

ACTIVIDAD ECONÓMICA CONNATURAL AL ESTADO MEXICANO

Ulrick Lorenzo FIGUEROA M.

SUMARIO: *Introducción. I. Nuestro primer contacto con el Estado “moderno” europeo. II. La actividad económica del Estado en nuestro pensamiento político del siglo XIX. III. Prodrornos revolucionarios e inicio de la actividad económica paraestatal. IV. Exigencias de actividad económica del Estado durante la Revolución y en el Constituyente. V. El nuevo eje del Estado. VI. De la administración central a la descentralización económica. VII. Acción económica del Estado contemporáneo. VIII. Esfuerzos para la adecuación constitucional del Estado mexicano. Resumen y conclusión.*

INTRODUCCION

Al parecer, nada más las angustias de la crisis son capaces de fijar la conciencia de los pueblos e imponerles algunos momentos de atención y debate sobre las reflexiones de sus pensadores.

Ahora vivimos unos de esos momentos de tensión.

El entorpecimiento de las actividades económicas ocasiona frustración y creciente malestar social incubando posibles acciones políticas tanto en nuestro proletariado como en las clases medias, entre las que transcurre la mayor parte de nuestra existencia como maestros; y por ello estamos reunidos aquí, en esta señorial Querétaro, importante matriz de nuestra historia, para cumplir nuestro cometido social con el intento de elucidar las consecuencias que el profundo conflicto socio-económico pueda manifestar sobre nuestra conciencia política, determinante a su vez de transformaciones en las normas jurídicas; en casos hasta en el ápice normativo representado por la Constitución.

Ello hace difícil el rígido enfoque académico de los problemas constitucionales porque con frecuencia, como siempre ocurre en las etapas de gran tensión social, el enfoque jurídico aparece necesariamente matizado por nuestras posiciones doctrinales y hasta por muy particulares intereses económicos deseosos de expresión en el ámbito de la juridicidad, y por ello procuran que la norma suprema trascienda su categoría lógica formal y, como indicara Gamas Torruco, “... no se limite a un

deber ser, sino se erija en un *querer ser*...” (7/16-II-83), arrastrando la acción de todos hacia el ámbito apasionado de la política.

Tal es la coyuntura ahora vivida por nuestra nación. Convertida en liza donde rompemos lanzas quienes nos alineamos con la tesis de que las actividades económicas en favor del pueblo son connaturales al Estado mexicano, a nuestra propia idiosincrasia manifestada desde antes y en la Colonia, aplicada en sus decretos por nuestros padres Hidalgo y Morelos, refrendada por diversos pensadores a lo largo del siglo xx y reactualizada por el pueblo en armas al hacer y lograr el triunfo de nuestra gran revolución iniciada en 1910; y que desde luego nos enfrentamos contra quienes, como escribiera Tawney, imitando a las clases privilegiadas de Europa y los Estados Unidos, “... colocan la propiedad por encima de la libertad y temen menos al triunfo de la dictadura que al socialismo...” (13/19).

Y más se complica el panorama por la continuada presión desde el exterior que procura perpetuar la relación de neocolonialismo para la cual “... la presencia de empresas estatales en los países dependientes es vista como un obstáculo —real o potencial— a la tarea de homogeneización planetaria del mercado y de la producción de ... las grandes firmas transnacionales...” (/87) interesadas promotoras del sistema económico neoliberal.

I. NUESTRO PRIMER CONTACTO CON EL ESTADO “MODERNO” EUROPEO

Quizá por expresarse en latín y seguir la concepción romana, Victoria empleaba el vocablo República en lugar de Estado; y conforme a tal criterio expresamente reconoció que nuestros abuelos vivían en República, o en otras palabras, que habían desarrollado un peculiar fenómeno estatal acorde con su propia circunstancia (25/6 a 15). Y sin duda era bueno el funcionamiento de la República o Estado de nuestros abuelos, puesto que sirvió a Cortés para establecer su mando sobre los dominios del vencido imperio mexicana.

Además cabe recordar que los Tenochcas, muy hábiles para cobrar tributos y administrar justicia, también desarrollaban muy concretas funciones económicas con las cuales financiaban diversas actividades mediante la organizada explotación de terrenos específicamente dedicados a esos fines y designados con los nombres de *Alte-petlalli* o tierras de los pueblos, *Teotlalpan* o tierras de los dioses y *Mitlchimalli* o tierras para la guerra (19/13-14).

Tampoco podemos olvidar que los comerciantes, los *pochteca*, casi tenían dignidad de funcionarios públicos en un tipo de Estado que bien merecía el calificativo de “paternalista” porque, al decir de fray Bartolomé de las Casas, en el palacio de Moctezuma “... sus despensas

tenían todas las cosas que se habían de comer ... (y) estaban siempre abiertas para cuantos ... quisieran comer y beber ..." (12/126).

Sobre ese imperio paternalista ocupado en actividades económicas, necesario reflejo de nuestra idiosincrasia, a partir de 1521 se sobrepuso el gobierno virreinal, apéndice de un Estado "moderno" de Europa y que por ello, como dijera la licenciada Villalobos, se desarrolló en México, "... no como producto de una evolución autónoma, sino como un proceso impuesto desde la metrópoli ..." (24).

Pero cabe aclarar que el modelo impuesto no era idéntico al hispano-austriaco surgido espontáneo de la evolución renacentista europea, sino que para justificar legalmente la conquista ante el resto de Europa nos implantaron un diferente modelo de Estado, claramente delineado sobre una base económica patrimonial.

En este aspecto, como hiciera notar el respetado maestro Tena Ramírez,

... la Bula de Alejandro VI, de 4 de mayo de 1493, fue en favor de los reyes de España y no de la nación española. La corona creaba y constituía la propiedad privada por medio de mercedes, sujetas a condiciones y cuyos títulos eran siempre revisables, por lo que el dominio de la Corona no era simplemente el dominio eminente del Estado, sino un dominio originario superpuesto al privado (23/150).

Esa manifestación de la actividad económica del Estado estaba omnipresente, puesto que hasta la rapiña realizada por Cortés y sus *ad lateres*, económica en tanto engrosaba su patrimonio, la justificaban con el razonamiento de obrar en nombre del rey, como acto de gobierno. Y también como acto de gobierno se organizó la fabricación de pólvora, armas y barcos, y las primeras industrializaciones de productos naturales y hasta el comercio.

Humboldt destaca que "... las más antiguas fábricas de paños de México son las de Texcoco. La mayor parte de ellas fueron establecidas en 1592 por el virrey don Luis de Velasco II, ..." (10/451).

Además de los muy conocidos estancos de la pólvora, el tabaco, el comercio del azogue y demás actividades directamente realizadas por el gobierno virreinal, Humboldt menciona que cuando la

... (penúltima guerra entre España e Inglaterra) se despertó por un momento la industria mexicana; y entonces se empezó a fabricar acero y a hacer uso de los minerales de hierro y de mercurio que encierran las montañas de América ... (pero) la paz de Amiens puso fin a tales empresas ... (pues) Apenas se restablecieron las comunicaciones marítimas, ... se volvió a preferir comprar en los mercados europeos el hierro, el acero y el mercurio ... (10/320).

Por todo ello, y en necesaria correspondencia con nuestra experiencia histórica, los nacidos en estas tierras vivimos con la convicción de que las actividades económicas para beneficio de las grandes masas del pueblo son connaturales al Estado.

II. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO EN NUESTRO PENSAMIENTO POLÍTICO DEL SIGLO XIX

Desde los primeros esfuerzos por alcanzar la independencia enfocamos la actividad económica del Estado como medio natural para desarrollar una sociedad igualitaria favorable a los humildes, a los desposeídos, y sin duda por ello, cuando la Inquisición enjuició al primer promotor de nuestra liberación nacional, entre las más importantes pruebas de cargo fue ofrecido el Manifiesto lanzado por Hidalgo contra el Edicto del Tribunal de la Fe, en el cual escribió:

Establezcamos un Gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de éste reino, que . . . dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada Pueblo: ellos entonces gobernarán con la dulzura de padres, nos tratarán como sus hermanos, desterrarán la pobreza moderando la debastación del reino y la extracción de su dinero . . . (8/248).

