

ARTÍCULO 25

Rectoría económica del Estado

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

Los estudiosos de la antropología, la etnohistoria y la arqueología, han utilizado diversos términos para caracterizar la forma de organización política de los pueblos del México antiguo.

De tal forma, las unidades políticas existentes en el Altiplano central, en la península de Yucatán y en la actual Centroamérica, entre los siglos XI al XV, suelen designarse con el nombre de “señoríos”, derivado del feudalismo español, y utilizado ampliamente por los cronistas del siglo XVI; también se les ha designado como “ciudad-Estado”, categoría tomada de la época de la Grecia clásica.

Entre los indígenas existía un concepto náhuatl que definía a estos “señoríos” o “ciudades-Estado”: el de *tlatocayotl*, “gobierno del *tlatoni*”. Cada unidad política comprendía una zona urbana dividida en cuatro barrios orientados hacia los cuatro puntos cardinales, y la zona central donde estaban los edificios públicos, tales como palacio de gobierno, templos ceremoniales y edificios dedicados a la enseñanza.

En los diferentes barrios residían los funcionarios encargados de las diversas tareas administrativas; las familias principales del barrio, los artesanos y los comerciantes que se proveían de los productos agrícolas traídos desde fuera para comercializarlos en los mercados locales. En virtud de que dichas unidades políticas se basaban en una economía agrícola, incluían una población campesina, asentada en zonas rurales de la periferia, organizada en unidades de producción familiar.

Para muchos autores, las unidades político-territoriales básicas durante la época prehispánica fueron los señoríos. Aunque es innegable la existencia de un organismo político de mayor amplitud que integró política y territorialmente a los señoríos de distintas áreas de Mesoamérica, el Imperio Azteca, es preciso indicar que éste nunca llegó a aplicar una administración uniforme ni centralizada en todas las regiones de su jurisdicción.

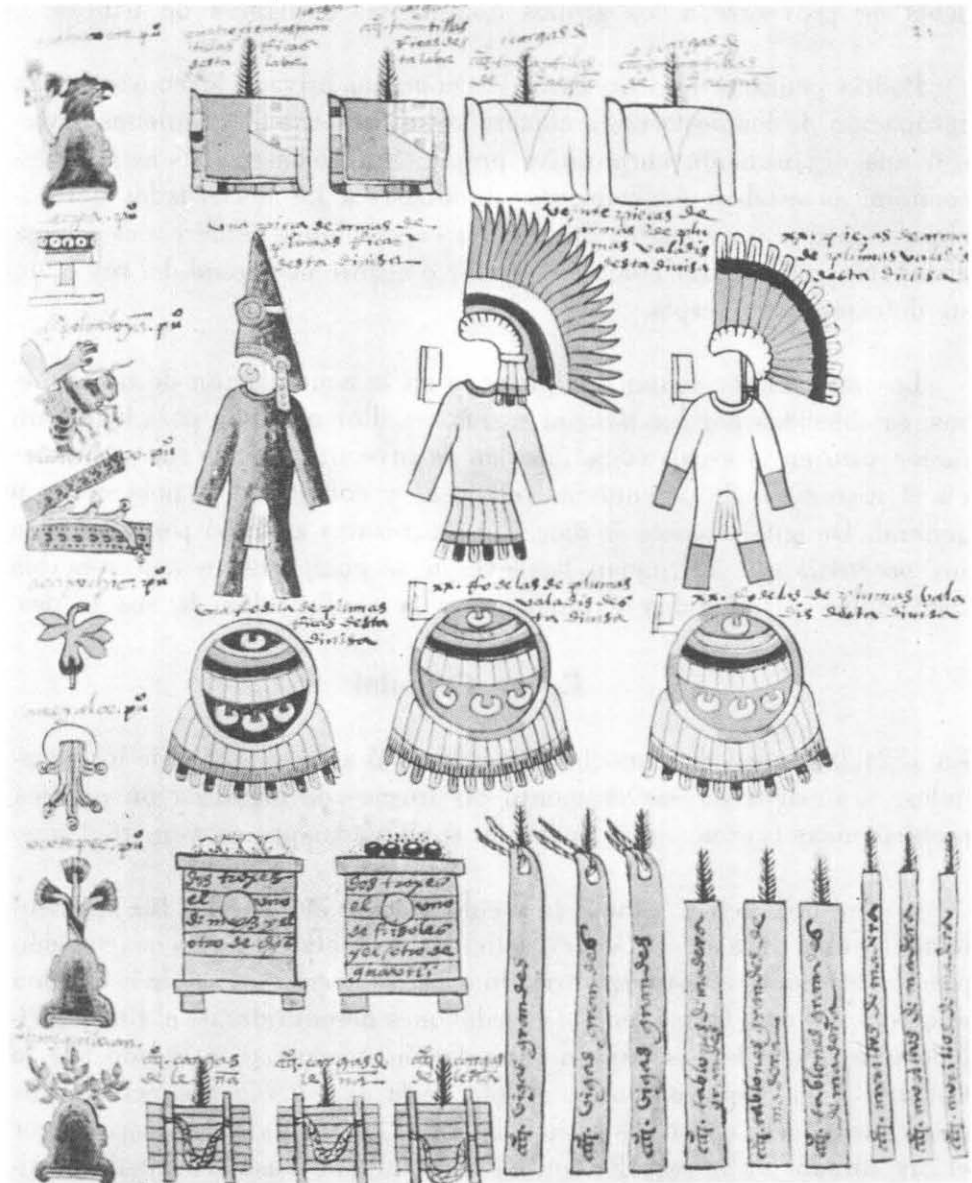
En realidad, el Imperio Azteca, fue formado por la Triple Alianza de grandes ciudades-Estado: Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan. Cada uno de los tres reinos constituyentes del Imperio estaba encabezado por un rey o *huey tlatoani*, soberano de la ciudad capital de su reino, el cual también comprendía otras ciudades sujetas.

