

931  
24



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA RECTORIA DE ESTADO EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
JORGE TRUJILLO DE LA CRUZ



MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE DE 1992

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INTRODUCCION

El propósito de esta tesis es analizar un aspecto relevante de la organización estatal; y el título de la misma así lo manifiesta: LA RECTORIA DE ESTADO EN MEXICO.

El Estado es producto del desarrollo de la sociedad moderna; una institución necesaria para el progreso de la humanidad, que en la actualidad se manifiesta de diversas formas.

La organización estatal tiene un origen y en eso estamos de acuerdo; pues no siempre existió; tuvo un desarrollo y ha entrado a la historia del hombre como forma de organización social que ha tenido como fin garantizar el orden y la seguridad; asimismo tiene un presente y por ende tendrá un futuro en el que podría ser suplantado por otra forma más compleja de organización político-social.

Todo Estado que se considere como tal, cuenta con los tres elementos esenciales que son: el elemento humano, el elemento geográfico y el elemento de mando.

El Estado es ante todo organización de seres humanos que comparte un anhelo de vida, un sistema de vida ligado al ámbito geográfico dentro del cual pretende desarrollar sus facultades físicas y mentales y actuar siempre soberanamente.

El Estado-Nación ha sido formado por decisión soberana del pueblo y sin él ningún Estado existiría. En la actualidad el Estado actúa y se manifiesta a través de los actos de gobierno que realiza el gobernante.

La rectoría de Estado ha existido inicialmente en México como una situación de hecho que posteriormente ha devenido en jurídica y en determinado momento ha beneficiado a la sociedad

mexicana pero a la vez ha servido a los intereses externos para -- garantizar la seguridad a la inversión extranjera, la cual ha ex-- traído de la nación mexicana, cuantiosos recursos y ganancias.

En México, el Estado, por convenir así a los intere-- ses de los países industrializados fue tomando cada vez mayores -- atribuciones hasta convertirse en un Estado sumamente intervencio-- nista, al grado de que en 1982 elevó a rango constitucional la -- rectoría de Estado.

Nuestra postura en este análisis de la rectoría de Es-- tado en México es la de señalar que el Estado mexicano no sólo es rector de la economía nacional sino que abarca también la recto-- ría social, política, y jurídica de la nación mexicana; lo cual -- ha llevado al modelo al que yo denomino Estado-Gobierno y respec-- to del cual proponemos la alternativa de un nuevo modelo simplifi-- cado en la fórmula Estado-Pueblo, que sirva para evitar los exce-- sos y desvíos de la intervención del Estado-Gobierno y lleve a la sociedad mexicana a ser participativa y autónoma.

El método utilizado ha sido el deductivo, toda vez -- que se ha partido del estudio de temas generales para llegar a -- los aspectos concretos y específicos del problema.

Este trabajo de tesis ha sido dividido, para su desa-- rrollo, en cinco apartados o capítulos, cada uno de los cuales -- consta a su vez de tres subcapítulos. En cada capítulo se hace -- una breve introducción señalando los aspectos a tratar, ésto con-- el fin de lograr una mejor comprensión en cada capítulo.

En el capítulo primero se establecen los conceptos de Estado, crisis, Estado rector y Estado gendarme, pretendiendo con ello precisar los conceptos fundamentales que sirven de base al -- desarrollo de la tesis.

En el capítulo segundo se estudian los antecedentes - del Estado como institución universal; en primer lugar se hace referencia a su origen de acuerdo a diversas corrientes ideológicas y se llega a una conclusión. Asimismo se estudian las transformaciones del Estado; y siguiendo el método deductivo se estudia el origen y transformaciones del Estado mexicano.

En el capítulo tercero se alude a la estructura jurídica que sustenta la rectoría estatal en México y se hace un análisis de los ordenamientos jurídicos de manera jerarquizada, partiendo de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, tomando en cuenta las reformas - constitucionales hechas en la actualidad y que inciden sobre la organización estatal; asimismo se analizan leyes secundarias y otros instrumentos jurídicos que sustentan la rectoría de Estado.