Tal pensamiento fue refrendado con hechos en Guadalajara, donde expresamente decretó:

Por la presente mando a los Jueces y Justicias del Distrito de esta capital, que de inmediato procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las Comunidades de los Naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional, se entreguen a los Naturales las tierras para su cultivo, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los Naturales en sus respectivos pueblos (20/43).

Igual, de inmediato atacó una de las bases mismas de la explotación decretando: "... Prevengo a todos los dueños de Esclavos y Esclavas, que ... los pongan en libertad... y no lo haciendo así... sufrirán irremisiblemente la pena capital y la confiscación de todos sus bienes." (20/42)

Desde luego en igual sentido se pronunció Morelos y en la apertura del Congreso de Chilpancingo detalló su pensamiento proclamando:

... que no haya privilegios ni abolengos, que no es racional, ni humano, ni debido que haya esclavos, pues el color de la cara no cambia el del corazón ni el del pensamiento; que se eduque a los hijos del labrador y

del barrendero como a los del más rico hacendado; que todo el que se queje en justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario . . . (2/46).

Más violenta resulta la orientación igualitaria y profundamente revolucionaria de don Francisco Severo y Maldonado quien propuso "... una Ley Agraria para dar medios de subsistir a todos los que carecen de ellos o para enriquecer a todos los pobres..." (20/63).

Como cualquier ultra-izquierdista en este 1983, Severo y Maldonado, desde 1811, pidió "... aniquilar de raíz el despotismo y prepotencia de la aristocracia, ocasionados por la acumulación de la riqueza nacional... en un corto número de manos, y asegurar sin convulsiones, sobre sus ruinas, el triunfo de la democracia, del orden, de la justicia, del equilibrio social y de la dignidad de nuestra especie" (20/65).

Notable que Severo y Maldonado, anticipándose muchos años a las más caras aspiraciones del socialismo científico, señala un claro objetivo para la estrategia política del gobierno advirtiendo: "...no por eso se logrará establecer una buena democracia sobre bases generalmente reconocidas de conveniencia universal y justicia, mientras se conservare y no tratase de abolirse por medios suaves y pausados el derecho horrible de la propiedad territorial, perpetua, hereditaria y exclusiva..." (20/64).

Años después, pero ya en forma sistemática, alcanzando algún nivel de exposición teórica y también anticipándose por muchos años a los primeros planteos del socialismo científico, nuestro genial Mariano Otero escribió: "Son sin duda muchos y numerosos los elementos que constituyen las sociedades; pero si entre ellos se buscara un principio generador, un hecho que modifique y comprenda a todos los otros y del que salgan como de un origen común todos los fenómenos sociales que aparecen aislados, éste no puede ser otro que la organización de la propiedad" (16/I-27).

Desde luego, al igual que Severo y Maldonado, tampoco Otero se detenía en la exposición general, sino que habiendo consagrado su vida a la acción política expresamente señaló: "...necesitamos, pues, un cambio general, y este cambio debe comenzar por las relaciones materiales de la sociedad..." (16/I-55). Por desgracia para nuestro desarrollo, la muerte lo arrebató cuando apenas iniciaba una madurez intelectual que prometía ser fecunda.

Por fortuna sus palabras no cayeron en el vacío, sino fructificaron en otras mentes lúcidas, las de los conocidos en nuestra historia como "liberales puros"; aunque al parecer eran algo más que eso, pues los conocidos como "liberales modernos", que casi merecían el calificativo de Manchesterianos, votaban contra ellos en los asuntos de verdadero interés social.

Justo es reconocer que pese a tales derrotas, en los debates del Constituyente 1856-57, seguían firmes en la brega, como con el muy famoso voto particular de don Ponciano Arriaga sobre el proyecto de Constitución en el cual, siguiendo la línea que proponía activa participación del Estado en la vida económica, manifestó: "...mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, ...un pueblo numeroso, ...gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo... Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, ...en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad..." (26/387).

Dentro de la misma corriente aun cuando con expresión más radical, exponiendo un claro planteo clasista, el diputado Isidoro Olvera criticó las orientaciones de todo el proceso legislativo de aquellos tiempos, señalando: "...estamos acostumbrados a no considerar para las leyes más elementos que los aristocráticos de México, y nunca a la clase media o infeliz..." (26/348).

Y en el mismo sentido hubieron de escuchar a Ignacio Ramírez cuando les espetó: "...el verdadero problema social es emancipar a los jornaleros de los capitalistas ... (por ello) ...formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, ...un modesto bienestar derramado entre todos los individuos..." (26/471). Desde luego, los verdaderos "liberales" aplastaron totalmente esta aspiración igualitaria que hubiera requerido intensa actividad económica del Estado para determinar la redistribución del ingreso.

Cierto es que los hechos históricos dieron plena razón a los conservadores, y aun a los verdaderos liberales, los moderados del Congreso del 57, pues las ideas de Arriaga, Olvera, Ramírez y demás conocidos como liberales puros estaban tan adelante de su tiempo que ahora, en 1983, aún no podemos alcanzarlas; por ello los campeones de la Revolución de Ayutla no pudieron comprender la admonición, verdadera profecía de Zárco: "...las revoluciones que se detienen retroceden, son estériles, engañan a los pueblos y sólo encaminan a la reacción y a la anarquía..." (26/820).

Así después de 1857 llegó la anarquía con la Guerra de Tres años, la Intervención Francesa y luego la reacción del porfiriato que por más de treinta años logró imponer en México, con la paz de los sepulcros, un modelo de Estado liberal, casi al estilo de los Estados manchesterianos burgueses que tanto encomian nuestros millonarios criollos cuando suspiran por Europa o por el neoliberalismo de Milton Friedman y su escuela reaganiana de Chicago.

III. PRODROMOS REVOLUCIONARIOS E INICIO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA PARAESTATAL

Por lo que se refiere a la realidad histórica de nuestra gran revolución, resulta notorio que sus causas socioeconómicas y políticas se manifestaron objetivamente actuantes desde varios años antes de aquella mañana, un 18 de noviembre, en que Aquiles Serdán hizo frente a la policía de Puebla; y sin duda bastantes de esas circunstancias causales siguen actuantes y determinando muchas de las disposiciones de gobierno dictadas por el presidente De la Madrid en este año 1983.

Así, desde 1900 había comenzado a publicarse *Regeneración*, trinchera periodística de los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón, cuya hiperestésica sensibilidad política los había motivado a iniciar la crítica contra el porfiriato, cuando éste aún era apaludido por muchísimos mexicanos.

El mismo Ricardo Flores Magón, junto con Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, su hermano Enrique, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante, dieron a conocer el 1º de julio de 1906 el programa del Partido Liberal Mexicano, que nada más tenía de “liberal” el nombre dictado por la administración de la “Junta Organizadora” hacia los “liberales puros” del movimiento de Reforma; pues el contenido del flamante programa estaba muy distante del verdadero liberalismo originado en Europa ya que renovaba el planteo de diversas disposiciones autóctonas cuya añeja tradición se remontaba a las primeras proclamas y decretos de Hidalgo y de Morelos.

Así pueden leerse muchas ideas alejadas del clásico liberalismo, como por ejemplo, un apartado dedicado a las relaciones “capital y trabajo” en el cual se plantean las demandas de máximo de ocho horas de trabajo y salario mínimo de \$1.00; prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de 14 años; alojamiento higiénico a los trabajadores; indemnización por accidentes de trabajo; declarar nulas las deudas de los jornaleros del campo para con los amos; que el salario se pague con dinero en efectivo y no en especie ni vales... (9/12), todo lo cual podría lograrse mediante enérgica reglamentación y control económico del Estado.

