindicatos, cámaras de comercio e industria, partidos políticos, etc., convergen para alcanzar los objetivos.

Para que un programa de política económica sea consistente, debe de reunir tres requisitos:

- a) Ser realizable, en el sentido de que las metas fijadas han de cristalizarse, en tiempo y forma y con los recursos disponibles;
- b) Los fines deben ser compatibles, o sea, que no deben establecerse dentro de cada rama o sector de la política económica finalidades contrarias, y;
- c) Los fines deben ser homogéneos, es decir, que la conquista de uno de ellos, no signifique la anulación directa o indirectamente de otros, o que

la aplicación de la política económica, no debe ser neutralizada por una modificación de los fines.

En cuanto a los medios de la política económica deben reinar los siguientes principios:

1. La adecuación de los medios para la consecución de los fines.
2. Entre los diferentes medios posibles para conseguir un mismo fin, debe elegirse aquel o aquellos entre los que de igual eficacia, sean más fáciles, económicos y signifiquen menos problemáticos.

Toda decisión de política económica tiene dos clases de efectos:

- a) El primario o de impacto, que es la consecuencia inmediata de la propia medida, y
- b) El secundario o duradero, que es provocado por el cambio de conducta cuando actúan en sentido distinto. Los efectos secundarios contrarios, pueden ser parciales, neutrales o contradictorios, según que anulen parcial o totalmente el efecto primario o inclusive, se provoque un efecto distinto al efecto primario.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contiene la política económica a seguir durante la administración del Presidente Vicente Fox Quezada. No sin antes recordar que la aspiración de un futuro en el que se dibujan las características de un país en que la población "...tenga una alta calidad de vida y se desarrolle en un ambiente sano, con igualdad de oportunidades para todos y con un estricto apego al Estado de derecho", se verán realizadas hasta el año 2025.

"El objetivo de la política económica de la presente administración es promover un crecimiento con calidad de la economía".

"Este programa, el cual reconoce que tanto la política económica como la política social contribuyen al crecimiento y a la distribución, está integrado por políticas económicas y sociales que se refuerzan mutuamente".

"Para asegurar un desarrollo sustentable se difundirá información para promover una cultura en la que se respete el medio ambiente; se apoyará a instituciones dedicadas a la conservación del medio ambiente; se reglamentará el uso y la explotación de acuíferos para optimizar su uso y conservar este recurso; se fomentará la adopción de procesos productivos limpios; se aplicarán políticas de respeto al medio ambiente en las empresas paraestatales. Además, se incorporarán nuevas áreas naturales a un régimen de protección

y conservación, promoviendo alternativas económicas para sus pobladores y se fomentarán las unidades de manejo ambiental sustentable, que contribuyan a conservar, promover y facilitar la biodiversidad, a disminuir las probabilidades de de-gradación de ecosistemas y especies en riesgo de extinción y a fomentar la recuperación de especies de alto significado ecológico, simbólico y económico para las identidades regional y nacional”.

4.4. Fundamento constitucional de la planeación en las entidades federativas y en diversos países.

A continuación se mencionará algunos ejemplos de la planeación económica, que se encuentran fundamentada en algunas constituciones de entidades federativas de México y también de legislación extranjera.

Guanajuato

ARTÍCULO 14. El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo de la entidad, mediante la participación de los Sectores Público, Privado y Social. La ley establecerá los procedimientos de participación y consulta popular para la planeación.

Estado de México

ARTÍCULO 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:
VI.- Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo;

Sonora

ARTICULO 25-C.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, sobre el desarrollo integral de la Entidad, de acuerdo a los principios, fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. El Estado considera la planeación del desarrollo como actividad de interés público.

ARTÍCULO 25-D.- Habrá un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Estatal y en igual forma existirá un Plan de Desarrollo por cada Municipio de la Entidad, al que se sujetarán los programas de los Gobiernos Municipales.

ARTÍCULO 25-E.- La Ley determinará los procedimientos de participación y consulta popular en el proceso de planeación y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y los programas de desarrollo y los órganos

responsables. Asimismo, las bases para que el Ejecutivo Estatal coordine mediante convenios con los Gobiernos Federal y Municipal se induzca y concierte con las representaciones de los sectores social y privado las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

ARTÍCULO 136.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

II. En el marco del Sistema Estatal de Planeación, conducir la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, al que estarán sujetas las funciones y actividades del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal e inducir y concertar con las representaciones de los sectores social y privado las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Hidalgo

ARTÍCULO 71.- Son facultades y obligaciones del gobernador:

XLV.- Planificar y regular el crecimiento de los centros urbanos otorgando los servicios necesarios, a fin de propiciar el espíritu de solidaridad en la convivencia social y el desarrollo pleno y armónico de la población.

ARTÍCULO 85.- El desarrollo integral del estado se llevará cabo mediante un sistema de planeación democrática, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad a dicho desarrollo. Los objetivos de la planeación estatal estarán determinados por los principios rectores del proyecto nacional, contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los fines contenidos en esta constitución, tendiendo a conservar, en todo caso, la autonomía de la entidad e impulsar la democratización política, social y cultural de la población.

ARTÍCULO 86.- La planeación será democrática.

Por medio de la participación de los diversos sectores del estado, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad, para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Habrá un plan de desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas sectoriales, institucionales, operativos, regionales, municipales y especialmente que se elaboren en el estado.

Tlaxcala

ARTÍCULO 99.- La planeación del desarrollo económico y social del Estado es obligatoria para el poder Público. La Ley definirá los niveles de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción a los que concurrirán los sectores público, privado y social en esta materia.

ARTÍCULO 100.- El Ejecutivo podrá regionalizar los planes y programas para lograr el equilibrio entre las distintas regiones del Estado mediante el aprovechamiento óptimo de sus recursos, infraestructura y organización, a la vez que asegurar una coordinación de esfuerzos en beneficio de las distintas comunidades que integran los Municipios del Estado.

Campeche

ARTÍCULO 71.- Son atribuciones del Gobernador:

XXV.-Formular el Programa Anual de Gobierno, mediante una adecuada planificación y aprovechamiento de los recursos naturales del Estado a fin de promover el desarrollo social, económico, industrial, turístico y agropecuario de la entidad;

XXIX.-Promover la inversión de todos los sectores de acuerdo con el programa de Gobierno, con sentido social que genere empleos y propicie el desarrollo económico;

Y en cuanto a legislación internacional se pueden citar los siguientes ejemplos:

Bolivia

El Estado podrá regular, mediante ley, el ejercicio del comercio y de la industria, cuando así lo requieran, en carácter imperioso, la seguridad o necesidad públicas. Podrá también en todos casos, asumir la dirección superior de la economía nacional. Esta intervención se ejercerá en forma de control, de estímulo o de gestión directa. (Art. 141).

Brasil

Como agente normativo y regulador de la actividad económica, el Estado ejercerá, en forma de la ley, las funciones de fiscalización, incentivación y planificación, siendo ésta determinante para el poder público e indicativa para el privado.

1. La ley establecerá las directrices y las bases de planificación de un desarrollo nacional equilibrado, el cual incorporará y compatibilizará los planes nacionales y regionales de desarrollo.
2. La ley apoyará y estimulará el cooperativismo y otras formas asociativas.
3. El Estado favorecerá la organización de la búsqueda de minerales preciosos en cooperativas, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente y la promoción económica social de los buscadores.
4. Las cooperativas a las que se refiere el párrafo anterior tendrán prioridad en la utilización o concesión para investigación y extracción de los recursos y yacimientos de minerales extraíbles, en las áreas donde estén actuando, y en aquellas fijadas de acuerdo con el artículo 21, XXV, en la forma de la ley. (Art. 174).

Ecuador

El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas, que por su trascendencia y magnitud, puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social. (Art. 46, numeral 1, literal C).

Honduras

El Estado promueve el desarrollo económico y social, que estará sujeto a una planificación adecuada. La ley regulará el sistema y proceso de planificación con la participación de los poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, debidamente presentadas. (Art. 329).

Perú

El Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad del sector público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio. (Art. 111).

Uruguay

El Estado orientará el comercio exterior de la República protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación. La ley promoverá las inversiones destinadas a este fin, y encauzará preferentemente con este destino el ahorro público. Toda organización comercial o industrial trustificada estará bajo el control del Estado. (Art. 50).

La ley podrá crear un Consejo de Economía Nacional, con carácter consultivo y honorario, compuesto de representantes de los intereses económicos y profesionales del país. La ley indicará la forma de constitución y funciones del mismo. (Art. 206).

Venezuela

El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país. (Art. 98).

España

1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.
2. El gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley. (Art. 131).

Portugal

De los objetivos del plan

1. Para la construcción de una economía socialista, a través de las relaciones de producción y de acumulación capitalistas, la organización económica y social del país deberá ser orientada, coordinada y disciplinada por el Plan,
2. El Plan deberá garantizar el desenvolvimiento armonioso de los sectores y de las regiones, la utilización eficaz de las fuerzas productivas, la justa distribución individual y regional del producto nacional, la coordinación de la política económica con la política social, educativa y cultural, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del medio ambiente y de la calidad de vida pueblo portugués. (Art. 91).

Misiones prioritarias del Estado

Corresponde prioritariamente al Estado:

- a) Promover el aumento del bienestar social y económico del pueblo, en especial de las clases más desfavorecidas;
- b) Estabilizar la coyuntura y asegurar la plena utilización de las fuerzas productivas;
- c) Promover la igualdad entre los ciudadanos a través de las transformaciones de las estructuras económicasociales;
- d) Operar la necesarias correcciones de las desigualdades en la distribución de la riqueza y de la renta (rendimiento);

- e) Orientar el desarrollo económico (o desenvolvimiento económico) y social en el sentido de un crecimiento equilibrado de todas los sectores y regiones;
- f) Desarrollar las relaciones económicas con todos los pueblos, salvaguardando siempre la independencia nacional y los intereses de los portugueses y de la economía del país;
- g) Eliminar e impedir la formación de monopolios privados, mediante la nacionalización o de otra forma, así como reprimir los abusos de poder económico y cualesquiera prácticas lesivas del interés general;
- h) Realizar la reforma agraria;
- i) Eliminar progresivamente las diferencias sociales y económicas entre la ciudad y el campo;
- j) Asegurar la competencia equilibrada entre las empresas, para lo cual la ley establecerá la protección de las pequeñas y medianas empresas económicas y socialmente viables;
- k) (siç) crear las estructuras jurídicas y técnicas necesarias para la instauración de un sistema de planificación (*planeamento*) democrático de la economía;
- l) Proteger al consumidor, especialmente mediante el apoyo a la creación de cooperativas y de asociaciones de consumidores;
- m) Fomentar el desarrollo de las relaciones socialistas de producción;
- n) Alentar la participación de las clases trabajadoras y de sus organizaciones en la definición, control y ejecución de todas las grandes medidas económicas y sociales. (Art. 81).