La Triple Alianza tenía funciones limitadas y bien definidas. Básicamente era una coalición para hacer la guerra y cobrar tributos de los lugares conquistados. Cada una de las partes del Imperio podía hacer sus conquistas y tener sus tributarios, pero había también pueblos sojuzgados por la Alianza en su conjunto.

El tributo, elemento esencial de la economía, se acumulaba en los almacenes reales y con él se atendían las necesidades de todos los funcionarios y trabajadores de palacio. De igual manera, dentro de la economía mesoamericana, jugaban un papel preponderante en la producción, los servicios personales de los *macehuales* o trabajadores de las tierras.

Puede decirse que la economía del Imperio Azteca era una economía política en el sentido estricto del término, pues el cuerpo político organizaba directamente los rasgos fundamentales de la economía. El gobierno controlaba los recursos estratégicos: la tierra, el agua y el trabajo; reglamentaba e incluso participaba de modo inmediato en el proceso de producción y decidía las líneas generales de distribución de la riqueza, que beneficiaba de manera principal al estrato dominante.

Utilizando conceptos modernos puede afirmarse que el sector público predominaba, por mucho, sobre el sector privado, entendiéndose por este último a las familias de campesinos que cultivaban tierras, adjudicadas por las autoridades políticas, y confeccionaban algunas artesanías para su propio consumo o para cambios en el mercado.



El tributo, elemento esencial de la economía azteca, se acumulaba en los almacenes reales y con él se atendían las necesidades de todos los funcionarios y trabajadores de palacio.

El papel secundario de la producción privada, tanto de campesinos, como de artesanos, radicaba en el hecho de que parte de sus productos debía de proveerse a los grupos dominantes a manera de tributo.

Podría pensarse que un caso de economía privada lo constituyó la agrupación de los *pochtecas* o comerciantes profesionales, quienes tuvieron una organización corporativa propia. Sin embargo, sus actividades económicas estaban íntimamente vinculadas a las necesidades del gobierno, ya que un *pochteca* que iba en expediciones comerciales a larga distancia, podía actuar como embajador o agente comercial del rey o, en su defecto, como espía.

