

RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO: UNA TRADICIÓN HISTÓRICA FORTALECIDA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

*Dr. Omar Guerrero**

SUMARIO

I. La intensa actividad del Estado en el siglo XIX.—II. Incremento de la actividad del Estado con el triunfo liberal en la Reforma.—III. Los cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano.—IV. La estatalidad mexicana plasmada en el artículo 27 constitucional.—V. Áreas exclusivas de la actividad económica estatal.—VI. La rectoría del desarrollo como eje de la economía de Estado.

Ocuparse de la rectoría económica del Estado mexicano es tratar al mismo tiempo de buena parte de la historia del México independiente, pues la edificación del país, y con ello la nación de los mexicanos, nació junto con asunción estatal de sus responsabilidades políticas, sociales y económicas hacia la sociedad civil. Tratar la rectoría económica del Estado es, también, entrar al examen del carácter de Estado mexicano en cuanto tal, exponiéndose por tanto la magnitud y densidad de su actividad en el seno de dicha sociedad. Finalmente, abordar la rectoría económica del Estado significa superar definitivamente el antagonismo doctrinario que contrasta, supuestamente, el México abstencionista del siglo pasado y el México intervencionista de la centuria presente.

I. La intensa actividad del Estado en el siglo XIX

México es un Estado interventor, por así decirlo, desde antes de nacer, porque desde los tiempos del virreinato —y por legado colonial—, la actividad estatal ha estado perennemente presente en la vida de la sociedad civil, desde sus más grandes manifestaciones, hasta sus expresiones más concretas. Junto a la añeja tradición administrativa incubada en los días de los Habsburgo, pasando por el tamiz de los grandes progresos gubernamentales ejecutados por la casa de Borbón, arribaron al México independiente diversas instituciones que dan fe de la intervención del Estado en los más diversos órdenes

* Profesor titular de Carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México e investigador titular del Centro de Investigaciones del Instituto Nacional de Administración Pública.

de la vida social: algunas se abocaron a la atención de las necesidades básicas de las clases oprimidas, como la Real Lotería y el Monte de Piedad, en tanto que otras tuvieron por vocación el fomento económico de apartadas regiones del país, como el Fondo Piadoso de las Californias. Unas más siguieron proveyendo al erario, como lo hicieron las instituciones hacendarias encargadas de los estancos del tabaco y el papel sellado, y otras a suministrar servicios públicos tan importantes como el postal, a cargo de la Administración General de Correos. Todas estas instituciones son un legado administrativo de la Nueva España al nuevo México.

Cuando lo dictó la ocasión, el Estado mexicano formó sus propias instituciones administrativas para satisfacer necesidades diversas, fueran de la sociedad, fueran del propio Estado. Un erario dotado de un insaciable apetito fiscal, pronto formó las instituciones necesarias para darle satisfacción, y, no siendo suficiente la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, ésta se hizo auxiliar de una copiosa e imaginativa variedad de entidades descentralizadas conocidas entonces como direcciones generales, atentas a extraer de la sociedad toda la sabia financiera posible. Fue de este modo, que se vio nacer a la Dirección General de Rentas, la de Arbitrios, la de Impuestos, la de Rentas Federales, la de Contribuciones Directas, la de la Renta del Tabaco y la de la Deuda Pública, llenando con su vida todo la centuria pasada.

(La función hacendaria no es nueva, en absoluto, tampoco la bancaria, aunque ésta con menos prosapia que la anterior.) Así, necesitado de la amortización del cobre, el Estado instituyó el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, y, demandando la sociedad los caminos que favorecieran el tránsito de las personas y las mercancías, formó el Estado a la Junta de Peajes, que luego de su peregrinar organizativo, terminó por llamarse Dirección General de Caminos y Puentes. Tampoco las obras públicas son nuevas, aunque su ejecución por el Estado nacional —no por los municipios— es relativamente reciente.

Mucho más novedoso es el amplio ámbito de la vida individual y la vida social, tocadas por el movimiento del Estado mexicano desde su infancia política, donde por su acción intervino tempranamente en el campo de la salud, por medio del Consejo Superior de Salubridad Pública y, más adelante, por exigencia del poblamiento del vasto territorio nacional, dedicó el Estado su empeño en colonizar por medio de la Dirección General de Colonización e Industria. También la educación y la cultura reclamaron su acción y el Estado formó la Junta Directiva de la Instrucción Pública y la Academia Nacional de Ciencias y Literatura.

Las Constituciones federales de 1824 y 1857 proclamaron los grandes derechos del hombre y el ciudadano, haciendo suyos los progresos políticos de la ilustración y la Revolución francesa, estableciéndose con ello los grandes principios del liberalismo. En la última se decretó la muerte de los monopolios, pero no los del Estado, a saber, la acuñación de moneda y el servicio postal, conspicuos precedentes de las áreas exclusivas del México moderno. Los principios liberales convivieron, sin menoscabo, con la vieja tradición intervencionista dentro de la cual se fraguaron las instituciones administrati-

vas decimonónicas que, en su tiempo, fomentaron el desarrollo económico del país. Así pues, la vida económica, objeto de este ensayo, fue también un campo temprano del cultivo de la actividad del Estado, continuándose con ello una tradición que fue recogida en nuestro tiempo.