En el capítulo cuarto se señalan las consecuencias de la rectoría de Estado en los ámbitos jurídico, político y económico; se hace especial énfasis en los cambios hechos a la legislación nacional y llevados a cabo en el actual período presidencial; también se precisa la forma en que se han dado en México los cambios y cuyos efectos se reflejan en su sistema político. También se hace mención de las crisis económicas y de la corrupción, razones que han propiciado una mayor intervención estatal.

En el capítulo quinto se hace un estudio de la crisis actual de la rectoría de Estado y los cambios internacionales que la han propiciado; asimismo se mencionan los problemas nacionales que han afectado la credibilidad del Estado y han hecho más participativa a la sociedad mexicana; también se señalan las causas que han llevado al Estado mexicano en la actualidad a convertirse en un Estado Gendarme.

## CAPITULO PRIMERO

### 1.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Al establecer un concepto se llega a tener una idea fundamental del objeto de estudio al cual nos estamos refiriendo, por lo que es de suma importancia, desde un principio, esclarecer de una manera razonable que todo concepto no es más que un pensamiento acerca de las propiedades del objeto; además de que cumple con la función de presentarse como idea que expresa el resultado, la suma del conocimiento y de la investigación en una etapa del saber.

Para realizar el estudio y análisis de un ente, situación o hecho, es fundamental precisar los conceptos que servirán de base en dicho análisis; por ello en el presente capítulo se fijarán los diversos significados de la palabra Estado, tratando de englobar aquellos aspectos de mayor relevancia para el efecto de una mayor comprensión del significado y concepto del Estado; es decir que a través de los diversos significados se llegará a un concepto que abarque las distintas definiciones de lo que es el Estado.

Por lo que respecta a la definición de crisis, ésta será considerada en sus diversas modalidades y en relación al Estado en cuanto afecta a la forma y estructura del mismo, así como sus efectos en los cambios de forma de gobierno.

En cuanto a los conceptos de Estado Rector y Estado Gendarme se anunciará, en primer lugar, la definición de cada uno de ellos y se establecerán las diferencias fundamentales, así como las características de ambos.

### 1.1.- DIVERSOS SIGNIFICADOS DE LA PALABRA ESTADO

El Estado tiene tantos significados como autores se han dedicado a estudiarlo en distintas épocas, y cada uno de ellos cree haber encontrado la verdad; sin embargo el monstruo permanece y crece como algo ficticio y a la vez real.

¿Existe el Estado? no, el que existe es el hombre sobre la tierra, se adueña de ella y le marca límites para conservar su explotación. En verdad el Estado es un mito que sirve para justificar cualquier tipo de interés y explotación.

Las mentes mas privilegiadas en el mundo entero le han rendido culto y han trabajado día y noche en su afán de dar forma al ídolo justificándolo. Si nos ponemos del lado de la verdad llegaremos a la conclusión de que todo hombre que sea libre buscará su destrucción o su desaparición; sin embargo los que viven de la organización estatal siempre buscarán su fortalecimiento y como son los más, entonces el Estado se agiganta y abarca cada día, más aspectos que condicionan la libertad del hombre. La esperanza del hombre es la de que el día que no se crea en el dinero, ese día desaparecerá el Estado.

En un principio el vocablo fue utilizado por Maquiavelo en 1513 en su obra "El Príncipe" y si entresacamos una definición del Estado en dicha obra, el florentino insiste en que el Estado es el conductor de un pueblo que se vale de todos los medios para lograr su único fin: conservar el poder.

Posteriormente Bodino en 1576 lo define señalando que es la agrupación de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder soberano según la razón; este poder soberano tenía como titular al príncipe, quien estaba libre de la ley pero suje-

to a los principios generales del derecho.