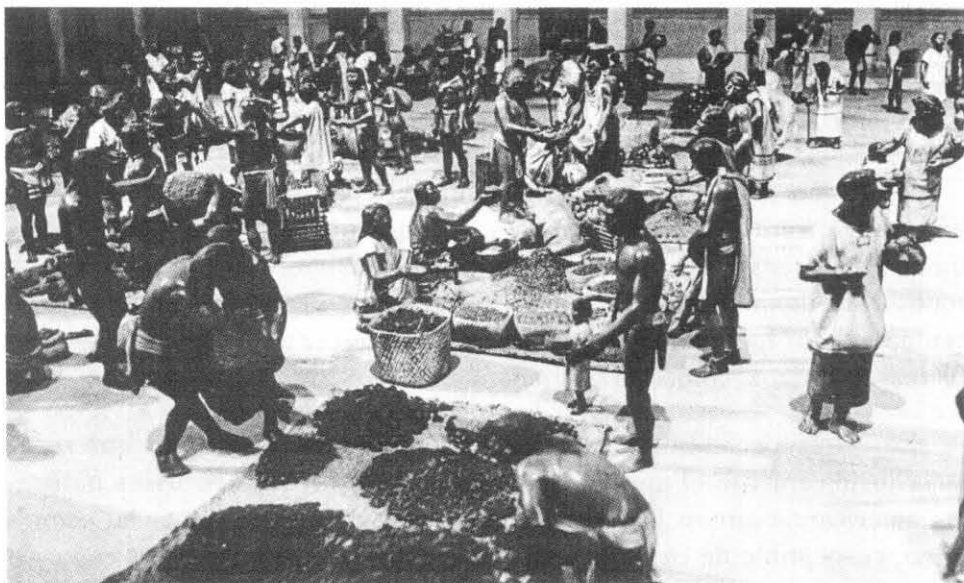
Los mercaderes tenían limitaciones en la acumulación de las riquezas, establecidas por los *tlatoani* o señores. Por ejemplo, para lograr un mejor sitio en la escala social, debían de invertir parte de sus ganancias en el patrocinio de ceremonias religiosas y convites a la población en general. De igual manera se dice que Moctezuma aplicaba penas serias a los *pochtecas* que infringían las leyes o se comportaban con soberbia llegándolos a sentenciar a muerte o a la confiscación de sus bienes.

Época Colonial

En 1521 la ciudad de Tenochtitlan sucumbió ante el asedio de los españoles, y a partir de ese momento las formas de organización política prehispánicas fueron, en su mayoría, suplantadas por otras estructuras.

El descubrimiento, conquista y colonización de América fue eminentemente una obra de carácter particular, es decir, en esta magna empresa, predominó el esfuerzo privado sobre la acción oficial de la Corona española. De esta forma, en las expediciones descubridoras, el título jurídico que sirvió de base fue la capitulación o contrato otorgado por la Corona, o sus representantes, al jefe de la expedición proyectada. Las cláusulas de esos contratos estipulaban que los gastos serían pagados por el organizador de la expedición; sólo en contados casos el Estado participó directamente en el financiamiento de algunas expediciones.

Después de conquistar y colonizar nuevos territorios, los particulares eran ampliamente recompensados por los monarcas, al concederles privi-



A pesar de la organización propia de los pochtecas o comerciantes, la actividad de éstos estaba sujeta a las necesidades del gobierno azteca.

legios extraordinarios, comúnmente llamados regalías. Es decir, a pesar de la preponderancia del elemento privado en las empresas descubridoras, la presencia del Estado español se dejó sentir al otorgar gracias o mercedes reales, como fueron: la explotación de las minas, el oro “que se coge, pesca, o labra en los ríos o en las vertientes”; las salinas; las perlas, las esmeraldas y otras piedras preciosas; los tesoros que se encontraban en los templos y enterramientos de los indios; las tierras, las aguas, los montes y pastos que no hubieran sido concedidos a otros particulares por la Corona, y la provisión de los oficios públicos.

Todas las regalías o mercedes fueron concedidas por la autoridad real para el libre aprovechamiento de los particulares, con la obligación por parte de éstos de pagar a la Corona la quinta parte de los beneficios que obtuvieran.

La acción del gobierno español en las Indias se caracterizó por una enorme concentración de poderes y atribuciones, propios de las monarquías absolutistas. Los monarcas españoles quisieron tener en sus manos todos los hilos del gobierno de un territorio tan extenso, tan distante y tan complejo; lo mismo se interesaron en conocer sobre los grandes problemas políticos como de los económicos.

En materia económica, la Corona promulgó una legislación que regularía jurídicamente el aprovechamiento de los distintos recursos naturales americanos que, a la sazón, representaban un gran potencial económico, susceptible de explotar, en beneficio tanto de particulares como de la península.

Así pues, surgió un derecho colonial llamado Derecho indiano que reguló materias sobre uso y disfrute de la tierra, la agricultura y la ganadería; también se creó el Derecho novohispano de minería, que mantuvo con firmeza el principio de la separación entre el dominio del suelo y del subsuelo, y se estableció un régimen de comercio y navegación entre España y las Indias, que se sustentó en el principio de monopolio andaluz de Sevilla y Cádiz.

El intervencionismo de la Corona se hizo patente en diversos ramos de la economía. Ésta estuvo basada en dos principios reguladores: el exclusivismo colonial y la llamada teoría de los metales preciosos.



El intervencionismo de la Corona, en diversos ramos de la economía, se basó en dos principios reguladores: el exclusivismo colonial y la llamada teoría de los metales preciosos.

