

LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La estructura del poder.* III. *Relaciones de los sectores público-privado (1938-1982).* IV. *Rectoría económica del Estado.*

I. INTRODUCCIÓN

De tiempo atrás ha sido motivo de inquietudes expresadas en distintos foros, la necesidad de establecer en forma sistemática los principios y lineamientos que en materia económica circunscriben la conducta del Estado mexicano.

Recientemente, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados llevaron al cabo diversas reformas a la Constitución general de la República con las que se pretende satisfacer las necesidades implícitas en tales inquietudes. Como consecuencia de las reformas se incorporaron algunos principios relacionados con la actividad económica, quedando comprendidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Me corresponde abordar en esta oportunidad, los principios que contempla el artículo 25 de nuestra ley fundamental.

Con el objeto de lograr un intento de aproximación al contenido filosófico y a los alcances jurídicos de las nuevas disposiciones constitucionales que consagra el citado precepto, estimo necesario tratar, en una primera instancia, los elementos que integran la estructura de poder estatal, de su dinámica, sin pasar por alto una breve referencia a su evolución histórica. En un segundo apartamiento me ocuparé de la especificidad que caracteriza al Estado mexicano en su antecedencia inmediata y de las modalidades que presenta la estructura de poder en este país para, hasta entonces, penetrar en la trascendencia que supone el nuevo artículo 25 constitucional.

II. LA ESTRUCTURA DEL PODER

Es de aceptación general, en el entorno en que se desarrolla la ciencia política, que toda estructura estatal se integra, de una parte, con los factores reales y, de otra, con los factores formales del poder.

Los factores reales no son diferentes a los bloques sociales que poseen, detentan y ejercen poder de diversas especies y naturalezas que normalmente inciden en la actividad estatal. Por su parte, los factores formales del poder ocupan, en una imaginaria pirámide, la parte superior que corresponde al área de los gobernantes, la que atiende a los órganos del Estado.

Los factores formales del poder requieren de legitimación y para lograrlo deben corresponder a los valores socialmente predominantes que como concreción o síntesis ideológica de los factores reales son producto de los bloques sociales más vigorosos.

Estos bloques sociales son una serie de grupos estructurados estamentalmente, corporativamente, con base en la comunidad de intereses y en la evidente identidad de objetivos de sus integrantes. La estructura así concebida posee una dinámica que supone la interacción de los estamentos, grupos y corporaciones que producen múltiples fenómenos políticos cuyos efectos no dejan de penetrar en el ámbito formal del poder, condicionando el rumbo de las decisiones políticas del Estado, sin que pudiera ser de otra forma porque tales decisiones políticas, como afirma Marx "...no son sino formas en que existen y actúan las cualidades sociales del hombre...".¹

Estas fundamentales características de la estructura de poder tuvieron vigencia en las sociedades esclavistas de las ciudades-Estado en Grecia y Roma, en las que los valores socialmente predominantes, como síntesis de los bloques estructurales más vigorosos, justificaron sus instituciones a través del derecho y de la filosofía, entre otras expresiones culturales. Evidentemente no es por casualidad que las normas jurídicas fundamentales en estos sistemas de poder fueron respuestas normativas e institucionales a figuras socialmente admitidas como aconteció con la esclavitud y con el principio de la superioridad del hombre respecto de la mujer.²

La sociedad del medievo, manifiesta una dinámica similar; es por ello que su identidad histórica alcanza su expresión más relevante en la estructura feudal, estamental y poliárquica,³ en la que la cúpula del poder se legitimó atendiendo a la idea de Dios como valor socialmente predominante.

Los distintos centros de poder en esta etapa, también correspondieron a las fuerzas sociales sobresalientes; los sistemas de producción de-

¹ Marx, Carlos, "Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel". *Manuscritos de París. Anuarios Franco-Alemanes*, 1844, Barcelona, Grijalvo, 1978, p. 26.

² Aristóteles, *Política*, Madrid, Aguilar, 1967, pp. 1415 y 1416.

³ Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1980, pp. 34 y 35.

sarrollados en torno del monarca, de la nobleza temporal y de la nobleza espiritual, corroboran la importante relación existente entre los factores sociales de expresión económica y los valores desarrollados en los ámbitos jurídico, político y filosófico.

Es el Estado contemporáneo, producto inmediato de la estruendosa ideología del siglo de las luces, en el que se producen las raíces, algunas vigentes aún, del individualismo y de la filosofía liberal. Los factores que operaron en el nacimiento del actual Estado, dieron lugar a lo que se conoce como constitucionalismo liberal; dieron paso a la aplicación del criterio de las leyes naturales de la oferta y la demanda, a la competencia irrestricta y al consecuente desarrollo de grandes y desarticulados mercados; ocasionaron en fin, que el Estado espectador, alejado ciertamente de los fenómenos económicos, propiciara la desigualdad social.

Este modelo estructural, prototipo del sistema capitalista, presentó una variante a partir de la Primera Guerra Mundial, como acertadamente lo afirma Duverger,⁴ porque es precisamente cuando el capitalismo industrial no sólo permite, principalmente supone, la intervención del Estado en la áreas estratégicas y prioritarias de la economía; la expresión normativa de tales formas de penetración; y también de disposiciones de seguridad social que se destinan al mejoramiento socio-económico de las bases de la población del Estado.

Actualmente los Estados contemporáneos nos ofrecen la posibilidad de diferenciar dos sistemas económicos: el capitalismo o economía de mercado y el colectivista o economía solidaria.

En el primer sistema las normas constitucionales permiten un régimen de propiedad privada de los medios de producción y, en consecuencia, la producción atiende a la demanda del mercado; tiene lugar a través de unidades privadas y se destina a los consumidores que disponen de capacidad adquisitiva. En este sistema el Estado interviene en forma relativa.

El sistema socialista implica una reglamentación constitucional que refleja una economía de propiedad colectiva de los medios de producción, en la que se produce en lo posible lo que necesita el país; tal producción se realiza a través de entidades estatales y con base en planes económicos obligatorios, y se destina a toda la sociedad. El ámbito restringido de libertad económica de los sujetos privados, caracteriza el proceso económico en este sistema.

⁴ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 74 y 15.

Es claro que entre estos tipos clásicos de sistemas económico-constitucionales existen grados de aproximación y de alejamiento.

México, desde que emergió como Estado independiente, ha presentado los síntomas de ambas etapas del sistema capitalista. Evidentemente la indiferente posición del Estado frente a los fenómenos económicos, se proyecta de manera precisa en las leyes constitucionales que rigieron la estructura de nuestro país durante el siglo XIX. También es incuestionable que la Carta de Querétaro, específicamente su declaración de derechos sociales, corresponde a la ideología de la segunda etapa del capitalismo industrial, motivo por el cual a la economía mexicana se le pretende explicar en función de una concreción; de ahí que se le denomine economía mixta. En este país la economía corresponde al sistema capitalista con una importante intervención del Estado que no siempre ha tenido la capacidad de respuesta para modificar los comportamientos de los fenómenos que caracterizan substancialmente a toda economía de mercado.⁵

Es precisamente con la Constitución de 1917 cuando normativamente son identificados los sectores que intervienen en la dinámica económica: El sector público como dispositivo para la realización de las ideas revolucionarias; el sector social como objeto de reivindicación para el cumplimiento de los programas nacionales contenidos en la ley constitucional; y el sector privado como factor a dimensionar de acuerdo con la nueva realidad.

Aparecen así normas y reglas constitucionales que contienen las nuevas atribuciones y los innovados derechos y obligaciones.

A) Al sector público corresponde:

- La titularidad de la propiedad originaria de las tierras y aguas dentro del territorio nacional. (Artículo 27.)

- El principio de la creación de la propiedad privada, al poder transmitir el dominio de la originaria a los particulares. (Artículo 27.)

- La atribución de expropiar por causa de utilidad pública, mediante indemnización. (Artículo 27.)

- La facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. (Artículo 27.)

- La titularidad del dominio sobre los recursos naturales y la de aprovechar excluyentemente los estratégicos. (Artículo 27.)