CAPITULO V

LA INEFICACIA DE LA INTERVENCION DEL ESTADO COMO GARANTIA DE UNA JUSTA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA

5.1. La preponderancia del sector privado en la economía, en detrimento del beneficio colectivo y la poca contribución al desarrollo económico nacional.

El día 2 de julio del 2000, se abrió un nuevo panorama para la vida política, económica y social de México. La sociedad mexicana ya no estaba dispuesta a seguir tolerando el régimen de un Estado-Partido, que era el PRI, y así lo manifestó la ciudadanía en las urnas en aquel día electoral. El PRI se convirtió en el partido hegemónico del país. Se mantuvo en el gobierno federal por 71 años y representó un sistema político que tomó el control de las organizaciones y sectores obrero, campesino y popular, tales como el caudillismo, corporativismo, etc., y mecanismos de control institucional de los procesos electorales. El corporativismo del PRI se dirigió a los obreros y campesinos a quienes promovió pero no los liberó, los postulados del partido estuvieron encaminados a lograr democracia y justicia social.

Hubo tres etapas en la evolución del PRI: La hegemónica, bipartidista y pluripartidista. La etapa hegemónica que va de 1929 a 1976, el PRI predomina sobre las demás fuerzas políticas sobre las que era infinitamente superior y mantiene un control total del poder político. En la etapa bipartidista que va de 1979 a 1985, el PRI mantiene un dominio sobre los partidos políticos de oposición pero pierde posiciones en los gobiernos municipales y estatales frente al PAN. En la etapa pluripartidista que va de 1988 al 2000, se abre la competencia política entre el PRI, el PAN y el PRD y comparten el poder en municipios y gobiernos estatales¹.

El viejo sistema PRI-gobierno, con sus mecanismos de gobernabilidad, arrastrando una reputación negativa (corrupción, impunidad, malos gobiernos)

¹ Vargas-Hernández, José. La Transición Económica y Política del Estado Mexicano en el Umbral del Siglo XXI: Del Estado Empresario al Estado de Empresarios. <http://www.miexamen.com/Neoliberalismo%20en20%20mexico.htm>. 08/05/2002.

en beneficio de unas cuantas familias, clanes, mafias y cacicazgos, ya no daba para más, su ciclo había terminado. Y es que lo que significó el acabose del partido-gobierno fue el despiadado recorte al gasto social. Programas como el PRONASOL, PROGRESA y PROCAMPO, fueron insuficientes para evitar el derrumbe del resquebrajado modelo de dominación por explotación. Seguir por el sendero fraudulento de elecciones podía significar un alteración en el orden nacional, que reventaría ya de por sí en medio de una sociedad harta y tensionada por lo que representaba el sistema.

Pero el 2 de julio, no fue una 'victoria' de un solo día; fue el resultado de muchos años de lucha, de hombres que lucharon contra una forma de gobierno que representaba un cuasi totalitarismo, un abuso en el ejercicio del poder y que al final vencieron.

Ahora bien, *el cambio de régimen solamente significa un alejamiento de la caduca representación política*, PERO EXPRESA UNA CONTINUIDAD EN LO ECONÓMICO Y UNA RECOMPOSICIÓN DE ELITES DIRIGENTES².

Se trata de un reacomodo de las "piezas en el tablero". Una reestructuración política en el país. Darle frescura y nuevos bríos a la política mexicana. El poder del capital financiero, comparsa y subyugado al transnacional, permanece inalterable.

Después de la crisis de 1982, México entró en un período doloroso y controvertido de reestructuración del Estado, que implicaron la reorganización económica, apertura del mercado nacional, eliminación de barreras comerciales, eliminación de controles de precios y subsidios, privatización de las empresas públicas y propiedad del Estado, reducciones al gasto de las políticas sociales, libre cambio de la moneda, así como amplias reformas políticas y una modernización administrativa. Se abandonó el modelo de sustitución de importaciones y se pone en entredicho al Estado interventor en la economía. México ingresa al GATT en 1986 y se convierte en un exportador de manufacturas. La reducción del tamaño del Estado, la privatización de las empresas propiedad del Estado y la desregulación

² Fazio Carlos, Adiós a la política: los empresarios al poder. Fox y el partido de la unidad virtual. <http://www.jornada.unam.mx/2000/jul00/000723/mas-virtual.htm>. 23/07/2000.

económica fueron las estrategias adoptadas para el diseño del Estado mexicano, como lo fueron también para otros Estados Latinoamericanos.

La nacionalización de la banca, representó para los capitalistas mexicanos que se sintieron "traicionados" que rompieran la alianza con la burocracia política y redefinieron la estrategia para su recomposición. Bajo el impulso de un Estado interventor pero con una fuerte orientación tecnócrata neoliberal para beneficio de los dueños de los grandes capitalistas, se inicia la reinención del Nuevo Estado mexicano con base en un "...proceso de negociación neocorporativo entre los empresarios y el gobierno, fincado en compromisos e intereses mutuos".

Dentro del régimen priista, y bajo el sexenio de Miguel de la Madrid, el Estado mexicano comienza "la modernización económica" y su inserción en los procesos de globalización. Estando de la Madrid como presidente de la República, se reforman varios artículos de la Constitución Federal, lo que da como resultado la apertura del llamado "capítulo económico". Y es en ese momento donde se converge en la idea de crear la rectoría del Estado que elevada a rango constitucional, garantiza la concurrencia de los sectores social, privado y público, en la actividad económica.

Pero resulta irónico, que aún establecida ya la rectoría del Estado, cuya función primordial es la de "regir", "dirigir", la economía junto con los demás sectores, es donde se comienza a realizar una serie de desincorporaciones del sector paraestatal. Empresas que van a dar a manos de particulares y estas mismas -desincorporaciones- encuentran su apogeo en el sexenio salinista.

Como respuesta a las tendencias de la globalización económica de los mercados y la revolución tecnológica que avanzaron en las dos últimas décadas del siglo pasado y con el pretexto de sanear la economía, el Estado mexicano ha privatizado empresas estratégicas del sector público, muchas de las cuales han sido adquiridas por inversiones extranjeras que han penetrado ya en todos los sectores de la economía. La alta concentración del capital en pocas corporaciones mediante los procesos de privatización de empresas públicas ha desencadenado el fenómeno de la privatización política.

Actualmente se concibe a la globalización como concentración. Tal y como se demuestran las fortunas de familias y empresas de un grupo de mexicanos entre los que destacan Carlos Slim (Telmex, Grupo Carso, Inbursa, Televisa, El Globo, Mixup); Lorenzo Zambrano (Cemex); Eugenio Garza Laguerre

(Bancomer, FEMSA); Alfonso Romo (Pulsar); Emilio Azcarraga Jean (Televisa); Isaac Saba (Televisión Azteca, KOSA); Ricardo Salinas Pliego (televisión Azteca, Grupo Elektra); Carlos Peralta (IUSA); Carlos Hank Gózález (Grupo Atlacomulco); Roberto Hernández (Banamex)³.

Con Carlos Salinas de Gortari, se acentúan las reformas neoliberales: se liquidan las empresas paraestatales, se acelera la apertura de la economía, se firman tratados de libre comercio con Chile, Estados Unidos y Canadá, Venezuela y Colombia, Costa Rica, Nicaragua, y Bolivia. Las reformas al Artículo 27 constitucional permitieron las inversiones en el campo mexicano. El activismo del Estado mexicano durante el salinato, permitió la transferencia de empresas públicas a determinados grupos financieros que sostenían vinculaciones de complicidades políticas.

México fue el segundo privatizador de América Latina en la década de los noventa, cuando el gobierno transfirió a particulares activos por 31 mil 458 millones de dólares, que representan 20.4 por ciento de la venta total de empresas propiedad del Estado en Latinoamérica. Las privatizaciones alcanzaron un monto de tres mil 160 millones de dólares en 1990, para aumentar a 11 mil 289 millones en 1991 y sumar seis mil 924 millones de dólares en 1992.

Para junio de 1992, el gobierno había privatizado 361 de alrededor de 1200 empresas propiedad del Estado. Las privatizaciones hechas en 1993 representaron dos mil 131 millones de dólares, en 1994 fueron de 766 millones y en 1995 sólo de 167 millones de dólares. En 1996 aumentó a mil 526 millones de dólares, en 1997 creció a cuatro mil 496 millones y en 1998 la venta fue por 999 millones de dólares. El informe del Banco Mundial señala que entre 1990 y 1998 las privatizaciones de empresas públicas alcanzaron un monto de 154 mil 225 millones de dólares, cantidad apenas inferior al saldo de la deuda externa total de México que fue de 159 mil 959 millones de dólares en 1998.

El año que más ha captado es 1991 con un total de 11 mil 289 millones de dólares, mientras que en 1998, México captó 999 millones de dólares. México

³ Estos grupos, son los que hoy en día, detentan el poder real subordinados al poder hegemónico de las 500 empresas transnacionales de *FORBES*. Son los que "dan la venia" para la integración del actual "gabinete económico" de la administración foxista, y los que definen los nombres de los funcionarios que desde la Secretaría de Hacienda y Banco de México habrán de dictar "la política a seguir". Por lo que pareciera representar una regresión a un gobierno oligárquico o neo-oligárquico, ya que los grupos propietarios ejercerán directamente la dominación aunque lo hagan por medio del Estado.

planeaba ya entonces privatizar bienes en aeropuertos, ferrocarriles y en el sector energético, la industria petrolera y eléctrica. Los programas de privatizaciones en México han reducido el empleo a la mitad mientras que la producción se ha incrementado en un 54.3% a pesar de una significativa reducción en inversiones.