Las Californias, la Nueva y la Vieja, fueron una justificada preocupación de los gobiernos del pasado, lo que explica diversas medidas encaminadas a fomentar su desarrollo, no confiándose solamente a la probada eficiencia del Fondo Piadoso de las Californias, en lugar del cual se formó a la Junta de Fomento de las Californias. Pero si la intervención económica en estas regiones estaba justificada, más lo era el desarrollo industrial del país, para el cual, bajo la inspiración de Lucas Alamán, se instituyó el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional (1830-1842) y luego, sustituyéndolo, a la Dirección General de la Industria Nacional (1842-1853), a la cual se le agregó después el ramo de colonización.

Aquí, simple y llanamente, encontramos el principio de una práctica gubernamental permanente del México de siempre: la rectoría económica del Estado. Primero el Banco y luego la Dirección General mencionados, tuvieron a su cargo no sólo fomentar el desarrollo industrial, agropecuario y metalúrgico, sino también dictar el rumbo económico, definir las políticas de producción y, cuando fue necesario, asociar al Estado en empresas de interés público. Para hacer más eficiente su actividad rectora, la Dirección General de la Industria Nacional formó Juntas de Industria locales en cada entidad federativa y en las poblaciones más grandes, juntas formadas por industriales y comerciantes particulares, que trabajaban en colaboración con funcionarios públicos. Con ello, el Estado estaba fomentando la formación las semillas de dos nuevas clases sociales: la burguesía y el proletariado.

Esta práctica gubernamental iniciada con dos entidades descentralizadas dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores (en sus diversas denominaciones), requirió elevarse a nivel ministerial y concentrarse en un punto todo el fomento económico, naciendo de ello en 1853 una tercera institución ideada por Alamán: la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que absorbió a la Dirección General antes mencionada. No es un secreto para nadie que, como si se tratara de un gran tronco, la Secretaría de Fomento ha sido el punto de arranque de la ramificación de una variedad de instituciones administrativas modernas relacionadas con la vida económica.

Se ha advertido con razón, que los programas de industrialización del siglo pasado fracasaron, como también en el siglo venidero se dirá que los contemporáneos de la centuria actual fallamos para industrializarnos completamente. Lo de hoy se explicará mañana, por lo que aquí sólo explicaremos lo de ayer. Decimos, por tanto, que el fomento industrial y con él el desarrollo económico en general se frustraron, porque la sociedad "colonial", como la llamó José María Luis Mora, fue eliminada tardíamente por la Gran Reforma de los días de Juárez. Pero, una vez que la antigua sociedad, con sus estamentos y corporaciones, con su modo de producción rural, con su riqueza muerta, con su intolerancia religiosa, fue eliminada, y con ello la vida económica convulsionada como nunca, otro México nació.

La revolución provocada por la Gran Reforma aceleró la recomposición de las clases sociales y con ello la redefinición de la propiedad, la cual, desamortizada de su forma predial y natural, pasó a convertirse en mercancía y puesta a circular en el mercado para ser vendida y comprada, transfigurándose esencialmente de valor de uso en valor de cambio. Comenzando la aniquilación de las viejas clases dominantes, enmascaradas en los estamentos del clero, la milicia y la vieja burocracia, y estando por formarse apenas las que las sustituirán, encabezadas por la burguesía propietaria, se abrió un inmenso vacío de poder de clase que obviamente ocupó el Estado. Este hecho, captado e interpretado muy bien por la nueva facción conservadora prohijada por el Porfirismo, fue definido como la "dictadura democrática" juarista, a decir de Emilio Rabasa.

El crecimiento de las fuerzas productivas, incubado por la desamortización de la riqueza, abolió las instituciones amparadas en el viejo orden y, ni el Segundo Imperio, pudo evitar su desaparición. Comenzando a recomponerse las relaciones de producción, pero súbitamente quebrantadas algunas relaciones sociales basadas en la intervención del clero en la vida civil, el Estado asumió de un solo golpe responsabilidades que no había tenido o que, si las tuvo, sólo fue en el papel. Por medio de los jueces del estado civil, el Estado asumió los cometidos referentes al matrimonio y el registro civil y, con ambos, se comenzó a preocupar por la célula y el cuerpo entero de la nación: la familia y la población. Tomó para sí los deberes relativos de la salubridad y la asistencia, para lo cual creó la Dirección General de Beneficencia Pública, y agregó a sus responsabilidades la administración o la vigilancia de los cementerios y los camposantos. El Estado crecía en sus deberes y por tanto en su actividad, asumiendo por tanto atenciones sociales que incorporaría como uno de sus sellos distintivos, hasta el presente.