Por lo que se refiere a los aspectos agrarios aumentaba la distancia con respecto al “liberalismo” porque preconizaba

... la equitativa distribución de las tierras, con las facilidades de cultivarlas y aprovecharlas sin restricciones ... restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos ... cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará (sí, la recobrará) el Estado ... el Estado dará tierra a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y *no venderlas* ... (9/19 a 24).

Fácil es apreciar que tales ideas, sólo realizables mediante intensa actividad económica del Estado, reaparecieron como conquistas logradas por los revolucionarios al redactar la Constitución de 1917; pero desde luego, la sola integración de la Junta Organizadora y la redacción del programa más allá de nuestras fronteras, en los Estados Unidos, ya hacían evidente las dificultades de funcionamiento confrontadas por un Estado que concientemente procurara ajustar sus políticas y disposiciones a la doctrina “liberal” importada de Europa.

Notorio era que los problemas del Estado presidido por Porfirio Díaz y manejado por la alta burguesía de la época, se extendían bastante más allá del simple problema político de un Partido en oposición, pues ya apuntaban los brotes de profundas fallas estructurales que motivaron el abandono de un aspecto del *modelo liberal* para cometer un verdadero sacrilegio contra el “Estado-gendarme”, cuya acción ideal debía quedar limitada, nada más, a “arbitrar los conflictos que se presenten en el ejercicio de los derechos, y en el cumplimiento de las obligaciones que el propio Estado ha establecido” (4/49).

Así, pese a las artes hacendarias y valiosas relaciones internacionales de Limantour, después de treinta años de culto al modelo político-económico liberal, el porfiriato defeccionó obligado por las circunstancias e inició acciones como “Estado-promotor”, y hasta “benefactor” (4/50), al decretar, el 6 de julio de 1907, la “consolidación” (ahora diríamos nacionalización) de los Ferrocarriles Nacionales de México, que hubo de ampliar el 1º de febrero de 1909 cuando, como efecto de otros de los no raros errores administrativos de la llamada iniciativa privada (IP), fue necesario incorporar dentro de la misma administración del gobierno al Ferrocarril Central Mexicano; con todo lo cual, forzados por las circunstancias, se inició la administración paraestatal en México, muchas décadas antes de que alguien pensara en diseñar el marco legal para dar bases jurídicas a la función o desarrollar su teoría a nivel técnico-administrativo.

Pertinente es insistir en que nada más por la presión de las circunstancias, por condiciones socioeconómicas objetivas, podemos *explicar*, que no *comprender*, la radical desviación que representó en un Estado regido por la Constitución de 1857, lanzarse a una nacionalización para la cual no existía ningún instrumento jurídico que le proporcionara marco de referencia dentro de un Estado delineado conforme al modelo “liberal”.

IV. EXIGENCIAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO DURANTE LA REVOLUCIÓN Y EN EL CONSTITUYENTE

Durante las fiestas del Centenario en 1910, resultó plenamente notorio que el sistema socioeconómico y político de la nación, inspirado en las

doctrinas liberales, sufría muy graves entorpecimientos que nada más podrían corregirse por la violencia de la revolución que instaurara un nuevo tipo de Estado.

A. LOS PLANES REVOLUCIONARIOS

Muchos hombres, desde distintos puntos de la geografía del país, cada uno según su propia circunstancia, comenzaron el análisis sistemático de nuestra realidad y ensayos de diseño para nuevos tipos de Estado que presentaban planes políticos mediante los cuales convocaban al pueblo para unirse a la riesgosa tarea de empuñar las armas para transformar violentamente la realidad.

Por ello, como indicara Manuel González Ramírez: “En la vida pública de México el plan político es una literatura fundamental... En (ellos) se pueden hallar todos los intentos de procurar dar forma al gobierno civil... es proyecto para ser desarrollado, en realidad resulta compromiso de tipo revolucionario...” (9/VII).

El inicio de la lucha quedó señalado por el Plan de San Luis, suscrito por Madero el 5 de octubre de 1910, por el cual se previó que: “El día 20 de noviembre, desde las seis de la tarde... todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan” (9/38).

Sin duda el punto de mayor trascendencia fue el 3º, conforme al cual se declaraba: “...de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario...” (9/37). Cortas palabras cuya explosiva trascendencia nunca alcanzó a comprender su mismo redactor, Madero, pero que desencadenaron las más poderosas fuerzas sociales alimentando la rebelión con la sangre de los peones esclavizados en las haciendas; pero sobre todo, porque involucraban inevitable ruptura con el Estado liberal, muchos de cuyos actos y hasta sus más esenciales principios, sobre todo los de propiedad privada y abstencionismo del Estado en cuestiones económicas, quedarían totalmente anulados al triunfo de la confrontación armada.

El cumplimiento de tal proclama, en la práctica anularía 50 años, medio siglo de operaciones sobre bienes rurales. Escrituras notariales, sentencias judiciales y demás maniobras que a partir de profundas consideraciones sobre los principios doctrinarios del derecho habían permitido legalizar, sí, *legalizar* con todas las formalidades previstas por las leyes vigentes, la sagrada *propiedad* privada sobre casi inconmensurables propiedades rurales y muchas urbanas que se concentraron en unas pocas, poquísimas manos, quedarían anuladas para reintegrar a los desposeídos los bienes arrebatados por la arbitrariedad.

Iniciada la revolución comenzarían a sumarse más y más expresiones de pensamiento político que para nada consideraban las ya obsoletas

doctrinas liberales, aun cuando, como hiciera notar el doctor Carpizo, "El pensamiento social mexicano no se improvisó en la segunda década de este siglo, (sino) fue el resultado de una noción cronológicamente vieja, pero nueva y viva en su realización" (3/17).

Así, por ejemplo, nada más despreciando las formalidades que legalizaban las relaciones de propiedad privada y con una muy decidida acción del Estado sobre las relaciones económicas, se podría cumplir con lo proclamado en el "Plan Político Social" fechado en la sierra de Guerrero el 18 de marzo de 1911 y en el cual, además de reconocer a Francisco I. Madero como presidente provisional, se repetía una proclama que recordaba el Decreto dado por Hidalgo en Guadalajara: "IX. Todas las propiedades que han sido usurpadas... serán devueltas a sus antiguos dueños;" y otro como recordando a Morelos, "X. Se aumentarán los jornales de los trabajadores de ambos sexos, tanto del campo como de la ciudad, en relación con los rendimientos del capital..." (9/69).

Igual ocurriría con el muy conocido "Plan de Ayala" (proclamado por el ya inmortal Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911. Nada más anulando los efectos de infinidad de actos jurídicos realizados con toda formalidad, rechazando hasta las más esenciales características del sistema de relaciones conocidas como propiedad privada y convirtiendo al Estado en agente del cambio económico, sería posible cumplir con el ofrecimiento contenido en el punto "6º ... los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía ... entrarán en posesión de estos bienes inmuebles ... los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes..." (9/75), o sea, que se reactualizaba su valor aun cuando especiales actos jurídicos muy concretos y específicos los hubieran anulado.

O el "7º En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, ... se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos ... obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor..." (9/76).

Nada más hubo una excepción de esos planes que ofrecían bosquejos del modelo de Estado que ofrecían implantar después de la revolución; y por haber sido el iniciador del conocido como "Movimiento Constitucionalista", a la postre triunfante, merece especial atención.

Como antecedente cabe recordar que el gobierno del estado de Coahuila repudió al conocido como *cuartelazo de la Ciudadela*, coordinado por el embajador norteamericano Henry Lane Wilson, y que culminó con las muertes del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez a manos de sicarios de Victoriano Huerta.

Expresada su rebeldía, don Venustiano Carranza ordenó salir de Saltillo e hizo caminar a sus seguidores muchas decenas de kilómetros bajo el sol del desierto hasta llegar a una hacienda determinada (/II-21), pues sin duda con su nombre quería buscar un refuerzo místico dándole la designación de “Plan de Guadalupe”.