En 1993, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el Tratado de Libre Comercio con México. El primero de enero de 1994, fecha en que entró en vigor el Tratado, los indígenas del Estado de Chiapas, se levantaron en armas como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Rencillas de grupos políticos al interior del PRI conducen a los asesinatos del candidato a la Presidencia de la República y del Secretario General del Partido.

Dos años después de la privatización del sistema bancario, México era forzado a devaluar su peso en diciembre de 1994, lo que repercutió en una crisis macroeconómica caracterizada por la devaluación del peso seguida por una crisis del sector financiero y el rescate para salir del apuro. La caída de la Bolsa Mexicana de Valores significó la pérdida de la mitad de su valor, y los precios de las acciones para las principales compañías mexicanas que cotizan en Wall Street cayeron el 75% en pocos meses.

México no se levantó de la crisis porque su sistema financiero débil se haya fortalecido con la intervención del Fondo Monetario Internacional, sino porque se benefició con el incremento de exportaciones a Estados Unidos como resultado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el crecimiento acelerado de Estado Unidos.

La privatización de los bancos a grupos financieros surgidos "al vapor" y con complicidades entre inversionistas y políticos, propiciaron que estos aprovecharan el financiamiento de los organismos internacionales destinado al rescate de la crisis de la deuda. Sin embargo, sus deficiencias en el manejo de la crisis los llevó a fuertes endeudamientos que lograron transferir facturas con cargo a la sociedad.

En 1996, las inversiones públicas y privadas en México se mantuvieron debajo de los niveles de los años setenta y ochenta. Los resultados de los procesos de globalización en México, constatan que se ha dado casi totalmente en una dirección: la entrada de empresas transnacionales y multinacionales, ahora denominadas empresas globales o negocios contemporáneos, las cuales en esencia, son foráneas, se han adueñado legalmente de recursos naturales,

tierras, etc. y dejan pocos beneficios. Aproximadamente 23 de las más grandes corporaciones transnacionales y multinacionales tienen ventas por valores superiores al producto interno bruto de México. Los gobiernos neoliberales han demostrado su ineptitud para reducir los daños de los procesos de integración mediante negociaciones más favorables que permitan aprovechar las ventajas comparativas y competitivas.

Al término del período comprendido entre los años 1982 y 2000 que marca el desenvolvimiento e implementación del modelo neoliberal en México, los resultados en materia económica son desastrosos. A pesar de los avances en crecimiento económico en los últimos cuatro años, la economía mexicana muestra varios desequilibrios estructurales que se expresan en su déficit fiscal.

Ernesto Zedillo pudo disminuir el total de la deuda pública externa, al pasar de más de 100 mil millones de dólares a 87 mil 736 millones en 1998, pero la deuda pública interna, que será su herencia para las generaciones futuras pasó de más de 38 mil millones de dólares a más de 103 mil al integrarse los pasivos de los bancos mediante el FOBAPROA⁴.

Zedillo dejó un país con grandes diferencias en la distribución del ingreso, una alta concentración en una minoría y una mayoría en la pobreza, en la que según estadísticas, se incrementó de 40.5 a 45.5 millones de mexicanos, de los cuales 26 millones, principalmente indígenas y campesinos, viven en la miseria. Los beneficios van a un grupo muy reducido de personas.

Ahora, en cuanto a la situación económica del campo, tenemos que, durante los últimos 10 años el presupuesto anual pasó de cinco mil millones a dos mil millones de dólares, la inversión pública de 2.5 del Producto Interno Bruto (PIB) al 1.2. Desde hace 10 años México vendía al exterior 15 millones de toneladas de grano cada año y en la actualidad importa 18 millones de toneladas pues sólo produce 16 millones.

Alrededor de 21% del territorio nacional, es considerado apto para la agricultura, pero sólo 12% se cultiva. La productividad agrícola en el campo mexicano es la mitad del promedio latinoamericano. El promedio latinoamericano es de 36 tractores por cada mil trabajadores; en México es de 20.

⁴ López Villafañe, Víctor. Límites y potencialidades de la economía de México al final del siglo XX. <http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/articulos/ecomex.htm>. 23/01/2003.

México ya no tiene soberanía alimentaria. Importa 95 por ciento de la soya de consumo y la dependencia en arroz llega a 58.5 por ciento, en trigo al 49 por ciento, en maíz a 25 por ciento. Importamos además el 40 por ciento de la carne que consumimos.

La pobreza expulsa a la población campesina hacia las ciudades y los Estados Unidos. Según la propia Sedesol, un promedio de 600 campesinos dejan su tierra cada día. El campo ha perdido un millón 780 mil empleos desde que entró en vigor el TLCAN.

La pobreza aumentó del 36 al 38 por ciento del total de los hogares mexicanos en 1994 al 45 a 47 por ciento en 1998, según cifras de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto en los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Entre 1994 1998, los hogares mexicanos que viven debajo de la línea de pobreza, con un ingreso mensual no mayor a 560 pesos a valor constante de abril de 1994, aumentaron de 69 a 76 por ciento del total. En términos generales, los investigadores coinciden en que la pobreza aumentó en más del 5 por ciento durante el sexenio de Zedillo. Esto redundó en la formación de una sociedad con grandes contrastes en la distribución del ingreso, donde 54 millones de mexicanos -casi 50% de la población total-, viven en condiciones de pobreza y, más de 40 millones, viven en condiciones de pobreza extrema.

En cuanto a la situación ambiental en nuestro país, cada año se pierden miles de hectáreas de bosques y selvas. Tenemos el problema de la tala inmoderada, so pretexto de abrir terrenos para el cultivo y pastizal para el ganado. Aunque los resultados no son satisfactorios, debido a la erosión, estos terrenos no son propicios para la agricultura. Debido a la pérdida de bosques y selvas, también se provoca la muerte de varias especies de animales, esto propicia la disminución en la cantidad de oxígeno en el aire. Anualmente se estima, que se pierden 370 mil hectáreas debido a la deforestación, 82% por desmontes con fines diversos. La deforestación anual es 3.5 veces superior a la reforestación tradicional (370 mil hts. vs. 100 mil hts). Las principales causas de la deforestación es por presión demográfica; colonización no planeada; pobreza en las zonas forestales y necesidad de alimentos (consumo de leña); ambición empresarial, tanto industrial como ganadera y, falta de una cultura ambiental. El agua de lagos, ríos y mares se contamina debido a que estos son utilizados como tiraderos de desechos tóxicos de industrias y ciudades.

Por otro lado, la contaminación del aire es resultado en gran parte de la emisión de gases derivados de la combustión de carbón y gasolina. Gases tóxicos emitidos por la actividad industrial, así como plantas de energía eléctrica y automóviles, sin dejar de mencionar la quema de basura y el uso desmedido de los aerosoles, que estos últimos resultan tan letales para la capa de ozono.

Así tenemos también, la contaminación del suelo, y esta se debe principalmente a la basura y al uso de fertilizantes químicos, plaguicidas y herbicidas.

En México se producen aproximadamente 450 000 toneladas diariamente de desechos industriales, 14 500 consideradas altamente peligrosas, (residuos peligrosos). La explotación minera genera 120 millones de toneladas de estos residuos anualmente. Las fabricas de pinturas utilizan gran cantidad de plomo, 1.7 millones de toneladas de desechos anualmente, el 13% son residuos peligrosos.

En cuanto a la calidad del aire, las emisiones anuales de contaminantes en el país son superiores a 16 millones de toneladas, de las cuales el 65 % es de origen vehicular. En la Ciudad de México se genera 23.6 % de dichas emisiones, en Guadalajara el 3.5 %, y en Monterrey el 3 %. Los otros centros industriales del país generan el 70 % restante.

El Banco Mundial presentó cifras en las que 42 millones de mexicanos tienen niveles salariales por debajo de los veinte pesos diarios. Entre 1974 y el 2000, el salario real de los trabajadores tuvo un deterioro del 72%. Tan sólo durante el gobierno de Zedillo se presentó una fuerte pérdida cercana al 50 por ciento de los salarios reales, registrándose el poder adquisitivo más bajo de los últimos 18 años. Con datos de la ONU, el 64.5 de la población percibe dos salarios mínimos insuficientes para obtener los mínimos nutricionales; 40 por ciento de los hogares mexicanos son sostenidos por las mujeres y más de la mitad de mexicanos en edad de trabajar se emplea en el sector informal de la economía.

El crecimiento económico no ha repercutido en una mejoría de los niveles de vida de la población en general, debido a la inequitativa distribución del ingreso. Las tasas de crecimiento que alcanzaron el cuatro por ciento en promedio del producto interno bruto entre 1996 y el 2000, no han contribuido al mejoramiento del bienestar y estándares de vida de la familia, según

estimaciones del periódico El Financiero, de cada peso que se generó en la economía en el primer trimestre del año, 0.07 centavos le correspondieron a la población de escasos recursos, mientras que la población con altos niveles de ingresos obtuvieron 50 centavos.

El desarrollo regional también ha sido inequitativo y desequilibrado. Los mexicanos con más bajos ingresos per cápita se concentran en siete Estados del Sureste del país, estos representan menos del 10 por ciento del producto interno bruto nacional (PIB), mientras que con una población similar, seis Estados del Norte, generan el 23 por ciento de la riqueza nacional.

En México, los principales obstáculos para los empresarios son el crimen y el robo. También por una inadecuada oferta de infraestructura, inflación, corrupción y falta de financiamiento. Sin embargo, existen empresas que no pagan impuestos, o bien sus pasivos los han transferido a deuda pública mediante mecanismos de rescate a los bancos acreedores, cuando éstos han tenido problemas financieros.

En los dos últimos sexenios, el de los presidentes tecnócratas que privatizaron la política, Salinas y Zedillo, representaron políticamente a los dos grandes grupos, los funcionarios y empresarios con poder real. Los dos presidentes tecnócratas tuvieron como característica gobernar a partir de enfoques personales de las relaciones sociales y de poder, dando lugar a la asentamiento de complicidades entre los tecnócratas y los empresarios ampliando la relación capital-política, los hombres que detentan el poder económico, sin respetar las reglas del sistema ni la correlación de fuerzas sociales y política.