Finalmente, otro ámbito social antaño ajeno al Estado: la educación, pronto también fue reclamado al clero y expropiado fugazmente en 1833/1834, por medio de la Dirección General de Instrucción Pública, hasta que la Gran Reforma, con su libertad de cultos y su libertad de imprenta, cimentaran las bases de una educación obligatoria, laica y gratuita, como responsabilidad del Estado, tarea para la cual contó con la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública.

No hay duda: la historia de México ha dejado una lección, a saber, que el Estado nacional es en esencia intervencionista; que, al paso del tiempo, ha tomado para sí responsabilidades que atañen a la persona, a la sociedad y a la economía, que su actividad ha tocado, de suyo, la salud, la asistencia, la educación, la colonización, los caminos, el correo, la banca; y que, dentro de la vida productiva, donde siempre se ha sentido como en su casa, decidió soberanamente asumir la rectoría económica desde 1830, la cual ha sido, hasta nuestros días, una economía de Estado.

II. Incremento de la actividad del Estado con el triunfo liberal en la Reforma

El último periodo presidencial de Santa Anna, que cubrió de abril de 1853 a agosto de 1855, terminó como una derrota política de las fuerzas conservado-

ras y el preámbulo de un nuevo orden en el cual se engendraría el Estado moderno mexicano. De suyo, la Constitución de 1857 venía a representar este nuevo proyecto de Estado, a pesar de que todavía prevalecían las viejas clases dominantes y por tanto la sociedad "colonial" conservaba su poderío. La Constitución de 1857 era esencialmente liberal, pero ya campeaban en su seno elementos sociales del tipo de Estado que sería alumbrado por la Gran Reforma. Por tanto, junto a la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano y el establecimiento de la división de poderes, cimientos del Estado burgués de derecho y negación de las viejas relaciones de producción coloniales aun persistentes, brotaba un nuevo concepto de propiedad nacional incumbente a una organización social nueva. Quedaba establecida la enseñanza libre, la libertad para ejercer la profesión o trabajo escogido, la supresión del trabajo forzado, la libertad de pensamiento y de imprenta, la libertad de tránsito, el derecho de asociarse y la eliminación de los tribunales especiales, es decir, formas de relación social inexistentes en el régimen virreinal, pero que todavía coexistían con otras incumbentes a la vida colonial.

Entre las grandes innovaciones destacaba la definición de la propiedad, según artículo 27 de la Carta Magna del 57, y que se conceptuaba como derecho no ocupable sin consentimiento, por un lado, y como expropiable mediante indemnización, por el otro. Es decir, se aceptaba la propiedad privada, pero se sometía al interés general. Pero, con atención a los progresos históricos, y en especial debido a la ley de desamortización de los bienes del clero y la posterior ley de nacionalización de los mismos, se estableció la prohibición de que las corporaciones civiles o eclesiásticas tuvieran la capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados directamente al propósito de su instituto.¹ Tiempo después, en 1873, se realizó una adición que precisó una idea, a saber, que sólo la prohibición de poseer o administrar bienes raíces era para las corporaciones eclesiásticas, no así para las civiles, quedando consignadas sólo las primeras, a las cuales también se les prohibía adquirir capitales impuestos sobre estos bienes raíces.²

La reforma del 14 de mayo de 1901, a la par que se precisaba el sentido estatal de limitación de la propiedad raíz y rentista, se observaba el rumbo que estaba siguiendo el propio Estado dentro de la administración de la vida económica. De acuerdo con la mencionada reforma, se ratifica la prohibición que hemos estado analizando, pero se prescribía que las corporaciones civiles estando bajo el patronato, dirección o administración de las religiosas, recibían trato idéntico, en tanto que las que no lo estuvieran, podrían asumir propiedad y administrar bienes raíces y capitales, así como edificios destinados al objeto de su institución.³ Con esta innovación, el Estado se manifestaba clara-

¹ Constitución Política de la República Mexicana de 1857, art. 27. José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*. México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, 1879, segunda edición, pp. 319-320.

² Ver esta adición, tercera de cinco realizadas en el año mencionado, en Castillo Velasco, *Ibid.*, p. 396.

³ Ver de Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*. México, Librería de Ch. Bouret. 1906, pp. 92-93.

mente frente a la propiedad privada tradicional, es decir, la eclesiástica, pero a la vez pone las bases de su relación con la nueva propiedad, transitando por tanto de sus relaciones con las viejas clases estamentales, hacia sus tratos presentes con la burguesía y los nacientes sectores medios.