- Los monopolios de la acuñación de moneda, emisión de billetes, correos, telégrafos y áreas estratégicas. (Artículo 28.)

⁵ Witker, Jorge, *Derecho económico*, México, UNAM, 1981, p. 58.

— La titularidad de la facultad para accionar contra prácticas monopolísticas y oligopólicas. (Artículo 28.)

— Las facultades de gravar, restringir o suprimir importaciones, exportaciones y el tránsito de bienes en beneficio de la economía nacional. (Artículo 131.)

B) Al sector social corresponde:

— El beneficio de la dotación de tierras, aguas y bosques. (Artículo 27.)

— El beneficio de la integración y protección de las comunidades agrarias. (Artículo 27.)

— El beneficio de la reivindicación de derechos agrarios. (Artículo 27.)

— El derecho a la sindicalización. (Artículo 123.)

— El derecho a descansos y vacaciones. (Artículo 123.)

— La jornada de trabajo máxima. (Artículo 123.)

— El derecho a descansos y vacaciones. (Artículo 123.)

— El derecho a descansos y vacaciones. (Artículo 123.)

— El derecho a la participación de en las utilidades. (Artículo 123.)

— Los beneficios de la seguridad social. (Artículo 123.)

C) El sector privado es:

— Sujeto pasivo de las nuevas atribuciones del Estado en materia económica. (Artículos 27, 28 y 131.)

— Sujeto pasivo en las relaciones de derecho social. (Artículos 27 y 123.)

— Titular del derecho de propiedad privada de los medios de producción. (Artículos 5, 27 y 28.)

— Titular del derecho de la libre competencia. (Artículo 28.)

Con base en estas reglas se ha venido desarrollando la dinámica de los sectores que inciden en la economía nacional.

III. RELACIONES DE LOS SECTORES PÚBLICO-PRIVADO (1938-1982)

Es indudable que en el juego económico nacional, las fuerzas se han polarizado en función de la actividad de los sectores público y privado, ya que la tercera fuerza no ha dispuesto de las condiciones que le per-

mitan penetrar vigorosamente en los beneficios de la economía nacional.

Es importante, pues, hacer mención al comportamiento que han tenido los sectores público y privado, porque sus relaciones no son las más conocidas en cuanto a las causas que las procrean y a las etapas que las caracterizan; porque son relaciones especialmente sutiles, intensas, permanentes y riesgosas, no sólo por los valores y principios que se someten a negociación, también por las específicas reglas del juego que suelen operar en su origen y evolución.

En la antecedencia inmediata, la expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras que llevó al cabo el presidente Cárdenas en 1938, guarda evidente trascendencia porque fué la culminación de un largo proceso histórico en cuya escena principal tuvo especial importancia la participación del Sindicato de Trabajadores Petroleros organismo que dio y recibió apoyo del gobierno federal, al que le dispensó plena solidaridad frente a las presiones de origen interno y externo a que dio lugar la medida expropiatoria.⁶

Si bien la actitud del Estado significó su vigorización frente a los grupos económicos de la época, el fenómeno provocó que éstos realizaran acciones tendentes a aislar y obstaculizar la secuencia ideológica y política diseñada por el presidente Cárdenas.

En esta coyuntura fue como el presidente Ávila Camacho se inclinó por una política de armonía y diálogo, de unidad nacional. Por su parte, los grupos económicos ofrecieron comprometerse en las nuevas acciones y políticas gubernamentales, entendiendo a la revolución mexicana como sinónimo de creación de riqueza mediante la libre fluctuación de la oferta y la demanda, concepción que actualmente aún sustentan algunas élites económicas del país.⁷

Fue a partir de este periodo en que las relaciones entre los sectores público y privado se caracterizaron por el acercamiento y coincidencia de ambas partes en cuanto a la delimitación de lo que habría de entenderse por "unidad nacional".

Por tal concepto se concibió en esa época la armonía entre los sectores público y privado sustentada en las siguientes reglas del juego: no participación de los grupos económicos en actividades políticas y aplicación de políticas proteccionistas por parte del gobierno que favorecieran al sector privado, circunstancia que ciertamente permitió a

⁶ Sánchez Bringas, Enrique, "El régimen jurídico del petróleo en México" *Jurídica*, México, 1980.