Hobbes en 1650 en su obra "El Leviatan" concibe al Estado como la representación política que transforma a la muchedumbre en la voluntad homogénea de la autoridad. (1)

Montesquieu, Locke y Rosseau en esencia llegan a considerar al Estado como la constitución de un pueblo.

Etimológicamente la palabra Estado tiene su raíz latina en "status" que significa orden, regla, situación jerarquizada y en este sentido empezó a usarse en la literatura política.

"En castellano "estado" es el participio pasado del verbo "estar". Este verbo, en nuestro idioma está perfectamente diferenciado del verbo "ser" por cuanto significa su primera modalidad. "Estar" significa ser con alguna indicación de permanencia, ya sea de lugar, tiempo, modo, condición, etc; y "estado" el participio pasado de tal verbo, nos afirma, con toda claridad, la indicación de permanencia; es lo que no cambia, lo que permanece -- desde algún posible punto de vista". (2)

En su acepción gramatical amplia "Estado" equivale a manera de ser o de estar las cosas; es lo distinto del cambio. En la política, el "Estado" también expresa una situación, algo que permanece dentro del cambio; la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana. En un sentido vulgar, no científico, se dan dos amplias acepciones al Estado; tenemos que-

(1) cfr. ARNAIZ AMIGO Aurora, ¿Que es el Estado?, -- s.n.e., Edit. U.N.A.M., México 1979. págs. 20 a 24.

(2) LOPEZ PORTILLO Y PACHECO José, Génesis y Teoría - General del Estado Moderno, tercera edición, Edit. IEPES-PRI, México 1976. Pág. 58.



por una parte, se le considera como una estructura social y se refiere a conceptos parciales, a ficciones tales como el pueblo. En segundo término, el segundo sentido amplio y vulgar del Estado es referido al fenómeno de poder del Estado sobre la sociedad y se hace referencia al gobierno. (3)

La palabra Estado, de acuerdo con su evolución histórica, tiene un significado preciso; denota la organización política suprema de un pueblo. Pero en sí misma considerada, y de acuerdo con su etimología, tiene un sentido más amplio y general. Quiere decir simplemente, la situación en que se encuentra una cosa, un individuo, una sociedad. Así se habla del estado civil de una persona; del estado físico de los cuerpos (sólido, líquido y gaseoso); del estado en que se halla una comunidad humana; de los estados financieros de una corporación económica. Estado significa, pues la manera de ser o de estar de un fenómeno determinado. Implica permanencia frente al cambio.

Hay ante todo, varias significaciones del Estado, divergentes entre sí, cuando se le compara con la sociedad. En un caso se le identifica con la sociedad y se le considera como la manifestación más elevada de ésta. Incluso se le hace coincidir con la totalidad del acontecer histórico. En otro caso se reduce al Estado a una zona o provincia de lo social, de tal manera que la sociedad es el concepto genérico y el Estado el concepto específico.

En otras ocasiones, la antítesis Estado-sociedad se presenta bajo el punto de vista de la libertad. El Estado aparece

(3) cfr. PORRUA PEREZ Francisco, Teoría del Estado, novena edición, Edit. Porrúa, México 1968. págs. 184 y 185.

como ordenamiento coactivo en tanto que la sociedad como libre -- juego de todas las actividades y fácilmente se llega a concebir -- al Estado como negador de todas las libertades individuales e incluso como instrumento de explotación en manos de la clase dominante y a la sociedad como una especie de Federación de hombres -- libres e iguales.

En cambio existe la posición radicalmente opuesta que ve al Estado de acuerdo con las premisas Kantianas y Hegelianas, como la expresión de la verdadera libertad ética, la libertad dentro de la ley, que salvaguarda a los particulares contra sus enemigos más poderosos y les permite la plena integración de su personalidad espiritual. El Estado --síntesis suprema del espíritu objetivo en su evolución dialéctica-- se vuelve el símbolo del principio altruista universalista, mientras que la sociedad es expresión del principio egoístico individualista. Por consiguiente, no hay otra libertad que la libertad en y por el Estado.