Paralelamente, otro concepto económico fue fraguado por los Constituyentes del 57, plasmado en su artículo 28, es el relativo a la prohibición de los monopolios y estancos, herencia virreinal vigente hasta el momento, así como las prohibiciones a título de protección a la industria, "exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, concede la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora".⁴ El Estado sigue aquí una ancestral tradición, ya se trate de la acuñación de moneda, un privilegio sentido como propio por toda entidad estatal desde tiempos remotos, ya lo sea el correo, un servicio público establecido desde el último cuarto del siglo XVIII.

Con esta disposición constitucional, que sustentaba el control monetario y postal como ámbitos exclusivos de la administración del Estado nacional, se definía la circunferencia de la administración de la vida económica y se constituía como base histórica del futuro desarrollo de las áreas exclusivas de su actividad, por medio de entidades "paraestatales".

III. Los cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano

El progreso histórico de la rectoría económica del Estado mexicano, tiene una explicación satisfactoria por medio del concepto de cometido, como categoría diferenciable de la idea de función. Según León Cortiñas-Peláez, distinguido cultivador de la ciencia de la administración y el derecho público, a quien debemos esta distinción, las funciones del Estado son la constituyente, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, y "constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas; los cometidos, por el contrario, constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el 'genio propio' de cada país y de cada circunstancia histórica".⁵

Los cometidos, pues, consisten en categorías históricas que reflejan los tiempos precisos por los cuales pasa la actividad del Estado y señalan, al mismo tiempo, sus relaciones con la sociedad civil. Según el autor mencionado, la Constitución de 1917 da pauta al establecimiento de cuatro tipos de cometidos del Estado mexicano: cometidos esenciales, cometidos de servicio público, cometidos sociales y cometidos privados de la administración. Los cometidos esenciales son "tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos.

⁴ Ver artículo 28 de la Constitución de 1857, en Castillo Velasco, *op. cit.*, pp. 320-321.

⁵ Ver estudio preliminar de la obra del autor de este ensayo, *La teoría de la administración pública*, pp. xxv-lxv, que el Doctor León Cortiñas-Peláez me hizo el honor de preparar para la misma. México, HARLA. 1986, pp. xliii.

A decir de Cortiñas-Peláez, explicando esta definición, estos cometidos son exclusivos del Estado porque constituyen el ejercicio de la soberanía, ante la cual, los destinatarios se encuentran en condición de súbditos, y, en todo caso, tales cometidos son inconcesionables a los particulares. Tales serían, en 1857, la acuñación de moneda y el correo, tales son a partir de 1917 lo que el propio especialista denomina cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano, a saber: la acuñación de moneda, el correo —herencia del siglo XIX—, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación por vía satélite, emisión de billetes, petróleo e hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y puertos, y aeropuertos. Recalca, finalmente, que “todos estos cometidos esenciales son aquéllos que incumben al Estado por su calidad de tal y que, según las ideas dominantes en un estadio cultural de una sociedad económica-política determinada, v.gr. actualmente México, no se conciben sino ejercidos directamente por la administración pública. . .”⁶

En contraste con los cometidos esenciales, el Estado mexicano realiza otros que nos hablan de la amplitud de su actividad, como los cometidos de servicio público, que son “aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios”. Estos servicios, los cuales —advierde Cortiñas-Peláez—, han sido tradicionalmente prestados parcial o totalmente por medio de concesión, son los siguientes: gas, transportes, seguros, fianzas, radio, televisión, minería, teléfono, banca y crédito (antes de la nacionalización), educación primaria, secundaria y normal, así la de cualquier grado para obreros y campesinos. Incluye los servicios municipales: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y central de abastos, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito. Aclara que, durante el siglo XIX, los cometidos de servicio público tendían a confundirse con los cometidos esenciales cuando se trataba de estados abstencionistas.⁷

No está de más que expliquemos que, si los cometidos esenciales responden al tiempo, pues son categorías históricas, ciertos servicios públicos se consideran como cometidos esenciales por su importancia histórica. Así se juzgaba la instrucción pública en 1833 porque, estando en manos del clero, se consideraba como una responsabilidad esencial del Estado. Situación igual es la de los panteones y cementerios en 1859, también controlados por el clero, y cuya reivindicación estatal se juzgó impostergable para entregársela como responsabilidad pública. Cortiñas-Peláez advierte acerca del empobrecimiento de los cometidos de servicio público, debido a la amplitud de los cometidos esenciales, por un lado, y al surgimiento de los cometidos sociales y los cometidos privados de la administración, por el otro.

⁶ *Ibid*, pp. xliii-xliv.

⁷ *Ibid*, pp. xlvi.

Por su parte, los cometidos sociales se refieren a las "tareas concretas en función administrativa, asumidas directamente por el poder público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios". Esta categoría comprende la acción del Estado en los niveles no básicos de la educación, la salud pública, la ecología, los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda, en fin, la seguridad social. Estos cometidos se orientan a mejorar inmediateamente el estado del nivel de vida de los individuos, especialmente los menos favorecidos y no persiguen lucro alguno.⁸ Esta categoría formulada por nuestro autor, representa un elemento sustancial del México moderno.