⁷ *Unomásuno*, 7-X-80, declaración de Ernesto Maurer, Consejero de la CONCANACO.

los grupos de mayor rango económico se desarrollaran con más facilidad por los contratos concertados con el sector público, por las negociaciones logradas con el Estado en materia impositiva y por las concesiones, permisos y autorizaciones obtenidos.

Este es el periodo correspondiente a lo que comúnmente se ha identificado como el inicio del desarrollo industrial de México, como el despegue económico de nuestro país, después de la Segunda Guerra Mundial.

Con base en la definida "unidad nacional", los grupos económicos no se enfrentaron al Estado; tuvieron presente la experiencia cardenista, ya que siempre consideraron la posibilidad del Estado de adoptar medidas de estímulo, obstaculización y anulación en relación con el desarrollo empresarial. Por su parte, en el mismo periodo el Estado mantuvo una estrategia de mayor solidez debido, primordialmente, a la inseguridad y falta de organización del sector privado y sobre todo a las acciones legislativas y gubernamentales.⁸

En gran medida la concepción aceptada de "unidad nacional", hizo posible que el sector privado se identificara con un sistema político que le permitía la vigorización de sus intereses económicos, que alentó su ideología sobre el núcleo familiar y especialmente que respetó su concepción sobre la moral social.

Durante la década de los sesenta, los grupos económicos más regionalistas y conservadores —los de Nuevo León y Puebla— realizaron presiones en contra de políticas gubernamentales relativas a la educación pública. Así aconteció en el caso de los libros de texto gratuito, durante la administración del presidente López Mateos. Sin embargo, las principales acciones de esos grupos económicos se desenvuelven en ámbitos marginales, ya que se dirigen en contra de diversas universidades de los Estados, subyaciendo de alguna manera una significativa actitud de solidaridad con los gobiernos estatales, los cuales, normalmente integraban al otra parte en los conflictos universitarios.

Fue durante el periodo del presidente Díaz Ordaz cuando con mayor claridad se manifestó el impacto de los fenómenos que venimos tratando. Efectivamente, como consecuencia del movimiento estudiantil-popular desarrollado en el año de 1968, el Estado y los grupos económicos llegaron a grados de aproximación inusitados; sin lugar a dudas las élites económicas se solidarizaron con la posición del gobierno.

Al tomar posesión como presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez percibió la necesidad de llevar al cabo acciones tendentes al desarrollo del país, a la transformación social y a la apertura política

⁸ Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana, retrovisión y perspectiva*, México, Siglo XXI Editores, 1971.

que el contexto nacional requería, según se había patentizado en los conflictivos hechos de 1968. La estrategia del presidente Echeverría tenía como base la vigorización del nacionalismo y el apoyo de los grupos económicamente menos desarrollados.

Las élites económicas interpretaron las acciones del presidente Echeverría como un cambio unilateral al ya delimitado contenido de "unidad nacional", que ya hasta entonces las reglas en que se había venido sustentando, nunca contemplaron transformaciones sociales y políticas a favor de los grupos económicamente desprotegidos.

Fue así como el sector privado no se hizo partícipe del nacionalismo propuesto por el presidente, ciertamente se rebeló contra la idea de una intervención estatal más significativa en la economía, adoptando como táctica la de señalar la ineptitud del gobierno.

Al desarrollarse la política exterior del presidente Echeverría a favor del gobierno de Salvador Allende, al estrecharse las relaciones con los gobiernos de Fidel Castro, de China y de la Unión Soviética, internamente se produce el fenómeno de la radicalización de posiciones de los grupos económicos, quienes se hicieron más sensibles a las declaraciones de agentes y funcionarios gubernamentales, de políticos y de líderes de trabajadores y de campesinos, quienes en forma insistente, utilizando los medios de comunicación masiva, señalaron la necesidad de una mayor intervención del Estado en la economía, el requerimiento de los cambios estructurales, en fin, el reclamo social en el sentido de que los ricos dejaran de seguir siendo más ricos en perjuicio de los trabajadores y de los campesinos.