La estrategia sobre la que centraron la implementación del modelo neoliberal consistió en mantener un grupo reducido de economistas tecnócratas en una red de alianzas y complicidades con grupos capitalistas, se les denominó la *nomenclatura*, con intereses financieros insaciables y que fueron los principales beneficiarios del modelo. En la estrategia de Salinas, a través de apoyos al PAN se afianzó políticamente a su grupo de interés empresarial y financiero, en sus meganegociaciones cupulares con el grupo de Zedillo en la que victimaron al PRI. La descentralización del poder iniciada por Salinas y profundizada por Zedillo consolidó la participación de los grupos financieros que forman la "*nomenclatura*".

La economía crece pero no reparte los beneficios del crecimiento, es decir, genera riqueza pero también genera pobreza. Se anuncia lo contrario, la

reducción del peso del Estado, a pesar de que el sector público ha sido tradicionalmente débil en México. La inserción de México en la economía global limita las opciones del poder de cambio institucional del Estado.

Para los neoliberales, las medidas de ajuste tomadas durante los últimos tres gobiernos de México son correctas y por lo mismo, los conflictos del país sólo provienen de la corrupción e ineficiencia de los gobiernos priistas.

Debido a todo esto, el 2 de julio marco un parangón en la vida política y social de la nación. Con el triunfo de un candidato no priista para la presidencia de la República, aún hoy en día es cuestionable la forma en que se apeló al "voto útil", y no al "voto ético de los principios y los proyectos", condicionándose a los electores que en el PAN estaba el "cambio" y sustentándose en un marketing electoral sobre una falsedad, *no significaba de ningún modo un dique de contención al neoliberalismo sino sólo sacar al PRI de Los Pinos.*

La consolidación de este nuevo proyecto modernizador fortalece al PAN, el relevo natural que "sólo pretende reformas en el nivel de la administración política que debe suponer la modernización neoliberal". Así el PAN avanza el proyecto neoliberal globalizador y se da paso a una administración federal y municipal acorde con la "modernidad".

En realidad, el proyecto político y económico de Fox da continuidad al proyecto de los tecnócratas, más que ser una transición, porque lo único que se da no es un cambio de régimen político sino de alternancia de partido en el poder, aunque lo ideal hubiera sido la alternancia con alternativa, la necesaria alternancia en el sistema gubernamental. Un "cambio", que no implica ninguna modificación de las estructuras injustas, nada que afecte la reproducción del capital.

A raíz de la introducción en América Latina del libre mercado o neoliberalismo, en la década de los ochentas, y al amparo de la deuda externa (que significo una soga al cuello), Washington y la banca acreedora internacional, han venido aplicando una fórmula combinada hasta ahora infalible: mercados libres y elecciones libres.

Los diseñadores del libre mercado consiguieron implantar la política neoliberal a través de la "crisis de la deuda", la cual tuvo su auge en período presidencial de Miguel de la Madrid. Elaborando un "paquete de medidas" (eliminación de barreras arancelarias, fin de todos los subsidios del Estado a la

industria y a los consumidores de baja renta, privatización de toda empresa de propiedad pública, reducciones drásticas al gasto social, libre convertibilidad de la moneda, ilimitada remisión de beneficios, desregulación de inversiones, una nueva ley laboral en beneficio del empresario y una libre explotación de recursos naturales), que llamaron “reformas económicas”.

El “nuevo sistema” de libre mercado, fue impuesto gracias a la gestión de los representantes de las 500 empresas FORBES en los organismos financieros internacionales (FMI, BM, BID) y en “amigable composición” con poderosas instituciones financieras de Wall Street. El 1989, John Williamson entendió lo que sería el reinado del libre comercio en Latinoamérica. Hay que destacar que todas y cada una de las políticas del BM y FMI, que integran la agenda neoliberal, fueron analizadas, discutidas y aprobadas por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, según las necesidades e intereses financieros y empresariales privados.

A los planes de ajuste estructural, con sus “terapias de choque” (aumento del precio de los alimentos básicos, servicios públicos, gasolina, congelación de salarios, recorte al gasto público para programas sociales), llegaron las llamadas “crisis de la deuda”, más estrujantes que los pagos de la deuda fueron las condiciones impuestas por el FMI, el BM y acreedores privados de Wall Street a cambio de una “renegociación” o “reestructuración” de la deuda. La deuda externa permitió la captación de sectores financieros locales, compras de empresas estratégicas del sector público a precios risorios, la penetración en todos los sectores de la economía.

Surgió un nuevo tipo de “intervencionismo estatal” que con su propio marco regulatorio, benefició a inversionistas extranjeros transnacionales y a sus socios mexicanos. Durante el salinismo, el “activismo de Estado”, significó la transferencia de empresas públicas a monopolios privados a precios que en muchos de los casos fueron determinados por los vínculos políticos entre inversionistas y funcionarios estatales. El Estado intervino financiando grandes empresas privadas en vía franca a la banca rota y transfiriendo fondos públicos a bolsillos de los particulares (Fobaproa, IPAB, anatocismo, por ejemplo).

Con Vicente Fox al frente de la Presidencia, se observa el pronunciamiento de un discurso y por otra la realidad que ofrece. Lo novedoso aquí, es que ahora **UN EMPRESARIO ES EL QUE SE HAGA CARGO DEL PODER FORMAL, DESPLAZANDO A LOS POLÍTICOS.** Se afirma que Fox

gobierna al país, concibiéndolo como una empresa mercantil: **MEXICO S.A. de C.V.**

Fox con su equipo de empresarios tecnócratas e ideólogos, pretenden una "socialdemocratización de la política", llegan pues a administrar más o menos eficiente el orden ya preestablecido, un statu quo, para ofrecer las condiciones más cómodas al capital a costa del bienestar social.

Con Vicente Fox se profundiza el modelo neoliberal en México, quien representa la tercera parte de la economía neoliberal impulsada por Salinas. No obstante, los tecnócratas han sido golpeados políticamente por los empresarios, la nueva clase política que emerge de las organizaciones locales de pequeños y medianos empresarios principalmente del Norte, que han querido liberar al país de la corrupción y del clientelismo del partido de Estado. El Estado Empresario estaba siendo desmantelado desde el arribo de los economistas tecnócratas al poder y ahora con un empresario como Presidente de México, el Estado mexicano se ha convertido en un Estado de Empresarios.

Resulta curioso un país como el nuestro donde más del 60% de la población es pobre, gane las elecciones un partido de derecha que postula la profundización del modelo neoliberal responsable del aumento de la pobreza.

Fox es el primer presidente empresario surgido de las elites locales que se revelan contra Estado tradicional, representante de la opción de la "corriente electoralista" de las elites empresariales dentro del PAN, especialmente la denominada de la fracción del Norte o "Grupo Monterrey", con el que estrechas relaciones y que apoyado en la ideología de la nueva derecha mexicana, se expresa en la corriente pragmática o neopanismo, opuesta a la doctrina y a la ortodoxia tradicionales. Pablo Emilio Madero, quien fuera líder del PAN y dos veces candidato a la Presidencia, opinaba al respecto:

"El eventual triunfo de Vicente Fox Quezada en la elección presidencial coronaría el acuerdo de un grupo de empresarios que en 1982 decidieron, en una reunión en Cd. Juárez, Chihuahua, infiltrar y controlar al Partido Acción Nacional (PAN) para obtener intereses particulares. Un virtual ascenso del neopanismo al poder constituye un grave riesgo para México porque imperaría el principio pragmático del interés personal y no del bien común, y una vez como gobierno los vencería la tentación del autoritarismo para eliminar a opositores, lo que generaría desaliento nacional".

Así los empresarios arriban al poder político desde los sindicatos empresariales a los que pertenecen, principalmente del Norte del país, usados como plataformas de lanzamiento.

La llegada de la élite empresarial al Estado mexicano, significa el desalojo de los políticos del poder formal. Lo que se transforma es el poder formal, porque el poder real permanece inalterable. El clan mexicano de "hombres de negocios", deja de ser un grupo que presiona al del Estado, para convertirse en el interlocutor de los empresarios frente al gobierno federal, y para tomar las decisiones económicas y políticas nacionales. Eso significa, la toma directa del poder político por los grupos conservadores que detentan el poder económico hegemónico y neo-oligárquicos nacionales subordinados a los intereses del capitalismo transnacional para practicar una nueva forma de gobernabilidad que les permita el dominio y control directo de los medios para el logro de sus máximos beneficios (eficiencia), sin al penosa necesidad de recurrir a la intermediación de una clase política que se cobraba caro la mediación de los arreglos que redundaban en beneficio del capital. Sin embargo, la experiencia nos dice, que el logro de la eficiencia no ha traído consigo la justicia social.

El nuevo Estado de empresarios se plantea administrar eficientemente el orden existente para garantizar al capital globalizador transnacional las mejores condiciones para sus inversiones en México. Fox garantizó "cero discriminación" para el empresariado mexicano.

Fox representa la alternancia en el gobierno y ha advertido que el propósito de su administración pública hacer eficiente la tarea del gobierno hasta un grado óptimo y eliminar así todo lo que tenga que ver con errores y corrupción.

Su proyecto de reingeniería de la administración pública federal obedece más a las recomendaciones del Banco Mundial basado más en el pragmatismo de cambiar la administración sin cambios en las leyes, se sustenta en criterios de eficiencia, eficacia, oportunidad, pragmatismo y calidad. Una planeación estratégica de alcance hasta el 2025 y que combina criterios empresariales con experiencias del sector público, está formada por superasesores y supergerentes que coordinan los trabajos en materia de desarrollo humano, seguridad y justicia, igualdad de oportunidad y renovación de la institución de gobierno, una coordinación general, zares (anticorrupción y fronteras), y Secretarios de Estado en gobernación, desarrollo social, trabajo, empresas y desarrollo industrial, agricultura y hacienda.

Los empresarios manifestaron su convencimiento por el nuevo gobierno foxista. Es "más amigable", pidieron opciones para la participación de la inversión privada en el sector energético (electricidad y petroquímica secundaria), rechazaron que pretenda retomar políticas populistas y confiaron en que la relación es de cercanía pero serán críticos cuando se equivoque.