Finalmente, debemos examinar a los cometidos privados de la administración, que según lo explica Cortiñas-Peláez, van más allá de la regulación, control y fiscalización de los ramos agropecuario, industrial y mercantil. Por tanto, el Estado interviene donde la propia Constitución ha declarado el terreno de la libertad de industria y trabajo, el ámbito de la libre concurrencia, realizando entonces "aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por ella, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de derecho privado que implica grados variables de control por el poder público y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de clientes". Aquí, advierte el conspicuo jurista, el Estado actúa en la siderurgia, industria automotriz y de carros de ferrocarril, hotelería, ediciones económicas, cinematografía, teatros, textiles, inmobiliarias, turismo, agricultura, pesca, agroindustria, subsistencias populares, explotación forestal y elaboración de fertilizantes, entre otras ramas. Son también llamados por su progenitor intelectual, cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles del poder público. En este caso —agrega— la activación del Estado en estos campos requiere un acto legislativo que la legitime, una ley o decreto, sin que esta autorización excluya a los particulares.⁹

Este repaso, concerniente a los diversos cometidos de la administración pública mexicana, es muy útil porque contribuye directamente a formar un cuadro comprensible de la amplitud y variedad de la actividad del Estado mexicano. Tal como lo advirtió Cortiñas-Peláez, los cometidos, de los esenciales a los privados de la administración, transitan gradualmente de la condición soberana del Estado hacia la vida propiamente civil de la sociedad. En nuestras palabras, es el deslizamiento del espacio público hacia el espacio privado, que resbala escalonadamente entre las relaciones administrativas públicas y las relaciones administrativas civiles. Dentro de esta perspectiva, la rectoría económica del Estado y la fijación de sus áreas específicas, por tradición histórica, permanecen situadas en la esencia misma de la estatalidad mexicana, pues se juzga a ellas como propias de su médula soberana.

⁸ *Ibid*, pp. lii.

⁹ *Ibid*, pp. liv-lv.

IV. La estatalidad mexicana plasmada en el artículo 27 constitucional

El centro de la estatalidad económica mexicana dentro de la Constitución de 1917, reposa sólidamente en los cometidos esenciales, los cuales se encuentran plasmados en los artículos 25 al 28 de la misma, sustancialmente en el último. Sin embargo, la fuente de la estatalidad económica, como lo pudimos observar en la Constitución de 1857, fueron y los son los artículos 27 y 28.

Sin embargo, el artículo 27 de la Constitución de 1917 va mucho más allá que su antecedente del 57, sobre todo y gracias a la nacionalización de los bienes eclesiásticos, por lo que, naturalmente, se refrenda la prohibición de que las iglesias, cualquiera que sea su credo, puedan poseer, adquirir o administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, y, de tenerlos, pasarán inmediatamente al dominio de la Nación. Los templos son declarados propiedad de la Nación, lo mismo que los conventos, obispados, casas curales, seminarios y asilos. Todo templo recién edificado pasa a idéntica condición. No está de más insistir en la importancia de la expropiación de los bienes eclesiásticos, suceso histórico de extraordinaria importancia que ha sido base y sustento del artículo 27 en ambas Constituciones. Incluso, en una vívida remembranza de la eliminación de los estamentos cuasi-religiosos, como las cofradías, archicofradías y hermandades, se establece inequívocamente que las instituciones de beneficencia pública y privada, de investigación científica y de difusión de la enseñanza, sólo podrán adquirir los bienes raíces indispensables a su instituto, directa e inmediatamente a él, aunque se les permite adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre esos bienes, siempre y cuando no excedan de 10 años. En ningún caso se permite que estas instituciones estén bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros del culto o de sus asimilados, aunque unos y otros no estén en ejercicio.

Una vez que el Estado adquiere su razón de ser, la razón de Estado, pues retira al clero las facultades que le había concesionado o éste había adquirido por su propio poder, y que removi6 las bases antiguas de la organización económica, puede constituir una nueva organización de la propiedad, fincada en otros fundamentos. Por un lado, reserva para sí la propiedad pública y, por el otro, establece las modalidades de la propiedad privada, declarando que ésta ha nacido de su transmisión. Por tanto, el Estado decide, en nombre de la Nación, quién puede poseer y bajo qué condiciones. Posibilita ello a los individuos —sean mexicanos o extranjeros—, a las compañías comerciales y los bancos. A las primeras prohíbe adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, salvo los terrenos indispensables a su objeto. A los segundos prohíbe poseer bienes raíces, a excepción de los indispensables a su instituto, pero les permite tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas. Decreta, finalmente que, a excepción de las corporaciones antes mencionadas —beneficencia, investigación científica y enseñanza—, así como los núcleos de población que de derecho o de hecho vivan comunalmente, o que hayan sido restituidos, dotados o constituidos, ninguna otra podrá poseer bienes raíces o capitales impuestos sobre los mismos, a excepción de los destinados a su instituto.