En el ámbito externo, la caída del gobierno de la Unidad Popular chilena y las primeras acciones políticas del general Pinochet, polarizan más las fuerzas en nuestro país, especialmente por la confianza y fortalecimiento que tales hechos provocan en los grupos económicos del ámbito nacional.

Se dejó sentir un incremento en las manifestaciones de los principales dirigentes del sector privado en el que se afirmaron víctimas de la política populista desarrollada por Echeverría, a quien, por cierto, responsabilizaron del asesinato de Eugenio Garza Sada, insistiendo en que el gobierno debía ser requerido por el pueblo a mantener las garantías de la soberanía aun a costa de sacrificar compromisos basados en posturas políticas carentes de validez.⁹

La ofensiva del sector privado se fue incrementando día a día en su tono y contenido declarativo; la crítica formulada al gobierno desbordó

⁹ Sentido del texto del manifiesto de industriales del Estado de Jalisco, *Excelsior*, 21-IX-73.

todo precedente institucional, provocando anuncios de eventuales acciones legislativas y administrativas que substancialmente habrían de afectar al sector privado nacional.

Estas circunstancias influyeron en el proceso aglutinante del sector privado, ya que la primera dio lugar a la creación del Consejo Coordinador Empresarial, el 7 de mayo de 1975, integrado con los dirigentes de la CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX, Asociación de Banqueros, Consejo de Hombres de Negocios y Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. Hasta la fecha el CCE sigue siendo cúpula de los grupos económicos en este país.

De la crisis en las relaciones entre los sectores público y privado, este último obtuvo saldos favorables ya que tuvo la oportunidad de replantear el contenido de la concepción original "unidad nacional", que como regla de trato entre gobierno y grupos económicos se estableció después de la administración del presidente Lázaro Cárdenas.

De ahí que la campaña presidencial de José López Portillo se significara por la actitud vehemente de conciliación de llamados a la unidad y a la participación de todos los sectores. Ciertamente no fue por azar el diseño del lema "La solución somos todos".

Igualmente fue notable y sintomático el discurso pronunciado por López Portillo el 1º de diciembre de 1976, al tomar posesión como presidente de la República, en el que resalta la tendencia a restaurar el perdido contenido del concepto "unidad nacional". En el mismo discurso planteó la necesidad de la recuperación del ritmo de crecimiento económico, utilizando un lenguaje pulcro por académico, claro por sencillo y sutil por no haber hecho referencias populistas de legitimación que son usuales en tales eventos; prefirió insistir en la necesidad de programar, en los beneficios de la eficiencia y en el postulado de la honestidad como supuestos para el manejo de la cosa pública, sin olvidar la necesidad social de una profunda reforma política.

Los grupos económicos percibieron los mensajes del presidente con cierta desconfianza, sin embargo, con beneplácito recibieron las noticias de los estratégicos alejamientos de algunos funcionarios públicos recibidos por la nueva administración como legado de Echeverría y también con mayor confianza supieron de los procesos de encarcelamiento de otros funcionarios, signos que fueron interpretados por las élites económicas como evidencias del cambio de la actitud del sector público.

No se dejaron esperar los resultados de las primeras acciones políticas de López Portillo: nuevos dirigentes empresariales manifestaron públicamente su confianza en el gobierno y rechazaron, por el alto costo

que representa cualquier enfrentamiento entre los sectores, las actitudes hostiles; revivieron la añeja regla de que el sector privado no debe involucrarse en materia de política electoral o en actividades de partidos políticos; en fin, reafirmaron la tesis de que la Constitución, si bien diseña un sistema de economía mixta, también protege de manera substancial la actividad de los particulares.

Dentro de esta dinámica de los sectores público y privado, es importante acercarnos al marco ideológico de las élites económicas, lo que permitirá evaluar en una real dimensión las nuevas disposiciones contenidas en el artículo 25 constitucional. Es así como diversos representantes del sector privado, públicamente han hecho saber su posición frente a los fenómenos sociales y políticos del país.