La palabra Estado tiene también significaciones diversas cuando se le considera dentro de la teoría política. Unas veces designa la totalidad de la comunidad política y otras veces -- se le identifica con algunos de los elementos de la misma: con el poder, o con el pueblo, o incluso con el territorio. Se le ha tomado como persona (sujeto) como cosa (objeto) y aún en general se presenta como titular de la soberanía total, en ocasiones se le toma en el sentido más restringido de organización financiera -- (fisco) o de gobierno regional o provincial. Con la palabra Estado se puede designar tanto la totalidad del orden jurídico como -- la unidad personificada de este orden (es decir, un principio lógico); pero también es posible que aquella expresión se reserve -- para caracterizar el fundamento jurídico positivo del derecho, --

esto es, la constitución.

El nombre del Estado -en sus vicisitudes históricas y en sus múltiples significaciones- es de singular importancia para conocer la realidad que bajo él se encubre. El nombre da origen -al concepto del Estado, y el fenómeno estatal, al convertirse en objeto de conocimiento. (4)

El significado de Estado en el plano de la realidad nos lleva a dos formas de conceptuarlo; una, el Estado es la sistematización de la violencia. Otra, el Estado es la unión de tribus acopladas por la violencia convertidas en potencia que posteriormente impusieron su forma de ser por medio de la conquista.

Para Jellinek el concepto de Estado revestía dos aspectos; el social y el jurídico; como concepto social el Estado es una unidad de asociación formada por hombres establecidos en un territorio y dotada de un poder de mando originario. Como concepto jurídico el Estado es una corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

La definición de Estado para Gonzalez Uribe es de dos tipos: nominal y real.

Definición nominal del Estado.- Estado es el modo de ser o estar organizada políticamente una comunidad humana.

Definición real del Estado.- Estado es una sociedad formada por hombres establecidos permanentemente en un territorio dotada de un poder supremo bajo un orden jurídico y destinada a promover el bien común.

(4) cfr. GONZALEZ URIBE Héctor, Teoría Política, sexta edición, Edit. Porrúa, México 1982. págs. 143 a 151.

## 1.2.- DEFINICION DE CRISIS

Crisis deriva de la palabra griega krinein que significa separar. En un sentido figurativo es un momento difícil, es una dificultad. Implica falta, penuria, escasez. Es la ruptura -- del equilibrio entre la producción y el consumo caracterizada por la súbita baja de los precios, quiebras y paro. Es un período intermedio entre la dimisión de un gobierno y la formación de otro.

(5)

Bobbio Nicola Matteucci en su diccionario de política dice que se define como crisis a un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones en el interior del sistema en examen. Las crisis -- son usualmente caracterizadas por tres elementos. Ante todo por -- el carácter instantáneo, y frecuentemente de impredecibilidad; en segundo lugar por su duración que es a menudo limitada; y, finalmente, por su incidencia sobre el funcionamiento del sistema.

La comprensión de una crisis se funda sobre el análisis del estado de un sistema: la fase previa al momento en el que se inicia la crisis, la fase de la crisis real y verdadera, y, -- por último, la fase en la cual la crisis ha pasado y el sistema -- ha asumido un "cierto" modelo de funcionamiento que no es ya más -- el anterior a la crisis. Para una conceptualización más precisa -- se requiere además examinar otros tres aspectos: la identifica- --

(5) GARCIA-PELAYO Y GROSS Ramón, Diccionario Larousse, Edit. Larousse, México 1974. pág. 186.

ción del origen y de las causas del suceso que ha dado inicio a la crisis y, en particular, si se trata de un suceso interno o externo al sistema, reciente o lejano en el tiempo; a la disponibilidad de tiempo para la respuesta a la situación de crisis y en particular si es limitada, media o amplia, y a la importancia relativa de la puesta en juego por los autores políticos o por los miembros del sistema.