El artículo 27 refleja la sustancia de un Estado extraordinariamente poderoso, capaz de reclamar para sí la propiedad pública y fijar límites y condiciones a la propiedad privada. Hay que insistir, este artículo, concepción estatal suprema de la Gran Reforma; crea históricamente una forma de Estado que tiene para sí la fuerza inmensa de asumir la propiedad pública y determinar las modalidades de la propiedad privada. El Estado, ente político en el que encarna la Nación, de la cual no es sino su organización desde el punto de vista político, asume en su nombre la propiedad de tierras y aguas, y está facultado para transmitir esa propiedad a los particulares constituyendo la propiedad privada. Puede proceder a expropiar por causa de utilidad pública y por medio de indemnización. Asume, para sí, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, abandera como deber distribuir con equidad la riqueza. Establece las medidas relativas a los asentamientos humanos, decide el uso de tierras, aguas y bosques, posibilitando con ello la ejecución de las obras públicas y la formación de poblados. Elimina los latifundios, fortalece a los ejidos y las comunidades, desarrolla a la pequeña propiedad agrícola. Protege al suelo y con ello a la agricultura, y dirige la colonización.

También, en nombre de la Nación, el Estado asume el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos, de todos los minerales y sustancias que son materia de la minería, los yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y salinas, de las materias utilizables como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, el petróleo, los hidrocarburos, los carburos sólidos y gaseosos. Posee también las aguas de los mares territoriales, las interiores, las lagunas y esteros comunicados al mar, los lagos interiores, los ríos, afluentes, manantiales, las aguas que broten en las minas, las subterráneas, aun cuando pasen por tierras propiedad de particulares. Y, para que no quede duda alguna de este formidable poder territorial, se enfatiza que "en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalinaeble e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que fijen las leyes".

También el Estado puede establecer reservas o suprimirlas, y, en tratándose de hidrocarburos sólidos, líquidos, gaseosos, minerales radioactivos y petróleo, prohíbe concesiones y contratos, suprimiéndose los que se hayan pactado con antelación. También se reserva, exclusivamente, generar, transformar, conducir, distribuir y abastecer la energía eléctrica, en forma de servicio público, en la cual tampoco hará concesión alguna a los particulares. Caso idéntico es el aprovechamiento del combustible nuclear para generar energía nuclear, pero aclara que su uso sólo tendrá fines pacíficos.

Como eco de la Gran Reforma, se recuerda que todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, contraviniendo la ley del 25 de junio de 1856, quedan anuladas. La anulación incluye las concesiones, composiciones y ventas he-

chas durante el Porfiriato, ejecutadas por las Secretarías de Fomento y la de Hacienda, a partir del 10. de diciembre de 1876, por las cuales se invadieron y ocuparon ilegalmente ejidos y terrenos comunales, o cualquier otro perteneciente a los antes mencionados. También, similarmente, se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que por cuya causa se haya provocado el acaparamiento de la tierra por una persona o una sociedad.

Es, por tanto, una disposición constitucional formidable que enlaza, en su letra, el pasado, el presente y el futuro de México. Vemos, en el artículo 27, en una síntesis magistral, las bases históricas del México de siempre, definido en todo su curso de tiempo por la centralización, la estatalidad y la secularización. Naturalmente, la importancia del artículo 27 ha sido obviamente resaltada. Un estudioso angloamericano ha dicho que "son los artículos 27 y 73 los que realmente conceden carta blanca para la intervención del Estado en casi cualquier área de la economía",¹⁰ y en efecto así es, por lo que en él encontramos la base y fundamento de la rectoría económica del Estado.

V. Áreas exclusivas de la actividad económica estatal

La Constitución de 1917, según su artículo 28, ratifica la prohibición de los monopolios, las prácticas monopolísticas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones fijadas por la ley. También incluye la protección a la industria. Hasta aquí se conserva el espíritu heredado por la Constitución de 1857 e inclusive conserva, como excepción, los monopolios de la acuñación de moneda y el servicio del correo, pero los envuelve en una categoría global denominada "áreas exclusivas", junto con otras no menos importantes y que forman, a decir de Cortiñas-Peláez, los cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano.

En contraste con el siglo pasado, las reformas constitucionales del actual sexenio, no se conciben a estas áreas como monopolios, sino como funciones efectuadas en áreas estratégicas que el Estado se reserva en exclusivo, a saber: acuñación de moneda; correos, telégrafos, telegrafía y comunicación por satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; petróleo e hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles. Se incluye asimismo la prestación del servicio de banca y crédito, la cual queda al margen del procedimiento de concesión a los particulares. Otro elemento innovador es la señalación que el Estado contará con los organismos descentralizados y las empresas que requiera, para realizar su actividad en las áreas estratégicas a su cargo, así como ahí donde por su carácter prioritario actúe por sí mismo o en asociación con los sectores social y privado.