El por ello llamado *Plan de Guadalupe* fue una simple expresión de objetivos políticos inmediatos, cuya parquedad provocó inconformidad en la casi totalidad de revolucionarios deseosos de una clara denuncia de injusticias sociales y expresos propósitos de transformación económica, social y política del país. Por ello fue origen de muchos conflictos, comenzando por el comandante de la División del Norte, general Francisco Villa, que en apariencia fue resuelto con las Juntas de Torreón, en las que se expresaron algunas esenciales demandas socioeconómicas.

Tan fuerte fue la presión exigiendo pronunciamientos socioeconómicos a Venustiano Carranza, que para captar fuerzas hubo de promulgar sus “Reformas al Plan de Guadalupe”; y siguiendo sus propósitos de asociación mística las promulgó, precisamente, el día de la Guadalupeana: 12 de diciembre de 1914.

En tales reformas, sometiéndose a las corrientes dominantes entre los revolucionarios, ofreció expedir y poner en vigor “. . . durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí. . .” (9/162).

Mucho más amplias fueron las proposiciones de reformas socioeconómicas escuchadas en la Convención de Aguascalientes instalada desde el 10 de octubre de 1914; a la cual confluieron ininidad de ideas, muchas simples lucubraciones, otras ya experimentadas como disposiciones concretas promulgadas y más o menos aplicadas por los gobernadores provisionales nombrados en diversos estados de la Federación.

Tiempo después de concluida, y fechado en Jojutla, Morelos, el 18 de abril de 1916, fue publicado el “Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución Aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria”, entre cuyos diversos puntos es pertinente destacar:

Artículo 1º Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite la extensión de terreno que sea bastante para subvenir a sus necesidades y las de su familia. . . Artículo 2º Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a las poblaciones. . . Artículo 7º Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros. . . Artículo 8º. . . reconocer al derecho de huelga. . . Artículo 13º Emancipar la Universidad Nacional. . . Artículo 22º Exigir a las compañías extranjeras que quieren hacer negocios en México. . . I. Establecer en la República juntas directi-

vas suficientemente capacitadas para el reparto de dividendos... II. ...someterse a la jurisdicción de los tribunales mexicanos...” (9/123-127).

Así, como inacabable torrente fluían de todos los puntos del país y de los más diversos niveles sociales incontables ideas que, reconcentradas en las personas de los diputados reunidos en Querétaro el 1º de diciembre de 1916, en escasísimos dos meses, cristalizaron bajo la forma de nuestra Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917.

B. EN EL CONSTITUYENTE

El trabajo desarrollado por los constituyentes fue de un pragmatismo extraordinario; sin adornos doctrinarios ni florituras oratorias. Su casi invariable sequedad de expresión correspondía a la de un pueblo que había sido despojado, explotado y escarnecido mediante interminables argumentos especiosos, invocaciones a doctrinas jurídicas y sentencias farragosas que nada más habían servido para legalizar su miseria y hundirlo en la desesperación.

Quizá por ello al correr de la lucha se había desarrollado en México una corriente de pensamiento que pudiera designarse como la Escuela del Realismo Sociojurídico, intuida por el licenciado Isidro Fabela cuando aún tibios los cadáveres de Madero y Pino Suárez, el 1º de mayo de 1913, pronunció un discurso conmemorativo del Día del Trabajo, en el cual dijo: “...*las necesidades crean las leyes y no las leyes a las necesidades*...” (21/II-41) y recalcó sus palabras al reclamar satisfacción para “...la aspiración legítima de millones de hombres de alcanzar en la sociedad una vida mejor, más digna, más justa, más humana. Esta ansia de libertad que sacude las almas, que aguijonea los cerebros contra nuestras leyes económicas arcaicas y opresoras, y contra los mandatarios, incapaces de penetrar los ideales del pobre, porque el pobre está abajo y sufre y el gobernante está arriba y olvida...” (21/II-42).

Al correr los debates en el constituyente fue acentuándose la crítica contra el pasado “liberal”, soporte de la legalidad porfiriana, aun cuando una especie de fetichismo cultivado hacia los “liberales puros” suavizaba el ataque contra la Constitución del 57.

Pese a ese casi místico respeto, el repudio a la legalidad porfiriana y búsqueda de una legislación realista, se hizo notoria hasta en las palabras pronunciadas por el que fuera Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, en su escrito para la entrega del Proyecto de Constitución: “...los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica...” (17/I-145).

Así, sobre los clásicos modelos de “Estado-gendarme”, “promotor”, “benefactor” o “planificador integral” (4/49-50) se esboza la necesidad de un Estado realizador del derecho para la justicia social; mediante

actividades económicas cuya creciente complejidad requiere planeación, pero siempre atento a superar la crítica dirigida por Carranza contra “la Constitución de 1857 (que) hizo . . . la declaración de que los derechos del hombre son la base y objeto de todas las instituciones sociales; pero . . . no otorgó a esos derechos las garantías debidas, . . .” (17/I-148).

Desde luego, ese realismo sociojurídico delineado por Fabela, y reiterado por Carranza, también se manifestó expresamente, tanto en la presentación de la iniciativa sobre el artículo 27, como en los debates correspondientes; y sobre ello se hizo notar que: “Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad. . .” (17/I-613).

Por aquellos tiempos esa realidad se desenvolvía al ritmo del contrapunto dialéctico de la lucha de clases que se intentó superar con la redacción del artículo 5o., cuando el diputado Gravioto señaló que “. . . el gobierno tiene que preocuparse en ayudar a mejorar la situación del obrero y tiene que armarlo para que luche valientemente contra el capital. . .” (17/I-309).

Poco después, y dado que dentro del estrecho marco de las garantías individuales no pudieron encajar el amplio perfil de un nuevo modelo de relaciones trabajo-capital, el diputado Manjarrés, impaciente porque a su decir, “. . . nada se ha resuelto sobre las limitaciones de las ganancias de los capitalistas. . .” (17/I-318), retomó una idea antes planteada y formalmente propuso se integrara una Comisión que estudiara las garantías mínimas para los obreros, a cuyo artículo correspondió en la redacción final del número 123.

Sobre el texto definitivo Carpizo tuvo una bella expresión también aplicable al artículo 27: “. . . como Minerva, nació rompiendo la cabeza de un dios: la omnipotente economía, y abrió cauces a una nueva idea de estructura económica, donde. . . termine la explotación del hombre por el hombre” (3/105).

Esas exigencias de más intensa actividad económica del Estado, también se manifestaron en los debates para redactar el que sería artículo 28 pues, por ejemplo, recordando la asociación constituida por el general Salvador Alvarado en Yucatán para regular el precio internacional del henequén, se pidió legislar para hacer posible la constitución de asociaciones de productores “. . . bajo la vigilancia y amparo del Gobierno Federal o de los Estados. . .” (17/II-4).

Pertinente es recordar que en los debates sobre el artículo 28 se plantearon cuestiones, ahora de renovada actualidad, pero cuyo lejano origen puede remontarse hasta fechas tan lejanas como el 24 de septiembre de 1913, cuando en Hermosillo don Venustiano precisó:

Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el inmoral monopolio de las empresas particulares que han absorbido cientos de años

todas las riquezas públicas y privadas de México. . . Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Único, el Banco del Estado, lográndose de ser posible, la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno (17/II-54).

Mucho ampliaron los constituyentes esos conceptos de don Venustiano pues, por ejemplo, el multicitado general Jara afirmó: "En México se ha observado un verdadero desbarajuste en la cuestión bancaria; . . . fraude a los incautos que han depositado su confianza en varios bancos. . ." (17/II-9). Idea reiterada por el general Mújica al expresar: "... en mi concepto, el gobierno debía, . . . para garantizar los intereses privados, hacerse cargo del activo de los bancos, recibiendo asimismo la cartera de los mismos, que era la propiedad nacional hipotecada en favor de ellos. . ." (17/II-22).