Apoyados en esos principios, los reyes de España declararon a las Indias como territorio abierto única y exclusivamente a los vasallos de Castilla y cerrado a los súbditos de otras naciones. Un ejemplo de lo anterior lo evidencia la minuciosa y exclusivista reglamentación del comercio entre España y las Indias.

La política monopolizadora y proteccionista de los artículos españoles y europeos, que la península exportaba a las Indias, motivó el desarrollo de una fuerte corriente comercial de carácter clandestino, en la que vendían productos como: sedas, lino, cáñamo, vinos, etc. Los puertos más importantes de este comercio de contrabando fueron las costas del Caribe y el puerto de Buenos Aires. Es preciso indicar que la situación de restricciones mercantiles cambió radicalmente a lo largo del siglo XVIII con el surgimiento de nuevas doctrinas económicas de tipo liberal.

Por otra parte, el intervencionismo económico del Estado español en sus territorios de ultramar se pronunció decididamente por el proteccionismo de la minería, con objeto de fomentar el envío a la península de los metales preciosos, mismos que no se producían en España.

En general, la economía de las colonias tuvo que orientarse a la producción de artículos de los que España carecía, oro y plata, fundamentalmente, y que garantizaban no presentar competencia a la producción peninsular. El intercambio comercial entre América y España sólo se hacía a través de naves españolas.

Siglos XIX y XX

Para realizar un análisis histórico del camino que recorrió en el siglo XIX la historia económica de México, se deben mencionar los objetivos políticos predominantes de la época.

Se encuentra como una constante la incesante lucha entre liberales y conservadores. En términos generales, el liberalismo abogaba por el federalismo, separación entre la Iglesia y el Estado, ampliación de libertades, gobierno mayoritario, etc.; la facción conservadora, a su vez, pugnaba por el centralismo, ampliación de privilegios y la alianza Estado-Iglesia, entre otros.

Sin embargo, y a través de los diferentes gobiernos, centralistas o federalistas, el Estado se mantuvo al margen de la rectoría económica; más bien se limitó a intervenir en las relaciones económicas cuando éstas presentaban algún conflicto, es decir, el Estado se caracterizó por ser un mediador.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1824, ley fundamental con carácter federal, México vivió una lucha económica que presentaba dos alternativas: el proteccionismo o una economía de libre cambio.

Una vez sustituida la Constitución de 1824 por las Siete Leyes (1836), tendientes al centralismo, la economía nacional se distinguió hasta 1846 por su acentuado proteccionismo y latifundismo. Un año después la economía se vio aún más debilitada por la invasión norteamericana. El apoyo monetario de las élites pudientes, como el de la Iglesia, fue nulo y el poco dinero existente en las arcas se malgastó en complacer intereses diversos.

Liberales y conservadores intentaron regir el destino nacional hasta que, en 1853, Antonio López de Santa Anna dejó el poder a raíz del levantamiento armado en Guerrero y el Plan de Ayutla. Con esta revolución se eliminó a Santa Anna de la esfera política y se terminó con el desorden imperante. Asimismo, se emitió la convocatoria para la creación de una nueva Constitución.

Por lo que se refiere al aspecto económico, el Constituyente de 1856-1857 se pronunció a favor del liberalismo clásico, es decir, "dejar hacer, dejar pasar", la no intervención del Estado en el desarrollo económico y la protección constitucional a la propiedad privada.

La vigencia de esta Constitución fue corta debido a los conflictos existentes entre liberales y conservadores, y a la intervención francesa que implantó un régimen monárquico, encabezado por Maximiliano de Habsburgo (1864-1867).

El gobierno de Juárez triunfó sobre el invasor y se retomó la Constitución de 1857. Al morir éste, en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada ocupó

la presidencia y durante este periodo incluyó las Leyes de Reforma al texto constitucional, afectando de manera decisiva la economía mexicana al incorporar al mercado de bienes raíces las propiedades eclesiásticas, tanto los inmuebles como las propiedades rurales (ranchos, haciendas, fondos mineros, etc.); los bienes de los ayuntamientos y los de las comunidades indígenas.

Al iniciarse la prolongada administración del general Porfirio Díaz, existían al lado de los grandes latifundios, propiedad de nacionales y extranjeros, una serie innumerable de pequeñas unidades económicas que producían para su consumo inmediato.