¹⁰ William Patton Glade, *Las empresas gubernamentales descentralizadas*. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros). México, Secretaría de la Presidencia, 1976, pp. 316-547, p. 340.

Tampoco se juzgan como monopolios las asociaciones de trabajadores y las cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses, vendan en los mercados internacionales o nacionales, siempre que estén bajo la protección del gobierno federal o de los estados. Finalmente, se establece que se podrán conceder subsidios, pero con el requisito que no afecten a las finanzas de la nación.

Se debe destacar que estas áreas estratégicas están a cargo, en su mayor parte, de entidades del llamado sector "paraestatal". Así, la acuñación de moneda está a cargo de la Casa de Moneda —institución desconcentrada de la Secretaría de Hacienda—, el correo bajo la administración del Servicio Postal Mexicano y los telégrafos de Telégrafos Nacionales, la electricidad por la Comisión de Electricidad, el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica por Petróleos Mexicanos, los minerales radiactivos y la generación de energía nuclear por la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, la generación de electricidad también de la Comisión Federal de Electricidad, los ferrocarriles por Ferrocarriles Nacionales de México y el servicio de la banca y crédito por la banca nacional.

El que estos cometidos esenciales estén depositados, para su ejecución, en las llamadas entidades paraestatales, no deja de estar encerrado en una paradoja. Así, por un lado, actividades de importancia singular, como las mencionadas, representan una práctica administrativa que en México alcanzó un modo de ser muy peculiar, pues son instituciones caracterizadas por la descentralización, en tanto que, por el otro, estas mismas instituciones son concebidas como paraestatales y por tanto —de conformidad con esta acepción de dudoso rigor teórico y pragmático— se entienden como distintas y separadas del Estado. Paraestatal significa, ni más ni menos, estar en paralelo al Estado sin tomar parte en él, algo que resiste cualquier formación conceptual, a menos que, como ocurre, se establezca como mera convención comunicativa. Sin embargo, este problema deberá llamar la atención de los especialistas en el tema de la empresa pública, quienes darán la última palabra al respecto.

Ya por dejar este apartado, debemos sin embargo insistir en la relevancia del artículo 28 constitucional que, a todas luces y con absoluta certeza, ha venido en la actualidad a ratificar que, tratándose de la historia o del mundo actual que nos cobija, la intervención del Estado está más allá del trasnochado neoliberalismo que, en su forma pura, nunca ha existido en México.

VI. La rectoría del desarrollo como eje de la economía de Estado

Las reformas constitucionales de principios del sexenio actual trajeron una novedad que debe resaltarse porque, a pesar que el hecho tiene una larga vida en el México independiente, fue hasta ahora que se concretó como un principio fundamental de la economía de Estado. Nos referimos al tema central de este ensayo, a saber, la rectoría económica del Estado. Según el artículo 25 constitucional, al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional, buscando con ello alcanzar que el propio desarrollo sea integral, que se fortalezca la soberanía y el régimen democrático. Así, "el Estado planeará, conducirá,

coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en los marcos de libertades que otorga esta Constitución". Se enfatiza, igualmente, que el Estado tendrá a su cargo las áreas estratégicas y que será el gobierno federal el que tenga la propiedad de los organismos que en su caso se establezcan.

Con referencia a los propietarios privados, así como al llamado sector social, se marca con toda precisión que el Estado alentará ambas formas de actividad económica, sin menoscabo de otras que se lleven a cabo. En todo caso, el interés público prevalecerá sobre cualquier otro, procurándose al mismo tiempo el medio ambiente. Se cuida, en lo especial, resaltar que las organizaciones de los trabajadores del campo y la ciudad podrán establecerse y participar activamente en la vida económica en los ejidos, las cooperativas y las empresas propiedad de los obreros.

Entre líneas se lee, en el artículo 25, que la enorme esfera de actividad del Estado constituye una formidable agrupación de fuerzas materiales, físicas e intelectuales, fuerzas que se fueron acumulando durante más de 175 años de vida independiente, a pesar de fracasos, reveses e incluso de la amputación del territorio nacional. La rectoría económica del Estado, uno de los aspectos principalísimos de la vida toda del país, ha sido una práctica cotidiana que encierra la esencia misma del México de siempre. La política proteccionista de la corona española, que mantuvo la salud económica de España a costa de la explotación de las colonias americanas, convirtió a sus dominios en centros de explotación minera. Las prohibiciones contra la industrialización en los dominios americanos son, todavía traumas que arrastran las nuevas naciones en forma del subdesarrollo.

Todavía en 1830 —casi una década después de alcanzada la independencia—, al fundarse el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, don Lucas Alamán, decía con toda verdad que la industrialización del país se iniciaba en ese momento a partir de cero. Esta institución y la que le sucedió, la Dirección General de la Industria Nacional, condujeron con mano firme la rectoría económica del Estado y con ello se intentó establecer las nuevas bases de la economía mexicana. Sin embargo, la industrialización supone lo siguiente: la acumulación originaria del capital, el predominio del elemento social en la producción y la revolución de las relaciones de producción.