Más adelante y después de haber detallado algunas maniobras de los bancos denunció que "... estaban en condiciones de hacerle la guerra al gobierno constitucionalista, y de hecho se la hicieron . . . porque el capital tiene que ser enemigo de los movimientos revolucionarios de principios. . ." (17/II-23) ¡Gran verdad aún actuante!

Sin duda por ello es posible afirmar que, aun cuando hubiera sido necesario esperar 70 años, en 1982 se cumplió un clarísimo y viejo propósito de nuestra gran revolución.

V. EL NUEVO EJE DEL ESTADO

Vista en toda su perspectiva la obra realizada en Querétaro, hemos de concederles plena razón a los constituyentes cuando en la exposición de motivos afirmaron: "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. . ." (17/I-611). Y sin duda es el dispositivo jurídico que marca una orientación histórica completamente nueva a nuestra Constitución y a la propia estructura del Estado mexicano.

Desde luego, como consecuencia de una revolución de origen esencialmente agrario, la primordial preocupación de los constituyentes se centró sobre los problemas de la propiedad rural; aunque por haberse tocado el común problema de la propiedad territorial, en derredor de este aspecto giraron los problemas de propiedad por parte de sociedades anónimas y demás corporaciones privadas, como también de los bancos, así como los relacionados con la explotación del subsuelo, principal actividad económica a la que ancestralmente han procurado y procuran limitarnos las poderosas metrópolis imperiales.

Lamentable que por el sistema de Comisión informal en que fue redactado el proyecto del artículo 27 quedamos sin antecedentes de los debates porque, como relatara el ingeniero Pastor Rouaix:

ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO

463

Si lo que se trató en aquellas pequeñas asambleas hubiera constado en actas o se hubiera tomado en notas taquigráficas, seguramente se encontrarían allí los fundamentos jurídicos, el espíritu de la Ley y la intención del legislador; pero como dice el licenciado Molina Enriquez, no quisimos dar una formalidad ostentosa a lo que sólo era expresión de los anhelos de unos hombres de buena voluntad... para llevar a término una obra que juzgaban benéfica para su Patria y para sus conciudadanos (17/I-609).

En cuanto al propósito consciente procurado por los redactores, resultan esclarecedoras las palabras del ingeniero Rouaix:

La Revolución necesitaba romper las ligaduras que entorpecían su acción para realizar la obra constructiva que debía llevar a término, y para ello era indispensable que la Constitución Política de la República contuviera preceptos que claramente colocaron la soberanía de la Nación por encima de la propiedad privada y la conveniencia preferente a los derechos individuales del capitalismo, que habían sido inviolables hasta entonces... (17/I-611).

Como es fácil apreciar, la idea de los redactores superaba con mucha amplitud el marco de la simple reforma agraria que, junto con el control soberano del subsuelo, serían limitado motivo de preocupación durante los primeros años de vigencia de la nueva Constitución.

La amplia perspectiva que ahora desborda la simple preocupación agrarista se aprecia en el texto de la "Iniciativa sobre el Artículo 27" en la cual puede leerse: "...permite a la Nación retener bajo su dominio todo cuanto sea necesario para el desarrollo social..." (17/I-613), y termina el párrafo enumerado: "...como las minas, el petróleo, etcétera..." (17/I-614) o sea, "y demás"; ¿pero cuál era ese *demás* a que se refirieron los constituyentes?

Desde luego, en un país como entonces era el nuestro, de economía esencialmente agrícola, fue natural que los constituyentes centraran su atención en el problema agrario y en las minas, esencial explotación del subsuelo durante cuatro siglos, y nada más agregaron la entonces naciente explotación petrolera; por lo cual, como lo *demás*, cabe interpretar las actividades por entonces poco diferenciadas y de menor importancia como la industria y el comercio internacional.

Tal suposición se refuerza con la lectura del Dictamen rendido por la Comisión respectiva en cuyo segundo párrafo es posible leer unas líneas que sugieren ideas o demandas que pretendían avanzar mucho, pero mucho más que lo planteado en el proyecto del artículo.

Así, como si contestaran objeciones latentes en la opinión de algunos otros constituyentes, en el Dictamen afirmaron: "El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar

social, al cual nos referiremos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo” (17/I-620).

Pertinente es destacar que el radicalísimo texto del primer párrafo del artículo 27, aprobado por el Constituyente, se ha mantenido invariable hasta la fecha, estableciendo: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Tal texto se complementa con el párrafo tercero en el cual se prescribe:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana.

Desde luego, como dijera el ingeniero Pastor Rouaix, “El párrafo primero . . .era indispensable (para) *expresar con precisión y con firmeza el principio sobre el cual se basaba la Nación para establecer limitaciones y cortapisas al derecho de propiedad privada. . .* (17/I-611) cuya amplitud de aplicación se precisaría en el tercer párrafo del mismo artículo.

Como resultado final cabe destacar que los constituyentes, quizá sin clara comprensión de ello, superaron en radicalismo a todo lo soñado y concebido sobre la propiedad desde el *Jus Gentium* de los romanos, el jusnaturalismo reconocido por la Revolución Francesa, e inclusive por las Constituciones Rusa y China de la actualidad, que si bien declaran su propósito de combatir cualquier forma de propiedad privada para implantar la social y la del Estado, tácitamente aceptan sin discutir que, en el pensamiento, la propiedad privada existe como concepto más allá de la voluntad del Estado para suprimirla.

Radicalmente distinta es la posición de nuestra Constitución, porque nuestros diputados de 1917 cambiaron el apoyo mismo del concepto de propiedad privada y así, mientras las demás legislaciones manejan las instituciones relacionadas con la propiedad privada como un concepto *universal*, cuya sagrada validez nadie discute, para nuestra Constitución, para nuestra concepción jurídica mexicana, el derecho de propiedad nada más existe como efecto de un simple acto de legislación.

La radical variante en la elaboración del concepto con relación a la percepción empírica, se hace notable cuando se la coteja con un antiguo esquema escolástico redefinido por Kant.

Así, para la concepción romana, adoptada por el jusnaturalismo y por los chinos o rusos socialistas, el conocimiento del concepto de propiedad privada resulta un *a priori*, “independientemente de la experiencia y también de toda impresión sensible” (11/76); y conforme a tal validez universal esa propiedad privada se acepta como verdadera e indiscutible, sólo sujeta a explicación o a definición.

Por lo contrario, para la Constitución Mexicana, la propiedad de las tierras y aguas . . . corresponde originariamente a la Nación a nosotros los mexicanos como pueblo, como fenómeno etno-cultural, existente por sí mismo, sin que para tal existencia se requiera su necesaria conceptualización como Estado, o sea, simple posesión socio-histórica del territorio que en sus límites ahora identificamos como nuestro, y que apreciado con referencia al marco jurídico en integración lo percibimos como un concepto *a priori*, como propiedad originaria de la Nación, derecho *universal* no discutible; y sólo hasta después de esa real y primigenia experiencia posesoria, antecedente de la propiedad común del pueblo, la Nación integrada en Estado constituye la propiedad privada, por lo que ésta, conforme a nuestra conceptualización constitucional resulta un *a posteriori*, simple creación humana, acto legislativo emanado de nuestra experiencia posesoria y propietaria como Nación.

O en otras palabras, nuestros Constituyentes rechazaron tan absoluta y radicalmente el concepto de propiedad privada romano o el jusnaturalista, que lo anularon, lo desconocieron; por ello ni se plantea la necesidad, como en las constituciones socialistas, de luchar contra la propiedad privada, porque para nosotros ésta dejó de existir como entidad con valor universal o absoluto. Para nosotros, conforme a nuestra Constitución, el concepto de propiedad privada, implícitamente negado, sólo se recupera como una simple creación legislativa; y por ello ya es posible la vigencia del tercer párrafo del Artículo 27, en esencia reglamentario del primero, y por el cual se autoriza al Estado, a la Nación, a “imponer a la propiedad privada”, cuya substancia fué creada por el párrafo primero, “Las modalidades que dicte el interés público” y “hacer una distribución equitativa de al riqueza pública”.