Fox caracteriza un estilo abierto y rompimientos de protocolos rígidos. Su franqueza, estilo de hombre de negocios y su legitimidad democrática, son puntos a su favor. Fox tiene la intención de hacer de su gobierno un promotor dinámico del desarrollo, vigilante de los derechos humanos.

La perspectiva gerencial del Estado, considera a los ciudadanos como clientes a quienes hay que satisfacer con servicios de calidad total. El presidente modifica la palabra "cliente" por la de "ciudadano", una visión que resultaría disonante para promover políticas de desarrollo comunitario indígena. Fox les ha ofrecido a estos mismos "vocho, changarro y tele" como respuesta a siglos de rebeliones por las injusticias cometidas en su contra por el sistema capitalista. Para el neoliberalismo adoctrinado y las fuerzas del mercado, los indígenas no son consumidores y por lo tanto son desechables y en el mejor de los casos una población a integrar a las capas más bajas de una fuerza de trabajo sin derechos y subordinada al capital, o como la propuesta de adiestrarlos para ser "jardineros de los gringos" hecha por Fox en campaña. Los analistas políticos coinciden en que "...sus propuestas han sido contradictorias, a veces retrógradas, a veces esperanzadoras, pero carecen todavía de la coherencia que tendría un programa completo, tendríamos que ser críticos ante una posible nueva versión liberal con algunas atenuaciones".

Bajo la hegemonía estadounidense de "libre mercado", la democracia en especial en Latinoamérica, ha sido desde el comienzo un asunto de élites. Lo que Fox hizo en campaña fue hablar para el pueblo y trabajar para los ricos, y en especial, para los ricos de afuera. Como ya se dijo, la primera señal a sus "patrocinadores" fue: reformar la petroquímica y el sector eléctrico.

Las decisiones sobre salarios, precios, inversiones, gastos, ingresos, son diseñados por personal extranjero de organismos internacionales adaptadas por sus "colegas" locales (muchos de ellos ex funcionarios como Luis Ernesto Derbez, que lo fue del Banco Mundial), y con frecuencia "legisladas" mediante decretos ejecutivos -decreto ley, como se diría en México-, y son decisiones nunca consultadas o debatidas con la sociedad, porque perjudican

en el mayor de los casos a la población y benefician a los ricos. Como ejemplos tenemos al anatocismo, Fobaproa e IPAB.

Por otro lado, el PAN en el gobierno, tiende a afrontar el desgaste de la figura del Presidente como gobernante. Hay evidencias de que el estilo de gobernar de Fox será menos flexible en política y más autoritario en política económica que los presidentes anteriores, aunque afirme que son prioridades la atención a los pobres. Ante esta nueva correlación de fuerzas diferentes y con el respeto que significa la separación de poderes que establecen su autonomía, los asuntos públicos se manejan en forma más transparente. Los fraudes al sector público y la violencia a los conflictos ahora tienen un tratamiento más apegado al Estado de Derecho y la ciudadanía puede exigir el derecho a la rendición de cuentas y a la transparencia. El establecimiento de las condiciones materiales para el Estado de Derecho y el orden, será uno de los retos del gobierno.

La transición política viene aparejada a una reforma económica, pero no representa un avance social. Se requieren reformas económicas estructurales para modernizar el marco regulatorio de las actividades económicas en general y el fortalecimiento de la estructura funcional del sistema financiero.

Fox se ha pronunciado por reducir el costo de gobierno, sometiendo a una dieta rigurosa pero gradual a la administración pública federal en los próximos seis años. Cambios para eliminar el candado del 51% a la inversión nacional para dar mayor apertura a la inversión privada y extranjera y fortalecimiento del sistema financiero.

El gobierno de Fox estará comprometido con una reforma fiscal integral y con una rigurosísima disciplina fiscal. Sin embargo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomendó mantener *una prudente política fiscal para asegurar la continuidad de su favorable crecimiento y evitar el riesgo de un sobrecalentamiento en su economía*. Una reforma fiscal que erosionaría el principio de solidaridad, base del pacto federal que atiende a las desigualdades de desarrollo regional, sustento del desarrollo nacional.

Privatizaciones y apertura a la competencia del sector energético, especialmente a la industria eléctrica y petroquímica, a fin de que según los mismos empresarios, *el país funcione bien. Los empresarios no quieren comprar Pemex o CFE. Como sector privado lo que deseamos es que nos dejen competir, participar en ciertos ámbitos de estas ramas productivas,*

para hacerlas competitivas a nivel internacional...no hay que poner candados a la inversión extranjera para que incursione en la electricidad e hidrocarburos. Las únicas reglas para los capitales nacionales y extranjeros deben ser una economía de mercado, apertura comercial y precios fijados por la competencia internacional.

Reformas al artículo tercero constitucional para introducir la libertad de la enseñanza y con ello, se abre la posibilidad de impartir educación religiosa en las escuelas. Una reforma al artículo 123 constitucional e introducir una Nueva Ley Federal del Trabajo menos proteccionista de los derechos de los trabajadores, etc. En suma, la profundización del modelo del libre mercado.

Bajo el enfoque de la Compañía Gerencial Pública, el gobierno de Fox se propone profundizar en la descentralización de las decisiones mediante el fortalecimiento del federalismo, para transferir a los gobiernos estatales los recursos, facultades y responsabilidades. El proyecto de reestructuración y reingeniería del gobierno federal se encamina a un descongestionamiento de la burocracia a fin de optimizar los recursos y reducir los costos de su funcionamiento.

El proyecto del gobierno de Fox se ubica en 8 áreas estratégicas: reestructuración de la Secretaría de Gobernación, modificaciones en la procuración de justicia y seguridad pública, redefinición de funciones de la Contraloría, modernización y reformas a la industria energética (petróleo y electricidad), replanteamiento de objetivos de desarrollo social, continuidad del proyecto económico y reactivación de la política exterior. En términos suma, no se rectifica la política económica neoliberal prevaleciente en los últimos 18 años, sino más bien una profundización de la misma.

Hasta el momento de rendir su Primer Informe de Gobierno, expresaba lo siguiente con relación a la desincorporación de empresas pertenecientes a la Administración Pública Federal:

"Del 1o. de diciembre de 2000 al 31 de julio de 2001, en estricto apego al marco jurídico vigente, concluyó la desincorporación de dos entidades paraestatales: la empresa de participación estatal mayoritaria El Nacional de Guanajuato, S.A. de C.V. y el Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla".

"Asimismo, durante el periodo referido, se autorizó la creación de dos organismos públicos descentralizados: El Instituto Nacional de la Mujer y la Comisión Nacional Forestal".

"Con base en lo anterior, el universo de entidades paraestatales se mantuvo en 202, del 1o. de diciembre de 2000 al 31 de julio de 2001. De este total, 174 se encuentran vigentes y 28 han iniciado su proceso de desincorporación del sector público. De las entidades vigentes, 75 son organismos públicos descentralizados, 80 son empresas de participación estatal mayoritaria y 19 son fideicomisos públicos".

Y en su discurso del Segundo Informe de Gobierno a la Nación dio a conocer lo siguiente:

"El 24 de mayo de 2002 se llevó a cabo con estricto apego a la normatividad aplicable y en un marco de transparencia y equidad, la subasta correspondiente a la totalidad de los títulos representativos del capital social de Aseguradora Hidalgo, S.A. (AHISA) propiedad del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos (PEMEX), aprobándose la venta de dichos títulos a Metlife Inc".

"Con base en lo anterior, el universo de entidades paraestatales pasó de 201 el 1o. de septiembre de 2001 a 204 el 30 de junio de 2002. De este total, 177 están vigentes y 27 en proceso de desincorporación. De las entidades vigentes, 76 son organismos públicos descentralizados, 81 son empresas de participación estatal mayoritaria y 20 son fideicomisos públicos".

La Reforma del Estado, la descentralización de las funciones y la reorganización de la burocracia gubernamental son irretractables para mejorar la democratización, gobernabilidad, administración pública e imponer el Estado de Derecho para la legalidad y la impartición de justicia. El desafío para organizar al gobierno, consiste en implementar un sistema de administración "matricial multisectorial de la gestión pública" con un doble propósito: coordinar las acciones sectoriales y distribuir en las estructuras de los gobiernos locales, atribuciones y facultades que tengan como finalidad el restablecimiento de la solidaridad y la cohesión social y que sean además incluyentes de los sectores sociales excluidos de los beneficios del desarrollo.

5.2. El papel del Derecho en la Economía.

La economía es una de las llamadas ciencias sociales, es decir, estudia la conducta del hombre dentro de su campo circunstancial, o sea, la sociedad.

La economía o sea, la ciencia que estudia la riqueza es extrañamente la ciencia que estudia la escasez, porque la riqueza no es abundante, sino todo lo contrario, escasa. Se dice que después de que Adán y Eva desobedecieron a Dios por comer del fruto prohibido, fueron arrojados fuera del Paraíso y

condeno al hombre a ganar el pan con el sudor de su frente y a la mujer a parir hijos con dolor. Lo cierto, es que el hombre comenzó a allegarse de satisfactores gracias a la caza, pesca y después de la agricultura y ganadería. Con el tiempo, aprendió a transformar las materias primas y creó la industria, acompañada del comercio tanto local, como posteriormente sucedió, extraterritorialmente.

Si el hombre viviera en las condiciones originales en las que vivían los primeros habitantes de la Tierra (Adán y Eva), en que todo abundaba y podía satisfacerse hasta la saciedad, la economía no tendría razón de ser.

El derecho se esfuerza en regular las relaciones que se suscitan entre los hombres que viven en sociedad, entre el hombre y los órganos sociales, y por último, ente los órganos sociales en general y el Estado, que el órgano social más importante. El hombre pretende que esas relaciones se ajusten a determinados valores como la seguridad, la moralidad, el bien común y el orden. Para lograr el orden, se requiere de un equilibrio entre la fuerza y la libertad, esta última, puede ser punto de partida para optar por el bien, o, por el mal. Es aquí donde surge la cuestión de evitar el despotismo, que resulta el exceso de poder, y la anarquía, que se resume a los excesos del individuo. Hay que equilibrar las fuerzas individuales y sociales, para el efecto de que las relaciones entre los hombres sean armónicas y subsistan los valores fundamentales como libertad y propiedad.