1. *Individuo-sociedad*: "El individuo es el principio, centro y fin de la sociedad". José Luis Coindreau, presidente de la COPARMEX, *Unomásuno*, 13-III-81.

2. *Democracia*: "Solamente puede considerarse a un sistema como democrático, cuando se permite la libre fluctuación de la oferta y la demanda". Ernesto Maurer, consejero de la CONCANACO, *Unomásuno*, 7-X-80.

3. *Dictadura*: "Es dictatorial el sistema que permite la participación estatal en el mercado". Ernesto Maurer, consejero de la CONCANACO.

4. *Libre Empresa*: "Es baluarte de la libertad frente al Marxismo; es factor de estabilidad y de creación de riqueza", Andrés Marcelo Sada Zambrano, presidente de la COPARMEX, folleto del organismo, 14-VI-79.

5. *Marxismo*: Es un sistema dictatorial porque al abolir la libre empresa establece el control del Estado sobre la economía; porque acaba con la dignidad humana; porque actualmente conspira contra las empresas e instituciones democráticas desde las universidades, institutos superiores, áreas gubernamentales y sectores sindicales; porque todo socialismo ha sido un desperdicio histórico; en fin, porque se presenta como "revolución cultural", embozado bajo imágenes como la de Willy Brandt. Andrés Marcelo Sada Zambrano, presidente de la COPARMEX, folleto interno, 14-XI-79, y discurso de industriales de Guanajuato, *Productividad*, 14-VI-79; Francisco Calderón, director del CCE, *El Heraldo*, y *Unomásuno*, 8-X-80; José Luis Coindreau, presidente de la COPARMEX, *Unomásuno*, 7-I-81, 3-II-81, 21-II-81, 13-III-81, *El Día*, 6-VII-81, *El Universal*, 6-VIII-81, *Excélsior*, 6-VIII-81.

6. *Feminismo*: En contra de la liberación femenina porque tales manifestaciones implican la esclavitud de la mujer y provocan la destruc-

ción de sus valores. José Luis Coindreau, presidente de la COPARMEX, *El Día, El Universal y Excélsior*, 6-VIII-81.

Nuevamente la "unidad nacional" se vio quebrantada ante el fracaso de las políticas que en materia de petróleo tuvo la administración de López Portillo; ante la crisis financiera expresada con mayor evidencia durante el verano del año anterior, con la nacionalización de las Instituciones Bancarias llevada al cabo por el presidente López Portillo.

Teniendo como entorno la crisis financiera del país, cuyo indicador más obvio es la elevada deuda pública y la importante deuda privada, en medio de la crisis de valores sociales y en un ambiente de desconfianza, se produce el nuevo artículo 25 constitucional.

IV. RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO

La modificación constitucional eleva a rango de decisión política fundamental el principio de la rectoría económica del Estado para lograr el desarrollo nacional garantizando que éste sea integral. Este aspecto de la decisión política aglutina en el propio artículo 25 el principio de democracia en su sentido material, entendida, según lo establece el inciso a) de la fracción I del artículo 3º constitucional, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. De lo anterior se explica la razón por la que el nuevo precepto diseña como objetivos del desarrollo nacional integral el fortalecimiento de la soberanía de la nación y el de su régimen democrático, con lo que se conecta al artículo 39 en el que se contiene el principio que reconoce como titular de la soberanía al propio pueblo que al disponer de los beneficios del desarrollo integral, estará en mejor posibilidad de hacer vigentes sus instituciones políticas y constitucionales; también se contacta con los artículos 40 y 41 porque tal desarrollo integral corresponde a la vigorización de la forma de gobierno y de los principios democráticos y políticos que tales preceptos contienen.

El desarrollo integral, cuya rectoría corresponde al Estado, deberá realizarse mediante el crecimiento económico y del empleo, a fin de obtener una más equilibrada distribución del ingreso y la riqueza, dentro del marco del ejercicio de las libertades de los individuos, grupos y clases sociales.

Es por ello que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará

la actividad económica nacional, teniendo también a su cargo el fomento de las actividades que demanda el interés general.