Así fue como se consumó la profunda revolución conceptual que en vano intentó el Cristianismo contra el Derecho Romano: sujetar a la riqueza, a la propiedad, a . . . una distribución equitativa. . . , sujetar la propiedad a los superiores dictados de la justicia, dominar los intereses de los particulares y sobreponer a ellos la prioridad del interés público (5/31).

De haber podido enterarse, sin duda don Francisco Severo y Maldonado habría sonreído satisfecho de las realizaciones legislativas de sus herederos espirituales.

Así nuestro Estado revolucionario nació en 1917, rico, riquísimo en potencia porque recibió el dominio y propiedad inminentes sobre todos los bienes comprendidos dentro del territorio nacional; pero siguió po-

bre y dependiente porque nuestros constituyentes, confiando en la capacidad y patriotismo de la iniciativa privada, no dotaron al nuevo gobierno con los instrumentos que le pudieran permitir administrar toda esa ingente riqueza.

VI. DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL A LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

En principio el Estado revolucionario mexicano comenzó la administración de sus bienes con criterio similar al aplicable a los "bienes propios", sistema heredado del derecho español y ampliado por necesidad cuando el movimiento de Reforma "nacionalizó" los bienes de las corporaciones religiosas.

También como "bien propio" se procedió para la administración de los ferrocarriles, "consolidados" o "nacionalizados". Bastó el simple nombramiento del gerente general conforme al derecho de "accionista mayoritario" que había recaído en el gobierno federal.

Diez años transcurrirían para que la Constitución de 1917 estableciera la posibilidad de sujetar la propiedad al interés público; y otros 10 años después, hasta 1928, se abrió el primer espacio jurídico para la directa actividad económica empresarial del Estado mexicano, cuando en el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales se estableció: Artículo 25. "Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios. II. *Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley...*"

Carente de los instrumentos administrativos adecuados, nuestro Estado se había mantenido casi al margen de las actividades económicas productivas, íntegramente dejadas a criterio de personas privadas que, desde luego, siempre anteponen su propio beneficio sobre cualquier posible interés social.

Esa carencia de recursos administrativos adecuados hizo que el glorioso 18 de marzo de 1938 se convirtiera en una verdadera prueba para la capacidad adaptativa de la nación que, ante la emergencia, hubo de emprender una actividad económica pública de vital trascendencia para el Estado aplicando para ello los mismos marcos jurídicos diseñados para la administración empresarial privada.

Además de los ferrocarriles y el petróleo, nuestro presidente, el general Lázaro Cárdenas, comenzó a desarrollar muchas otras actividades económicas de interés para el Estado, generando con ello nuevos problemas punto menos que insolubles por la carencia de disposiciones legales, de marcos jurídicos adecuados para el manejo de esas empresas inconcebibles conforme al criterio de los Estados capitalistas con los cuales convivimos.

Según explicara el maestro Gabino Fraga, el primer reconocimiento

ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO

467

jurídico a este tipo de empresas apareció en el *Diario Oficial* de 18 de noviembre de 1942, cuando un nuevo texto estableció, en la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, competencia de la federación para los asuntos relacionados con empresas "...que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal" (6/353). Tal texto se mantiene hasta la actualidad (1983).

Transcurrirían cinco años más, hasta que

...en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1947, se publicó la Ley fechada el día anterior, en virtud de la cual se establece un control por parte del Gobierno Federal sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, definiendo a los organismos descentralizados... como las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, a)... sus recursos hayan sido o sean suministrados ... por el Gobierno Federal ... b) que su objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social. (6/353.)

Notorias son las dificultades del maestro Gabino Fraga para analizar estas formas jurídicas que le resultaban un tanto extrañas; y que sin duda también lo fueron para los autores de aquella primera ley, porque al parecer más bien pretendían trabar que facilitar el funcionamiento de aquellas primeras empresas paraestatales.

Sobre este particular cabe recordar que las empresas paraestatales comenzaron como simple descentralización de servicios públicos hasta entonces atendidos en forma directa, pero deficiente, por órganos de gobierno. Su propósito original fue precisamente intentar un mejoramiento de las condiciones técnicas de ministración del servicio; aunque al parecer los administradores públicos de aquellos tiempos no se resignaban al abandono del control sobre el servicio descentralizado como empresa y mantuvieron el criterio de "confianza" personal para la designación del nivel gerencial, con lo que persistió fuerte color político en todos los nombramientos, tanto de aquellos dedicados a servicios públicos, como en las muchas actuales paraestatales ocupadas en la producción de diversos bienes.

Esa diferencia entre el quehacer político y el técnico ya había sido debidamente examinada desde el Constituyente de Querétaro, como lo hiciera notar Rodrigo Moreno con cita del dictamen sobre el artículo 90, de cuya transcripción cabe extractar algunos párrafos:

Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos

ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder. . . De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas, . . . o meramente administrativas. . . que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural que es la prestación al público de un buen servicio. . . (14/76) . . . el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico. (14/77)

Cierto es que el anterior dictamen hacía referencia a los departamentos administrativos, que por cierto para estos tiempos ya hasta han desaparecido; pero el criterio externado en dicho Dictamen ilustra sobre las características de los departamentos o entidades descentralizadas que atiendan servicios públicos y también resulta aplicable a las muchas paraestatales de la actualidad, que en casos atienden servicios públicos, aunque en otros se dedican a la producción de bienes o servicios para su venta o ministración a individuos en lo particular.

Desde luego, se necesitaría un trabajo altamente especializado para estudiar los aspectos estructurales de la evolución histórico-jurídica de nuestras empresas paraestatales o descentralizadas.

VII. ACCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO

“En general —como apunta Jorge Carpizo— las opiniones en favor de la Constitución de 1917 coinciden en afirmar que fue, ha sido y es un proyecto de realización y por realizar. . .” (3/125); y todos lamentamos que pese al transcurso de los años aún esté insatisfecho el propósito de mejorar las condiciones de vida del proletariado tanto urbano como rural.

Quizá la persistencia de la desigualdad derive de que, como escribiera Gamas Torruco, “El Estado burgués de inspiración individualista, liberal. . . nace con el embrión de una gran contradicción interna. La libertad que proclama implica la actividad económica, pero la libertad en la economía conduce a la desigualdad” (16/II-83).

Malo que esta desigualdad se haya agravado al transcurso de los años.

Analizando la distribución del ingreso familiar, para 1970 vemos que el 5% de las familias se apropiaba entre el 36 y el 40% de los ingresos totales disponibles. En el otro extremo, el 60% de las familias mexicanas percibía sólo el 20% del ingreso total. (18/93.)

Desde luego, esta situación aberrante ya resultaba hasta inconcebible. Que el 5% de la población se quede con casi la mitad de todo el

producto nacional, mientras más de la mitad de la población reciba escasamente el 20%, nada más puede merecer el calificativo de criminal, porque hasta rebasa todos los límites de lo que antiguamente se calificaba como la más absoluta inmoralidad.

Triste es aclarar que la mayoría de empresarios mexicanos, y naturalmente todos los extranjeros, estaban contentos y satisfechos con esa situación de inmoral desigualdad, al tiempo que “Diversos segmentos del sector público habían perdido... su fe inicial en el promisorio papel de la empresa privada para el mejoramiento del país...” (1/173).

Quizá esa decepción por el poco patriotismo de muchos empresarios mexicanos explica el por qué, en cuanto el señor presidente Echeverría tomó posesión, promovió la “Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal” (D.O. 31-XII-1970) e incrementó tales empresas estatales “...de 84 en 1970 a 845 en 1976” (1/162), aun cuando jurídicamente seguíamos careciendo de antecedentes constitucionales para integrarlas.