Como ya se ha dicho, la economía es una ciencia social que estudia la conducta del hombre en sociedad, dirigida a la obtención de las riquezas, su distribución y su apropiación.

Por lo que resulta fácil asimilar la íntima relación entre las dos disciplinas (derecho y economía). La riqueza tiene relación con el patrimonio de las personas y con el de las naciones. El análisis del patrimonio justifica la clasificación de bienes desde el punto de vista jurídico y desde la perspectiva económica. La apropiación de los bienes plantea el estudio jurídico del derecho de propiedad como derecho fundamental y de los demás derechos reales (uso, usufructo, habitación, servidumbre, etc.).

Cuando el hombre distribuye la riqueza, entra en juego la concepción de la distribución, y surge la discusión del derecho de propiedad, si es necesario de que entre en función la propiedad privada o la propiedad social. Si es este último, se crea la necesidad de saber, cual es la extensión del derecho de

propiedad, las limitantes y las facultades que tiene el Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público o, mejor dicho, el bien común.

Los hombres con motivo de la división de trabajo, intercambian bienes y servicios, y éste fenómeno de cambio que es del resorte de los economistas, cuando es analizado por juristas, da lugar a la institución de los contratos.

Por otro lado, una de las formas de realizar la política económica, es la ley que regule todos los problemas económicos. Es decir, hay un "recambio" de puntos de vista entre el derecho y economía. En este orden de ideas, el proteccionismo o el libre mercado en el ámbito internacional, las organizaciones regionales o intervencionales en el sector comercio, la política impositiva y otras tantas de índole económica, tiene su correspondencia en la ley.

El derecho responde de acuerdo a las transformaciones en economía, sociedad, ciencia y tecnología, cultura, política en espacio y tiempo determinado. Un sistema de economía de mercado asigna al Estado y al derecho una función reguladora que haga posible el libre ejercicio de la libertad económico-mercantil de los individuos. El Estado al retraerse, los instrumentos de dirección y regulación se dinamizan y ceden espacios al libre albedrío y libre contratación de empresarios, trabajadores y consumidores.

La Economía y el Derecho son el motor básico de la actividad humana, desde tiempos inmemorables.

Aunque es preciso señalar que ni todo el derecho contiene aspectos económicos, ni toda la economía está regulada por el derecho.

Carlos Marx establecía que:

"La estructura económica, infraestructura, de la sociedad es la base real sobre la cual se alza la superestructura jurídica y política y a las que corresponden determinadas formas de conciencia social".

Es decir, Marx pensaba que la superestructura social es una consecuencia de la forma de producción, o sea, de la infraestructura económica de la sociedad.

Derecho y economía son dos disciplinas que se fundan en la existencia social del hombre, hechas por el hombre y para el hombre, por lo que se palpa su sentido humanista “una actitud que hace del hombre el valor supremo que da sentido a la historia y a la sociedad, que crea con toda libertad valores y normas y fundamenta como sujeto el conocimiento y la filosofía.

Se ha planteado la pregunta de que si es válido que el Derecho regule todas las acciones y principalmente las económicas, atendiendo al principio de que si el derecho no contiene normas de libertad de justicia social o son de opresión o son inútiles.

Economía y Derecho deben estar siempre y en todo momento al servicio de los grandes núcleos de población a quienes no se puede abandonar o relegar.

Es necesario que la economía se acote al derecho, para que la ética pueda renovar el disperso mundo económico y transfigurarlo si es preciso. De acuerdo en que la economía es tan abstracta, como lo es el derecho, pero éste es portador del universal jurídico capaz de ordenar las particulares relaciones económicas, haciendo de ellas un ordenamiento que se asiente sobre una base moral. La economía es, sólo una parte de la materia regulada por el derecho. En todo tiempo y en todo lugar, desde que existe la vida social, es decir la convivencia, la actividad económica ha sido en alguna forma regulada por el derecho, el cual, en su esencia, no consiste en tan sólo en códigos y leyes, que incluso pueden faltar y de hecho faltan por completo en ciertas fases jurídicas, sino en limitaciones de la conducta recíproca, en las pretensiones y obligaciones correlativas. Estas no pueden faltar jamás, porque en tal caso faltaría la convivencia, es decir, la vida.

Todo sistema jurídico y moral, salvaguarda los valores esenciales de la vida. Proporciona normas absolutas y se fija límites, pero faculta al individuo a ejercer su libre albedrío sin salirse del marco antes delineado. Por ende, la necesidad de sustentar el derecho en la economía, o mejor dicho, la necesidad de que los actos económicos se subordinen a las normas jurídicas. Concretamente, el derecho, como “principio universal de la conducta”, ejerce dominio en todas las actividades humanas, sin excepción de aquellas que tienen por objeto la satisfacción de necesidades y adquisición de bienes materiales.

EL DERECHO DOMINA A LA ECONOMIA.

Tanto juristas como economistas, le conceden mucha importancia al DERECHO ECONÓMICO como armonizador de las relaciones económicas

entre los individuos de la sociedad, de éstos con el Estado y de Estado con Estado.

El Derecho Económico entendido como:

“La rama del derecho cuyas normas tienen por objeto la organización, disciplina y control de las actividades económicas del Estado y de emprendimientos privados en lo que respecta a producción, circulación y consumo de las riquezas tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional”.

El derecho económico actual se presenta como una disciplina mínima de regulación que tiene como objeto normas jurídicas que enmarcan los comportamientos económicos de agentes y operadores esencialmente privados, tutelándose intereses generales con criterio de economicidad y simplificación. Una característica del derecho económico es el de facilitador y estimulador de la actividad económica, sin mandatos burocráticos ni decisiones discrecionales, promoviendo la autorregulación y la intersubjetividad de las personas morales o físicas que operan el qué, el cómo y para quién producir.

Otra característica del derecho económico es que procura hacer prevalecer el interés económico general. Existen dentro de ésta categoría dos principios básicos, uno es que el Estado debe garantizar el equilibrio económico, definiendo objetivos y regulando la distribución del ingreso nacional. Y la otra, es que la obligación del Estado prevenir o reducir las tensiones sociales del proceso económico, alentando a la producción y elevando a niveles altos de ocupación a la masa laboral.

El derecho económico tiene un sentido humanista, como una actitud filosófica “que hace del hombre el valor supremo y trata de luchar contra cuanto puede empobrecerlo, oprimirlo, alienarlo”, de esta manera, el hombre es la fuente de los valores, en forma particular de la libertad.

CONCLUSIONES

Una vez dicho todo lo anterior, podemos establecer que **EL ESTADO MEXICANO VIOLA LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CUANDO TRANSGREDE LOS ARTICULOS 25 Y 26** por las siguientes razones:

PRIMERO. El artículo 25 constitucional en su primer párrafo establece que *"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, 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"*. Sin embargo, el desarrollo nacional no es integral, porque como se pudo observar, regionalmente, la riqueza e ingreso que se genera, no están debidamente distribuidos en todo el país. Ya que región norte del país presenta un mejor panorama económico que la región sur. Ni tampoco es sustentable.

Los impactos ambientales negativos que se han producido, se debe en gran medida por una deficiente política económica en la que no se contempla medidas que obligue al Estado al cuidado del medio ambiente, ante la irresponsabilidad de todos los sectores productivos del país, tanto públicos, privados y sociales en sus actividades dentro de la economía.

SEGUNDO. No podemos hablar de un *"...desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático"*.

Entendiéndose por soberanía como un poder supremo que no admite otro por encima de éste. Este poder soberano que se le permite ejercer única y exclusivamente al Estado, ha sido violentado desde el momento en que éste mismo se ha sometido a los lineamientos, ordenes e instrucciones de instituciones financieras como los son el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, o de naciones económicamente fuertes como Estados Unidos de América. En este aspecto, se viola el artículo 39 de la Constitución:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

TERCERO. Tampoco podemos sostener que en México exista un desarrollo nacional, por lo menos el suficiente o el necesario como para *fomentar el empleo*. Ni de una *justa distribución de la riqueza*, ya que ante las cifras negativas que presenta nuestra economía, con las presiones de un país endeudado externa e internamente –recordar las consecuencias del FOBAPROA–, ha provocado una pobreza muy marcada dentro de la sociedad mexicana, en algunos casos en grados extremos, como es el caso de los pueblos indígenas y el sector agrario. Si no hay desarrollo económico, no habrá empleos y viceversa.

No podemos hablar de una justa distribución de la riqueza, cuando existe un salario mínimo que no proporciona la satisfacción de las más elementales necesidades de un trabajador, que le permita vivir holgadamente, por lo tanto aquella parte del primer párrafo del artículo 25 constitucional "*permite el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución*", no tiene razón de ser dentro de la realidad nacional. Por lo que consideramos que ante esta situación esquiva del Estado, se violan los artículos 27 frac. XX y 123 frac. VI segundo párrafo que establecen:

Artículo 27....

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

Artículo 123...

VI....

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

CUARTO. Asimismo, podemos observar que no se cumple el párrafo sexto del artículo 25 constitucional *"...se apoyara e impulsará a las empresas de sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y medio ambiente"*. El apoyo e impulsos a empresas de los sectores social y privado, se cumple pero parcialmente, como ya vimos, el sector privado, principalmente las grandes empresas transnacionales en conjunción con los grandes empresarios de este país, han tenido mayores preferencias y privilegios que el sector social nacional. Y aquella otra parte del párrafo *"sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y medio ambiente"*, entendiéndose el beneficio general como un beneficio para toda la colectividad sin excepción alguna, no se cumple, pues con los altos índices de pobreza que prevalecen en México, que se ha provocado debido a que el Estado no ejerce sus funciones de rector, da como consecuencia que no exista la garantía de un desarrollo nacional, y debido a esto, en los últimos años, han brotado grupos y movimientos sociales que se han manifestado por no ser considerados como miembros de una sociedad, con derechos para concurrir en la distribución de la riqueza, como el Estado mismo garantiza.