El precepto hace concurrir en la responsabilidad del desarrollo integral a los sectores público, social y privado, delimitando cada una de las áreas que les corresponde, siempre supeditándolos a criterios de equidad social y de productividad, en relación con las fuerzas social y privada, sometiéndolas a la modalidades que dicte el interés público.

Las disposiciones también contemplan la organización y expansión de ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria y exclusivamente a trabajadores y de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consenso de bienes y servicios socialmente necesarios. En su parte final, el precepto dispone la protección de la actividad económica que realicen los participantes y la obligación de proveer las condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada.

Un análisis parcial y exclusivamente teórico de la disposición, pudiera poner en duda la eficacia de la reforma constitucional porque de alguna manera se está reiterando la posición del Estado frente a los factores económicos; porque el sector privado —podría afirmarse— con anterioridad a la reforma tenía las condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada; también porque el sector social, antes y a pesar de la reforma, tenía el carácter de elemento fundamental en la economía mixta; en fin, porque el Estado respecto de los grupos económicos poseía la posición del elemento equilibrador entre los factores y por lo que se refiere al sector privado, mantenía el carácter inductivo de los planes y decisiones del gobierno en materia económica.

Más aún, pudiera afirmarse que el derecho económico en países con sistemas como el nuestro, se encuentra desprovisto de coactividad y sanción para hacerse obedecer.

No obstante lo anterior, si penetramos en la trascendencia de las nuevas disposiciones, podremos percatarnos de sus bondades, de acuerdo con lo siguiente:

1. El principio de la rectoría del Estado en materia económica, reafirma la supremacía interna que como atributo soberano tiene el Estado federal mexicano.

2. El Estado como responsable de la rectoría económica, va a desarrollar la atribución que la nueva disposición le otorga, directamente por conducto de sus órganos federales: Congreso de la Unión, Ejecutivo Federal y órgano jurisdiccional; auxiliariamente se llevará al cabo con la intervención de las autoridades estatales y municipales.

3. Se plantea en rango constitucional la permanente serie de reglas

que habrán de enmarcar las relaciones entre los sectores público y privado, con base en un diferente concepto de "unidad nacional", con lo cual se disminuirían las posibilidades de inseguridad constitucional que originaron las tensiones y quebrantamiento en las relaciones de los grupos y sectores públicos y privados.

4. Se parte del supuesto del desarrollo integral, lo que admite una nueva concepción de los medios, de los objetivos económicos dentro del programa nacional. Desarrollo como modernización, como industrialización, como producción y como ingreso; desarrollo que presupone no sólo los cambios cuantitativos, sino especialmente los cualitativos que tanto requería y requiere nuestra sociedad nacional.

El mérito de las nuevas disposiciones puede resumirse en que vienen a ser la concreción económica de las más importantes decisiones políticas fundamentales ya expresadas desde 1917.

Tal vez a esto se deba que el conocido constitucionalista Antonio Martínez Báez, en su carácter de senador de la República y precisamente al referirse a la reforma que ahora nos ocupa, expresara: "Nada de lo que aquí ahora se formula y se ordena sistemáticamente, con arreglo a la mejor técnica constitucional, no estaba ya implicado en el acto creador de nuestra Ley Fundamental en el Constituyente de Querétaro."¹⁰

Disponemos ahora de una nueva institución política en la que todos estamos involucrados; en la medida en que la aceptemos, la desarrollemos, la hagamos vigente y la defendamos tendrá eficacia y tal vez logremos relativizar la sentencia que afirma:

El Estado solamente se hace ilusión de ser determinante, mientras que en realidad es determinado, unas veces puede someter las voluntades privada y social, pero ello solamente para dar substancia a la voluntad de la propiedad privada y para reconocer su realidad como la realidad superior del Estado político, como la más elevada realidad moral.¹¹

Enrique SÁNCHEZ BRINGAS

¹⁰ *Diario de los Debates del Senado*, núm. 59, 29-XII-82, p. 13.

¹¹ Miliband, Ralph, *Marx y el Estado*, Barcelona, Tau, 1969, p. 53.