La acumulación originaria del capital consistió en una formidable convulsión que arrasó, rápida o lentamente, formas de producción precapitalistas. Esta convulsión trastocó sensiblemente las formas de propiedad existentes, todas ellas basadas en la producción natural, es decir, en la agricultura, rompiendo con ello las instituciones inherentes al modo de producción. La propiedad, hasta el momento, estaba fundada en la tierra y era acaparada por manos muertas, especialmente por el clero y otros estamentos asociados a él. El proyecto industrializador, alamanista estaba orientado al establecimiento de fábricas de hilados y tejidos, y con ello al incremento agrícola y ganadero, productor de materias primas del ramo. Sin embargo, Alamán, a pesar de su mente privilegiada y su contacto personal con hombres de talento, como Ale-

jandro von Humboldt, pese inclusive a su indudable olfato de economista pragmático eficiente, fue incapaz de entender que la industrialización requería como condición indispensable aniquilar las formas de propiedad preexistentes y con ello las instituciones eclesiásticas que se sustentaban de ella. También, por extensión, no pudo observar que la industrialización provocaría nuevas formas de relaciones de producción y con ello dos personajes de nuevo cuño: el capitalista propietario y el obrero desposeído. En fin, que el crecimiento de las fuerzas productivas aniquilaría la forma de sociedad establecida.

Otra mente privilegiada, la de José María Luis Mora, entendió mejor el papel del Estado como rector de la economía, al menos como elemento fundamental en la aceleración de la acumulación originaria del capital. Sus ideas secularizadoras, que transpiran en la ideología estatal de las Constituciones de 1857 y 1917, y en medio de ambas las Leyes de Reforma, se aproximaron más al proyecto de un país de capitalismo moderno. La Primera Reforma, que encabezó Gómez Farías, sentó bases que la Gran Reforma de Juárez y su gabinete llevaron mucho más allá. El movimiento de Reforma, que está presente en estos dos periodos, pretendió revolucionar la propiedad raíz en manos del clero, movilizar la riqueza, establecer propietarios individuales, reorganizar la división de clases y liquidar las instituciones monásticas y religiosas, en fin, acrecentar las fuerzas productivas y establecer sólidamente las bases del modo de producción capitalista.

La Gran Reforma proveyó al Estado de un inmenso poder, el cual, primero por medio de la Ley de desamortización de 1856 y luego con la Ley de nacionalización de los bienes del clero de 1859, estuvo por primera vez en posibilidad de manejar la propiedad arrancada a la iglesia católica y con ello decidir, por medio de la rectoría económica, el destino de todo el país. Las leyes acapadoras de la tierra auspiciadas por Porfirio Díaz, aparejadas a la valorización de la tierra por la implantación de los ferrocarriles, provocó el progreso capitalista, pero también la inmovilidad de la tierra, amasada por nuevos propietarios. El Estado, a pesar de su enorme poder basado entonces en el artículo 27 de la Constitución de 1857, favoreció a la burguesía terrateniente en perjuicio de otras de sus funciones de clase. La Revolución de 1910 ¹⁹ eliminaría a la burguesía terrateniente y con ello a muchos peones acasillados sustraídos del gobierno del Estado.

Todo estaba listo para que, en definitiva, las relaciones de producción dejaran de estar basadas en el campo y sentarse en la vida urbana, pasando el predominio de la economía natural a la economía social. A partir de 1910 los programas de los gobiernos revolucionarios se orientaron —basados luego en las armas políticas formidables de la Constitución de 1917— a reivindicar banderas agrarias que dieron origen a la Revolución e impulsar firmemente la industrialización del país, pero bajo un signo inequívoco: la rectoría económica estaría y ésta, en manos del Estado. Esto, que ha sido juzgado como capitalismo de Estado, ha venido a ser finalmente una economía de Estado fincada en una historia que lo determinó, hasta el momento, de tal modo.

El que ocurra así obedece a un proceso histórico que ha hecho que, tal como lo hemos podido observar, exija la presencia del Estado en la vida eco-

nómica, a falta de las clases sociales que pudieran llevar a cabo la misión histórica de establecer el modo de producción capitalista en México. Todavía, la burguesía, ni el proletariado, han estado en posibilidad de hacerlo, aunque ciertamente la primera parece, paradójicamente, la más alejada para abocarse a esta misión. Serán las clases populares quienes, tal como se ha demostrado en la historia de nuestro país, aporten más a la construcción de un nuevo México que ya se está vislumbrando.

REFORMAS
CONSTITUCIONALES
DE LA RENOVACIÓN NACIONAL

LEONEL PEREZNIETO CASTRO
(COMPILADOR)



EDITORIAL PORRÚA, S.A.