QUINTO. En cuanto al último párrafo *"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución"*, se ha cumplido, pero parcialmente, por un lado, la ley impulsa y protege la actividad económica de los particulares, pero es importante señalar a que sector económico es al que se ha protegido, la experiencia nos señala que las grandes empresas, consorcios y grupos financieros transnacionales en contubernio con sus homólogos nacionales son los que de una forma más directa ha gozado de las ventajas de un sistema económico que se ha practicado en el país en los últimos veinte años, el neoliberalismo, bajo la premisa que establece el Estado de "eficientar la economía" y de una inserción del capital privado en todas las esferas de la economía, ha provocado un alto costo social y económico de manera negativa, como ejemplos tenemos el rescate carretero, el FOBAPROA. La entrada en la economía de este tipo de empresas, ha influido

para el detrimento y menoscabo de la pequeña y mediana empresa en México, sin que estas mismas tengan las más mínimas oportunidades de competencia entre las grandes empresas. Las grandes empresas, tienen las mayores preferencias y estímulos para desarrollar sus actividades, los pequeños y medianos empresarios no tienen esas mismas condiciones de igualdad para competir en el mercado. Muchas de estas empresas desarrollan sus actividades económicas, no para beneficio de la economía nacional, sino en atención de sus intereses propios.

Y por lo que se refiere a que se "...proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución", no se cumple. Podrá haber una ley muy completa y que contempla todos los aspectos económicos y que efectivamente, provea para el desenvolvimiento del sector privado y la proteja, pero el Estado, no proporciona suficientes garantías como para que exista una estabilidad económica en el país, ya sea por una ineficiente política económica, como por factores que se producen desde el exterior y repercuten en nuestra economía (inflación, deflación, balanza de pagos, etc).

Ni el sector privado ha podido o ha querido contribuir al desarrollo nacional, en lo que se refiere a inversiones, creación de fuentes de trabajo, salarios, argumentando que no existen las condiciones favorables dentro de la economía para poder realizar sus actividades, ni el Estado es capaz de asegurar la existencia de dichas condiciones.

SEXTO. En cuanto al artículo 26 diremos que tampoco se cumple por las siguientes situaciones:

En el primer párrafo encontramos que "*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*". No podemos establecer que el Estado organizará una planeación que imprima solidez, dinamismo, permanencia al crecimiento de la economía. En primer lugar, porque histórica, política y económicamente en México, no se cumplen en su totalidad los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, que cada Presidente de la República da a conocer al inicio de su período presidencial; ni tampoco puede haber dinamismo y permanencia en el crecimiento, cuando nuestro país, económicamente débil es muy propenso a sufrir los impactos

negativos de una economía globalizada, cuando esto sucede, los objetivos del PND se ven truncados en muchas ocasiones, debido a que aquellos incidentes económicos que ocurren repercutiendo en todas las economías del mundo, incluyendo nuestra economía, que no es capaz de librarse, por lo que la continuidad del proyecto económico contenido en el PND, siempre se encuentra en un estado de inestabilidad.

SEPTIMO. No podemos hablar de “...*equidad al crecimiento*”, cuando la riqueza que se produce en nuestro país, no tienen acceso aquellos sectores de la población en situación de pobreza extrema. Como ya vimos, la economía a nivel regional en México, la región norte tiene más posibilidad de crear y de acceder a la riqueza, que aquella población de la región sur, existiendo un notable desequilibrio en este aspecto. Mientras México tenga que sufrir la condición de un país deudor y dispuesto a recibir indicaciones, instrucciones o decisiones en menoscabo de nuestra soberanía, no podemos establecer que exista una economía “...*para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación*”.

OCTAVO. Debido a esta inoperancia estatal en la economía, se han violado **Principios Generales de Derecho** como veremos a continuación:

Si bien, un individuo puede tener la certeza jurídica, es decir, el conocimiento que nos proporciona la ley para determinar nuestros derechos, en cuanto a la rectoría económica se refiere, aún cuando se aprueben leyes, se implanten programas políticos para beneficio colectivo que favorezcan el desarrollo nacional, el individuo perteneciente al sector privado o social que es el destinatario de esas leyes o programas que la ley ordena realizar y cumplir e incluso lo faculta para poder participar en la economía, no tiene la seguridad jurídica de que se cumplan, es decir, aún cuando sabe el contenido de esas leyes puede afirmar que el Estado lo respalda y respeta ejerciendo incluso la coacción, con tal de hacer cumplir esa ley transformándola en realidad.

Se tiene la certeza de la existencia de programas y leyes que estimulen el desarrollo económico que el Estado se dice, hará cumplir, la seguridad siendo algo futuro que no se manifiesta hasta en tanto esas leyes en materia de economía han sido trasgredidos, y si una vez que ha ocurrido dicha transgresión el Estado que obligado a actuar no lo hace, no podemos establecer que exista seguridad jurídica.

NOVENO. De igual manera podemos decir que se viola el principio de igualdad. Igualdad o también conocida como justicia distributiva, y no es más que una consecuencia lógica de que todos los hombres participan de la misma calidad de hombre, es decir, los hombres por el simple hecho de serlo, sus actuaciones deben ser regidas por las mismas de leyes. En el plano económico si la ley permite crear y acceder al ingreso y riqueza, la realidad demuestra que solo aquellos que tienen la capacidad y fortaleza económica, crean y acceden a la riqueza. Esto da como resultado un país en donde exista más de un 50% de la población en general que se encuentra en pobreza extrema y, que la riqueza nacional se encuentre en poder de un reducido grupo de individuos que detentan el poder para crearla y conducirla de acuerdo a los intereses que más les convenga. Esto impide “...el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

A esto le podemos añadir que se viola el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece.

DECIMO. *En México la Rectoría Económica del Estado NO OPERA* (no funciona, es ineficaz), porque si la esencia de este sistema económico es la intervención del Estado en el desarrollo para garantizar que integral y sustentable y en que habrán de concurrir los sectores público, privado y social bajo criterios de equidad social, sujetándolo a lo que dicte el interés público en beneficio general, no se cumple porque el Estado no asume su responsabilidad en su calidad de rector. Como un Estado dotado de un poder soberano que el pueblo le confiere para beneficio del pueblo mismo, no es capaz de ejercerlo debidamente, cuando hace menoscabo de su soberanía accediendo a instituciones financieras como FMI, BM y de naciones extranjeras económicamente poderosas, ejerciendo presiones políticas a través de tratados comerciales, créditos, recomendaciones para implantar un tipo de economía con intereses políticos y económicos que han demostrado estar por encima del beneficio colectivo.

DECIMO PRIMERO. La Rectoría Económica del Estado resulta inoperante debido a que el Estado mismo ha sido incapaz o ha sido imposibilitado de

cumplir íntegramente con lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que erige al Estado como rector para garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable y fortalecer así su soberanía. Como tampoco puede garantizar el fomento del crecimiento y del empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza.

Por tal motivo, consideramos que el artículo 25 constitucional debe ser derogado, ya que una nación con una economía endeble y frágil, cuya riqueza que se produce resulta insuficiente, impide que el Estado desempeñe debidamente sus funciones de rector para cumplir con los fines por los, cuales fue institucionalizada la figura rectora del Estado y a los cuales se pretende alcanzar. Fines que en términos reales económicamente hablando, resultan inasequibles. Por lo que la violación a la Constitución Política, es el resultado del incumplimiento de funciones del Estado Rector como garante del desarrollo nacional, debido principal y substancialmente a que el Estado mexicano no ha ejercido su poder soberano interviniendo en el momento correspondiente como juez y actor en el campo de la economía. Ya sea porque dicha soberanía resulta limitada o menguada por el poder del capital privado o, por presiones políticas externas que lo mantienen inmovilizado para actuar. No obstante, consideramos que el Estado mexicano detenga en la medida en que le fuera posible, los efectos negativos de economías externas producto del sistema económico neoliberal, en defensa de sus intereses nacionales así como de gobernados, y que repercutan severamente en nuestra economía. Todo esto por medio de acertadas políticas económicas destinadas a contener dichos efectos. Por otro lado, la inexistencia de un sustento económico que le permita la libre consecución de sus designios, según lo dispuesto en el artículo constitucional arriba mencionado.

DECIMO SEGUNDO. Consideramos que es necesaria una redefinición de la economía mixta. La economía mixta está conformada por un sector social, público y privado, a éste último sector habría que distinguírsele en todo momento, separando a aquellas empresas que pertenezcan al capital nacional, como aquellas que pertenezcan al capital extranjero, de las empresas pequeñas y medianas. Estas últimas, son las más cercanas al mundo laboral, que al mundo de las finanzas. De igual manera habría que distinguir dentro del sector público, lo que le compete al gobierno federal, al estatal o municipal.

La redefinición de la economía mixta consistiría en que a partir de una planeación incluyente, se propicie la creación de oportunidades e iniciativa

económicas, del trabajador individual o asociado, ejidos, sindicatos y empresas familiares de las entidades federativas y municipios, es decir de aquellos que aunque económicamente no estén a la altura de los grandes capitales, tengan las mismas oportunidades de acceder a la riqueza e ingreso nacional, sin más límites que los que establece el mercado y sus recursos disponibles. Se trata pues de un redefinición del sector social, pero también del sector privado, no del que pertenece a los grandes monopolios ni al capital especulativo, sino del más cercano al trabajo y, del sector público, en sus niveles estatales y municipales, que tengan una mayor predominancia, con un mayor apoyo del gobierno federal y una mayor libertad económica. Una libertad que tengan para resolver los problemas económicos propios que se suscitan en cada región y localidad.

En este aspecto, el Estado debe tener muy en cuenta sus funciones primordiales: procurar el orden público y el bien común, lo cual se logra al brindar igualdad de oportunidades y garantizar un sistema jurídico confiable. Para ello se necesita instrumentar vías jurídicas eficaces que conlleven a garantizar la participación incluyente de todos los mexicanos para el desarrollo y oportunidades de bienestar. Para esto se requiere un Estado fuerte, que garantice así sea por medio de su poder coactivo que la misma ley le faculte cuando sea necesario, el cumplimiento de dichas vías jurídicas.

DECIMO TERCERO. Un Estado como el nuestro, en donde se practica un sistema de libre mercado, sea la ley el instrumento que sirva para garantizar efectivamente la distribución de la riqueza y un Estado de Derecho, en que órganos y miembros de la sociedad —y en especial agentes económicos sin distinción alguna claro está— se encuentren plenamente regidos por el derecho y sometidos al mismo, es decir, un Estado de Derecho cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho.