Sobre esa decidida promoción de la actividad económica pública cabe recordar que antes, sobre todo desde 1946, los empresarios privados se habían mostrado satisfechos con la política económica del gobierno conocida como el “desarrollo estabilizador”; pero el enérgico impulso dado por el presidente Echeverría al sector público de la economía afectó intereses extranjeros y extrañamente, muy extrañamente en forma incomprensible también comenzó la agitación de muchos empresarios mexicanos a los que procuraba favorecer el gobierno para impulsar un desarrollo económico nacionalista. Quizá el único que comprendió y quiso incorporarse a la política nacionalista fue don Eugenio Garza Sada, patriarca del conocido como “Grupo Monterrey”.

Pero recuperemos el orden. Como hace notar Basáñez, “...antes de 1973 (no había ocurrido) ninguna confrontación abierta importante entre los sectores público y privado. La variación importante de esta tendencia parece haber sido introducida por el propio embajador de los Estados Unidos, Robert McBride, cuando en diciembre de 1972 cuestionó la política de Echeverría en vista de los proyectos de Ley para regular la inversión extranjera. En abril de 1973, la CAMCO (Cámara Americana de Comercio) empezó a promover abiertamente la organización para la defensa de la *libre empresa*...” (1/195); “...la primera fuga de capitales tuvo lugar en mayo de 1973...” (1/160); y más o menos por el mes de agosto el embajador, CAMCO y “...Frank B. Loretta (presidente de la empresa Dupont), comenzaron a formular invitación a los empresarios para unificarse y coordinar sus acciones en contra de la creciente hostilidad hacia el capital extranjero y la libre empresa” (1/90).

Quizá para daño del tranquilo desarrollo económico de México, el más destacado empresario notoriamente nacionalista, don Eugenio Gar-

za Sada, fue asesinado en septiembre de 1973 en oscuras circunstancias que no han podido ser esclarecidas, pero que privaron a Echeverría de un apoyo para el desarrollo nacionalista de nuestra economía.

Dos años después, en abril de 1975, se integró el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), según dicen sus propios integrantes, la cúpula empresarial, y lanzaron sus puntos programáticos, verdadero manifiesto de combate con el que prácticamente se solidarizaban con muchas de las posiciones sostenidas por la embajada y empresarios yanquis, pues entre otras cosas sostenían: “..la actividad económica corresponde fundamentalmente a los particulares... se considera imprescindible que se preserve la propiedad privada...” (22/67) y aun cuando no aportan ningún fundamento para tal criterio, afirman que: “..Es deber del Estado alentar y promover la inversión privada... (y que) c. El futuro desarrollo de México depende de la expansión del sector comercial privado...” (18/173).

Desde esos tiempos comenzó la gran batalla entre el sector público y el privado a la cual se han sumado la casi totalidad de empresarios mexicanos ya que, desde luego, “..los empresarios extranjeros afirman su interés en reducir la intervención económica estatal dentro de límites estrechos, con objeto de impedir la concentración de poder económico en manos estatales...” (1/109); en tanto los actuales gobiernos de origen revolucionario, procurando cumplir con el mandato constitucional, se esfuerzan por multiplicar las acciones económicas del Estado para poder satisfacer las necesidades de los grandes núcleos de población depauperizada por la explotación neocolonial a la que estamos sometidos.

Duros años estamos padeciendo entre robos de divisas, disfrazadas con el eufemismo de “fuga de capitales”, cierres de frontera, especulaciones cambiarias y devaluaciones monetarias.

Los reiterados esfuerzos del gobierno por incrementar sus actividades económicas seguían entorpecidos por la carencia de un marco de referencia que permitiera el preciso encuadramiento jurídico de la actividad paraestatal.

En cuanto se hizo cargo de la presidencia López Portillo propuso, y fue aprobada, la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” (D.O. 29-XII-1976) cuyo título tercero quedó dedicado precisamente a la administración pública paraestatal, definiendo características de tales organismos y requisitos para su integración; aun cuando el propósito seguía intrínsecamente débil porque “reglamentaba” una materia que seguía inexistente en la Constitución.

Esa situación extraña, de legislación sin competencia para desarrollar nuevas actividades económicas paraestatales, se mantuvo hasta abril de 1981, cuando fue publicada la reforma constitucional que establecía:

Artículo 90. La Administración Pública Estatal será centralizada y *paraestatal*, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios y *definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales*.

Nada más hasta entonces alcanzaron vida jurídica constitucional las paraestatales que funcionaban desde 1907, cuando pese a la fidelidad al modelo de Estado liberal, nuestro progresivo empobrecimiento por la tenaz explotación neocolonial, al tiempo de actuar como causa de la revolución que se encendería en 1910, impuso a nuestro Estado la necesidad de asumir la dirección de los ferrocarriles que pasaron al control del gobierno porfiriano.

Mejorando el instrumento constitucional serían posibles nuevos avances que culminaron el 1º de septiembre de 1982 con la estatización del capital y control de la casi totalidad de las instituciones de crédito, en tanto que el desarrollo de la industria paraestatal se ha extendido hasta

... 376 empresas, donde trabajan aproximadamente 750 mil personas; cuenta con un flujo de caja para 1983 de aproximadamente tres billones 700 mil millones de pesos; participa en 66 ramas industriales diferentes... en divisas... aporta alrededor de 16 mil millones de dólares en efectivo, que significan... más del 70% de las divisas que ingresan al país... estimándose que para este año el sector va a pagar por impuestos cerca de un billón doscientos mil millones de pesos, lo que significa... como la tercera parte de los ingresos por impuestos que va a obtener el Gobierno Federal (27/10-IV-1983).

VIII. ESFUERZOS PARA LA ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO

Casi increíble fue la tarea cumplida en cortos dos meses concedidos para interpretar las exigencias del pueblo y plasmar con ellas el nuevo marco jurídico delineado en la Constitución de 1917; y sin duda era humanamente imposible prever el desarrollo dialéctico que se generaría, precisamente, por la aplicación de las nuevas normas constitucionales que en escasos 21 años hicieron posible el 18 de marzo de 1938, y realizaron una profunda transformación de México que ni en sueños podía haber sido imaginada por los constituyentes.

Al comenzar la revolución en 1910, el 87.82% de nuestra población era rural y nada más el 12.18% vivía en las ciudades. En tanto que para 1980, el 60.20% de la población es urbana y ya nada más el 39.80% permanece en los campos (15/5. Cuadro 1.2).

En cuanto al aspecto económico, en 1910, el 27.71% del producto nacional correspondía al sector primario y escasamente el 18.80% a la industria. En tanto que para 1980, la industria aporta el 38% del producto, mientras el sector primario quedó rezagado con un minúsculo 8.68% (15/41. Cuadro 2.4).

Por sí solos esos cambios explican el profundo desfase entre las enormes tareas económicas impuestas al gobierno, inimaginables para los constituyentes en 1917, y los cortos medios administrativos, de planeación y control que ellos delinearon como instrumentos jurídicos del gobierno conforme al primitivo marco de la Constitución.

Desde luego ahora, en este 1983, "a toro pasado", es fácil magnificar errores y culpar a los gobiernos de la revolución por todos los males que nos aquejan, como si fuéramos el único país en crisis dentro del superexplotado ámbito del tercer mundo; pero cuando el gobierno intenta corregir desviaciones y desarrollar los indispensables instrumentos administrativos para mantener su acción dentro del marco normativo correspondiente a un Estado de derecho, se cuestiona cualquier propósito de reformar la Constitución y se le ataca rabiosamente, con el ostensible propósito de bloquear las posibles adecuaciones a las cambiantes circunstancias de la realidad.

Lo más absurdo es que con esas maniobras orientadas a restringir el campo de acción del gobierno, contradicen desde la exposición de motivos de la Constitución, los principios sociopolíticos que la inspiran y hasta la doctrina jurídica mexicana por todos aceptada como válida por haberla recibido como enseñanza del maestro de maestros de derecho constitucional, el muy respetado Felipe Tena Ramírez.