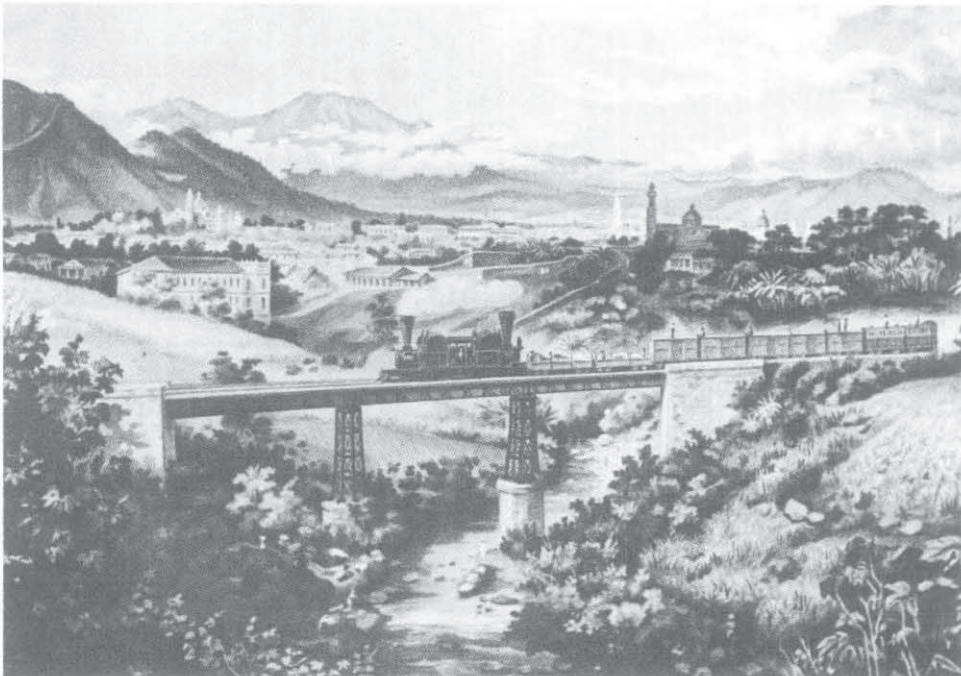
Esta situación fue cambiando debido al incremento de comunicaciones, como las vías férreas, las rutas postales, el telégrafo, el cable, el teléfono; así como a la creación de bancos y a la protección al comercio exterior, entre otros.

Sin embargo, todos estos avances en gran parte fueron producto de las inversiones extranjeras que, a la postre, poco beneficiaron a los grandes grupos desprotegidos de la población.

Tal situación se hizo insostenible y el descontento en todos los niveles sociales se patentizó a tal grado, que en 1910 se desencadenó en todo el país un movimiento armado: la primera gran Revolución del siglo XX. Uno de los logros de la Revolución fue la convocatoria a un Congreso que se encargaría de la revisión de la Carta Magna de 1857.

En cuestión económica los triunfos de la Constitución de 1917 fueron: el abandono del liberalismo clásico y la adopción de un sistema sustentado en la participación activa del Estado, o sea la instrumentación de un sistema económico con participación estatal.

A través de estos principios el desarrollo de México ha ido ocurriendo con una mayor planeación de la economía nacional. Esto se evidenció mediante algunas reformas constitucionales y leyes tales como la Ley de Monopolios, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, y las diferentes leyes de Planeación Nacional.



La inversión extranjera contribuyó al gran avance de la economía porfirista. No obstante, la mayoría de la población no se vio beneficiada.

Para ello se hizo necesario llevar a cabo una serie de estrategias económicas que conjugaran el sistema de economía mixta, planteado por el Constituyente de 1917 con las atribuciones a la administración pública, las cuales sintetizan la obligación de ésta de coordinar, señalar objetivos y concertar la aplicación de la planificación económica nacional. Con tales propósitos se declaró al Estado rector del desarrollo integral del país, fortaleciendo la soberanía nacional y consolidando el régimen democrático de la Nación.

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 25.—La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

Reformas o adiciones al artículo

El artículo 25 de la Constitución de 1917 señalaba, como ya vimos, lo referente a la libertad de correspondencia. Esta disposición pasó a formar parte del antepenúltimo párrafo del artículo 16 constitucional.

Con motivo de estas reformas, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, el actual artículo 25 de nuestra Carta Magna integró, al igual que los artículos 26 y 28 de la misma, el capítulo correspondiente a la Rectoría Económica del Estado.

Tanto el artículo 25, como el 26 constitucional conforman la estructura básica de la Rectoría Económica del Estado, denominada por algunos autores como el “Nuevo Derecho Constitucional Mexicano”.

Texto vigente

ARTÍCULO 25.—Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y

la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector 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 sobre los organismos que en su caso se establezcan.

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

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

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

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del

sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley de Monopolios, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1934.
- Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1950.
- Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.

Cabe anotar que estas leyes a pesar de ser anteriores a la reforma al artículo 25, son aplicables en la actualidad a este artículo.