DECIMO CUARTO. Por otro lado, si la planeación se concibe como un método para construir una alternativa viable, que permita superar los obstáculos que impiden un desarrollo social, productivo y financiero, el artículo 26, establece la organización del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, pero a la vez, deja única y exclusivamente al Ejecutivo, la facultad de formular, instrumentar controlar y evaluar el plan y programas de desarrollo. De igual manera, la Ley de Planeación, deja esta facultad al Ejecutivo de tomar el control de todo el proceso de planeación. Sin que al Congreso de la Unión, como órgano de

representación popular, se le permita tener una participación real y trascendente, y la participación social, queda a criterio del Ejecutivo.

DECIMO QUINTO. Una autentica planeación democrática, requiere de la participación de la sociedad, de los verdaderos sectores productivos del país. Un proceso que abarque desde abajo, desde las más humildes organizaciones de trabajadores y campesinos, hasta los grandes industriales y no solo representantes copulares. Una planeación verdadera debe de ser realista, basada en un diagnostico de la situación económica, lo más apegado a la realidad. Y otro, que se apoye en un acuerdo de voluntades con un peso económico, político y legal realmente sustancial.

DECIMO SEXTO. En el proceso de planeación, el titular del Ejecutivo tiene facultades ilimitadas en cuanto a su elaboración, limitando el carácter democrático y participativo de la sociedad. En cuanto a que "*...de los diversos sectores de la sociedad recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo*", no podemos asegurar que se cumpla dicho precepto. Si bien es cierto que, la Ley de Planeación faculta al Ejecutivo para convocar a foros populares para la elaboración del plan, el Ejecutivo decide en última instancia, cuando y a quién convoca a dichos foros, y también decide que opiniones o propuestas expresadas en los foros toma en cuenta y cuales no. Y aquellas que fueron tomadas en cuenta, no se sabe si serán tomadas en su forma original o transformadas. Y finalmente, la ley no impide que la redacción del plan sea solo un trabajo a cargo del Ejecutivo.

Si se quiere una planeación en donde se incluya la participación de la sociedad, debe ser por medio de la representación popular, que de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde al Congreso de la Unión. Para que exista una planeación verdaderamente democrática, se debe de suprimir facultades que actualmente son concentradas en el Poder Ejecutivo, y otorgarle facultades efectivas al Poder Legislativo. Además, en lo que se refiere a los aspectos técnicos y de diagnostico económicos, lo realice un órgano especializado y creado únicamente para este fin.

BIBLIOGRAFIA

- 📖 Carpeta Legislativa. Sistema de Información Legislativa. Año I y II. Tomo I. México, 1982 y 1998.
- 📖 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada).- Tomo I. Decimacuarta edición. Ed. Porrúa.- México, 1999.
- 📖 Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. 2000. México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Tomo IV. Cámara de Diputados LVII Legislatura.
- 📖 Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico. Información Jurídica Profesional.
- 📖 Diccionario Larousse Ilustrado. Decimoctava edición. Ediciones Larousse., México, 1993.
- 📖 Enciclopedia Jurídica Omeba.- Tomo IX. Ed. Driskill.- Buenos Aires, 1982.
- 📖 Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo-americana.- Tomo XLIX. Ed. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1973.
- 📖 Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo 5 y 10. Ed. Salvat Editores S.A., México, 1984.
- 📖 Astudillo Ursúa, Pedro.- Elementos de teoría económica.-Sexta edición. Ed. Porrúa.- México, 2001.
- 📖 Azúa Reyes, Sergio T.- Los principios generales del derecho.- Tercera edición. Ed. Porrúa. México, 2001.
- 📖 Báez Martínez, Roberto.- Derecho económico.- Ed. Harla.- México, 1996.
- 📖 Barnes, Harry Elmer.- Historia de la economía del mundo occidental.- Ed. Unión Tipográfica Editorial Hispano-americana S.A. de C.V.- México, 1980.
- 📖 Burgoa Orihuela, Ignacio.- Las garantías individuales.- Ed. Porrúa.- México, 1999.
- 📖 Cadenas, Enrique (compilador).- Historia económica de México.- Primera Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1989.
- 📖 Delgado de Cantú, Gloria M.- Historia de México 2. Estado moderno y crisis en el México del siglo XX.-Tercera edición. Ed. Alambra Mexicana.- México, 1996.
- 📖 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- Elementos de derecho administrativo. Primer Curso.- Ed. Limusa Noriega Editores.- México, 1997.
- 📖 Domínguez Vargas, Sergio.- Teoría económica. Nociones fundamentales.- Decimonovena edición. Ed. Porrúa.- México, 2000.

- ❑ Ferguson, John M.- Historia de la economía.- Ed. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición en español.- México, 2001.
- ❑ Fix Zamudio, Héctor.- Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano. Cuadernos constitucionales México -Centroamérica.- Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, 1982.
- ❑ Gamas Torruco, José.- Derecho constitucional mexicano.- Ed. Porrúa.- México, 2001.
- ❑ Gamíz Parral, Máximo N.- Derecho constitucional y administrativo de las entidades administrativas.- Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, 2000.
- ❑ Kelsen, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado.- Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. Quita Reimpresión.- México, 1995.
- ❑ Lange, Oskar.- Economía Política I. Problemas Generales.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1990.
- ❑ Martínez Morales, Rafael I.- Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo.- Vol. III. Ed. Harla.- Mexico, 1996.
- ❑ Recasens Siches, Luis.- Tratado General de Filosofía del Derecho.- Décimo segunda edición. Ed. Porrúa.- México, 1997.
- ❑ Serra Rojas, Andrés.- Derecho administrativo. Segundo Curso.- Ed. Porrúa.- México, 1999.
- ❑ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Económico.- Sexta edición. Ed. Porrúa.- México, 2000.
- ❑ Serra Rojas, Andrés; Andrés Serra Rojas Beltri.- Sistemas liberales en procesos de definición, estabilidad y superación para el próximo siglo XXI.- Ed. Porrúa.- México, 1993.
- ❑ Smith, Adam.- Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones.- Undécima reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 2000.
- ❑ Valadés, Diego; Rodrigo Gutiérrez Rivas.- Economía y constitución.- Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.- México, 2001.
- ❑ Witker, Jorge.- Introducción al estudio del derecho económico. Tercera Edición. Ed. Harla.- México, 1997.

HEMEROGRAFIA

- ☞ Bidart Campos, German "Constitución económica (un esbozo desde el derecho constitucional argentino) en Cuestiones Constitucionales. Revista. No. 6. México D.F., enero-junio de 1996.
- ☞ Cárdenas Gracia, Jaime F. "El estado de bienestar: reflexiones para un estado postsocial" en Boletín mexicano de derecho comparado. Revista. Nueva Serie. Año XXIX, No. 86. México D.F., mayo-agosto de 1996.
- ☞ Díaz Müller, Luis T. "Derechos económicos, sociales y culturales: aportación de México" en Boletín mexicano de derecho comparado. Revista. Nueva Serie. Año XXX, No. 88. México D.F., enero-abril de 1997.
- ☞ Pisarello, Gerardo. "Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático" en Boletín mexicano de derecho comparado. Revista. Nueva Serie. Año XXXI, No. 94. México D.F., enero-abril de 1994.
- ☞ Porto Macedo Junior, Ronaldo. "Privacidad, mercado e información" en Cuestiones Constitucionales. Revista No. 6. México D.F., enero-junio de 2002.
- ☞ Sánchez Luna, Gabriela. "Evolución legislativa de la planeación del desarrollo la planeación urbana en México" en Boletín mexicano de derecho comparado. Revista. Nueva Serie. Año XXIX, No. 86. México D.F., mayo-agosto de 1996.
- ☞ Witker, Jorge. "Globalización, Estado y Derecho" en Boletín mexicano de derecho comparado. Revista. Nueva Serie. Año XXVIII, No. 82. México D.F., enero-abril de 1995.

DOCUMENTACION EN INFORMATICA

- ☞ Fazio Carlos, Adiós a la política: los empresarios al poder. Fox y el partido de la unidad virtual. <http://www.jornada.unam.mx/2000/jul00/000723/mas-virtual.htm>. 23/07/2000.
- ☞ Hernández Arizti, Rafael. Apuntes de historia del pensamiento económico. <http://www.aus.mx/departamentos/publicaciones/>
- ☞ TEXTOS/pensamientos.htm. 14/01/2002.
- ☞ López Villafañe, Víctor. Límites y potencialidades de la economía de México al final del siglo XX. <http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/articulos/ecomex.htm>. 23/01/2003.

- ☐ Página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Balance Económico de la Administración 1994-2000. <http://www.shcp.gob.mx/estruct/uctov/discurso/beq/beq2200.html>. 08/05/2002.
- ☐ Rentería Xantaráin, Rafael. La política económica en México y sus resultados (1995-2000). Una revisión preeliminar. <http://www.alumno.uasnet.mx/economia/polieco.htm>. 08/04/2002.
- ☐ Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/z-001.htm>. 08/04/2002.
- ☐ Valero Flores, Luis Javier. El FOBAPROA: Doble atraco del siglo. <http://www.barzon.org.mx/FOBAPROA.htm>. 28/08/2002.
- ☐ Vargas-Hernández, José. La Transición Económica y Política del Estado Mexicano en el Umbral del Siglo XXI: Del Estado Empresario al Estado de Empresarios. <http://www.miexamen.com/Neoliberalismo%20en20%20mexico.htm>. 08/05/2002.

LEGISLACION

- ☒ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ☒ Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
- ☒ Constitución Política del Estado de Campeche.
- ☒ Constitución Política del Estado de México.
- ☒ Constitución Política del Estado de Guanajuato.
- ☒ Constitución Política del Estado de Hidalgo.
- ☒ Constitución Política del Estado de Puebla.
- ☒ Constitución Política del Estado de Sonora.
- ☒ Constitución Política del Estado de Tlaxcala.
- ☒ Constitución Política del Estado de Veracruz.
- ☒ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- ☒ Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- ☒ Ley de Planeación.
- ☒ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ☒ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- ☒ Primer Informe de Gobierno de la República.
- ☒ Segundo Informe de Gobierno de la República.