En cuanto al primer aspecto, manifestado como propósito de impedir la extensión de las actividades económicas del sector público, cabe recordar las clarísimas palabras con las que Venustiano Carranza bosquejó, casi a nivel teórico, las diferencias entre el enfoque de Europa y el de México ante el común problema del fenómeno Estado: "La Constitución de un pueblo no debe procurar... poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de uno y restringir la del otro... ni por un momento hay que perder de vista que el gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse" (17/I-148); y desde luego, conforme a ese espíritu, es notorio que si la Constitución prevé derechos en favor de trabajadores y campesinos, e impone la obligación de promover la equitativa distribución de la riqueza pública, resulta incontrovertible que el gobierno, más que el derecho, tiene la obligación de promover las reformas adecuadas, hasta en la estructura misma del Estado, para permitir la existencia, cumplimiento y desarrollo de esos derechos conforme al más estricto criterio de justicia social.

En cuanto a los conceptos que permitan el análisis doctrinario de posibles reformas a la Constitución, cualquier especulación resulta inútil después del muy preciso estudio ofrecido por el maestro Tena Ramírez.

Así, en lo que se refiere a la exigencia de respeto a los "principios" constitucionales, el maestro Tena examina el criterio de Houriou en cuan-

Los principios del proyecto nacional que contiene la Constitución de 1917 son síntesis de las aspiraciones que el pueblo ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana...

La Constitución de 1917 aportó una nueva concepción de los fines del Estado... da... la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad... lograr la integración territorial y cultural de la Nación, así como las bases para la ruptura de la economía de enclave que habían fomentado.

La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta, establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

De aprobarse esta iniciativa por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos... (27/8-XII-1982).

Con base en criterios como los anteriores, fue como se adecuó la Constitución a la realidad evolutiva de nuestra historia.

RESUMEN Y CONCLUSIÓN

Al conocerse las reformas constitucionales propuestas por el presidente Miguel de la Madrid, se produjo una verdadera conmoción en la conciencia nacional; la que desde luego se escindió por los intereses contrapuestos inspirados de disímolos criterios para valorarlas.

Natural es la discrepancia de opiniones. Unas buscan culpables; otras culpan a voluntades calificadas como erróneas; otras, en fin, consideran como más sensata la indagación de las causas que desde nuestra compleja circunstancia determinaron la voluntad legislativa, modelada por la conciencia histórica de nuestro pueblo, limitante que determina la forma de lo conveniente por posible, entre lo que pudiera desearse para proponer como necesario.

Conforme a este último enfoque, el análisis de los actuales textos constitucionales fue dejado para algún otro estudio técnico-jurídico, mientras con esta indagación nada más se pretende explicar la motivación de las reformas inspiradas en nuestra conciencia histórica nacional, en la que puede percibirse como invariable tesis la convicción de que las actividades económicas en favor del pueblo, son connaturales a la esencia misma del Estado mexicano.

El rastreo y análisis de tal tendencia histórica motivó esta ponencia que con fugaz repaso procuró examinar algunas observaciones de fray Bartolomé de las Casas sobre las costumbres públicas de nuestros abuelos autóctonos, otras de Humboldt sobre algunas actividades económicas

durante el virreinato, las brillantes expresiones de los curas Hidalgo, Morelos y Severo y Maldonado cuando el primer intento por crear un Estado libre, soberano y comprometido a realizar las necesarias actividades económicas para rescatar de su miseria a las clases despojadas por la ambición colonial.

A lo largo del mismo siglo XIX fue examinado el genial pensamiento de Mariano Otero, y su florecer en algunas inútiles batallas parlamentarias dadas por nuestros "liberales puros", encabezados por Ponciano Arriaga en su lucha contra los conservadores, y hasta contra sus propios compañeros los moderados, verdaderos liberales manchesterianos que con su voto mayoritario impusieron el texto de la Constitución de 1857, base jurídica para el porfiriato, cuyo necesario desarrollo dialéctico engendraría a la revolución de 1910.

Desde luego, entre la crisis sociopolítica anunciadora del cataclismo fue posible percibir el resurgimiento de la natural actividad económica del Estado mexicano manifestándose en la por entonces designada como "consolidación" de los Ferrocarriles Nacionales en 1907 y del Central Mexicano en 1909; primeras *nacionalizaciones* industriales, primeras paraestatales, surgidas cuando aún no tenían este nombre, pero que como necesidad política se impusieron al porfiriato un año después del primer Plan Revolucionario, el del llamado "Partido Liberal Mexicano", que en 1906, contradiciendo el nombre doctrinario que invocaba, ya preconizaba el intenso desarrollo de actividades económicas del Estado para beneficio de los humildes.

Después Madero lanzaría el Plan de San Luis y luego se multiplicarían planes, proclamas y debates delineando los deseos del pueblo que tomarían forma hasta cristalizar en los fecundos párrafos primero y tercero del artículo 27 de la Constitución de 1917, en los que tomó vida un nuevo mundo jurídico, el de la propiedad privada como creación de los hombres, de la ley, y sometida al interés público como medio para llegar a la equitativa distribución de la riqueza y hacer posible una nueva sociedad libre, soberana y, sobre todo, igualitaria.

Tales fueron los antecedentes históricos, doctrinarios y jurídicos, perfeccionados para procurar aplicar la adecuación institucional que por la vía de reformas a la Constitución proporciona a partir de este 1983, el primer marco jurídico indispensable para cumplir con las actividades económicas ordenadas por los constituyentes cuando, en esta Querétaro, establecieron la muy específica estructura funcional del Estado mexicano contemporáneo.

BIBLIOGRAFÍA

BASÁÑEZ, Miguel, *La lucha por la hegemonía*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

- CÁRDENAS DE LA PEÑA, Enrique, *Morelos*, México, Editorial Renacimiento, S. A., 164.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, Ediciones INAP No. 3, 1975.
- CASAS, Bartolomé de las, *Los indios de México y Nueva España*, México, Edit. Porrúa, S. A., 1979.
- CORDERA, Rolando, y TELLO, Carlos, México. *La disputa por la nación*, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- FIGUEROA, Ulrick, *De Santo Tomás Moro, a la reforma política 1980*, México, Ponencia II Cong. Iberam. Der. Const., 1980.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Ediciones Porrúa, 1948.
- GAMAS DOCURRO, *Conferencia El Día*, México, 1983.
- GONZÁLEZ OBREGÓN, Luis, *Los procesos militar e inquisitorial de Hidalgo*, México, Ediciones Fuente Cultural, 1953.
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, Manuel, *Planes políticos y otros documentos, Revol. Mex.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954.
- HUMBOLDT, Alejandro, *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, México, Edit. Porrúa, S. A., 1978.
- KANT, Emanuel, *Crítica de la razón pura*, Argentina, Edit. Sopena, 1945.
- MAYER, J. P., *Trayectoria del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.
- MORENO, Rodrigo, *Revista de administración pública. El régimen presidencial y la Admón. Púb.*, México, Editorial INAP, 1980.
- , *La economía mexicana en cifras. 1981*, México, Nafinsa, 1982.
- OTERO, Mariano, *Obras*. Recopilación y estudio de J. Reyes Heróles, México, Edit. Porrúa, S. A., 1967.
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, 1938.
- SALDÍVAR, Américo, *Ideología y política del Estado mexicano 1970-76*, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- SILVA HERZOG, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- , *El pensamiento económico, social y político de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- , *Breve historia de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Edit. Porrúa, S. A., 1949.
- VILLALOBOS SCHMIT, Patricia, *El fenómeno estatal en América Latina*, México, Ponencia, Coloquio sobre el Estado en Am. Lat., 1983.
- VITORIA, Francisco de, *Reelecciones*, Edit. Porrúa, S. A., México, 1974.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente. 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956.
- El Día*, editado por Publicaciones Mexicanas, S. C. L., México, D. F.