Es posible conceptualizar de este modo las crisis económicas y, a menudo, crisis políticas y crisis económicas están estrechamente unidas, sea en sentido positivo, cuando la solución de una de las dos aporta elementos benéficos para la solución de la otra, sea en sentido negativo, cuando la incapacidad para resolver la crisis de una esfera repercute sobre la otra esfera. Estas interacciones pueden ser estudiadas a nivel gubernativo, a nivel del sistema político nacional o a nivel del sistema internacional.

Recientemente en la literatura científica se ha introducido el concepto de crisis de desarrollo. El término crisis es usado en este caso en un sentido no técnico para indicar variaciones de gran alcance, que necesitan de largos períodos para concluirse y que culminan con la creación del Estado moderno, con alta participación política e implicado en la producción y en la distribución de los principales bienes económicos.

Se tienen varios tipos de crisis. Pueden ser internas al sistema cuando surgen por el contraste ante los componentes, o externas a él cuando el estímulo proviene desde afuera. Pueden ser genéticas cuando se presentan en el momento mismo en el que un sistema comienza a existir y funcionales cuando se producen en el curso de la realización del sistema. Pueden ser fisiológicas -

cuando tocan el funcionamiento del sistema y le provocan su adaptación y patológicas cuando tocan la estructura del sistema y le provocan su mutación.

Las crisis funcionales pueden a su vez ser crisis de sobrecarga cuando el sistema tiene que hacer frente a más demandas de aquellas de las que puede responder o crisis de carestía cuando el sistema no alcanza a extraer de sus adentros o del ambiente los recursos suficientes para su funcionamiento. La fase en la cual el sistema ha alcanzado un nuevo equilibrio, estable o inestable, marca el término de la crisis; pero no necesariamente su solución. La crisis puede estar simplemente adormecida, retirada pero latente, y por consiguiente manifestarse nuevamente en una fase sucesiva.

Según algunos autores, las crisis se presentan con una curva de distribución unimodal con una sola cima que representa la cumbre de la crisis; según otros, por el contrario, las crisis pueden tener dos o más cumbres. Esta tesis alude también a la posibilidad de una crisis en la crisis; mediante la cual a una crisis de una cierta intensidad y de cierta duración puede superponerse una nueva crisis de menor duración y de acuerdo con el tipo de sistema en el cual se verifican podemos distinguir tres tipos de crisis: crisis del sistema político, crisis gubernativas y crisis internacionales.

Las crisis del sistema político tienen dos dimensiones principales: por un lado pueden implicar sólo los mecanismos y los dispositivos jurídicos y constitucionales del sistema es decir el régimen político. Así el paso de una monarquía absoluta a una monarquía constitucional, como también el paso de una monarquía constitucional a una república y el paso de una república --

cuando tocan el funcionamiento del sistema y le provocan su adaptación y patológicas cuando tocan la estructura del sistema y le provocan su mutación.

Las crisis funcionales pueden a su vez ser crisis de sobrecarga cuando el sistema tiene que hacer frente a más demandas de aquellas de las que puede responder o crisis de carestía cuando el sistema no alcanza a extraer de sus adentros o del ambiente los recursos suficientes para su funcionamiento. La fase en la cual el sistema ha alcanzado un nuevo equilibrio, estable o inestable, marca el término de la crisis; pero no necesariamente su solución. La crisis puede estar simplemente adormecida, retirada pero latente, y por consiguiente manifestarse nuevamente en una fase sucesiva.

Según algunos autores, las crisis se presentan con una curva de distribución unimodal con una sola cima que representa la cumbre de la crisis; según otros, por el contrario, las crisis pueden tener dos o más cumbres. Esta tesis alude también a la posibilidad de una crisis en la crisis; mediante la cual a una crisis de una cierta intensidad y de cierta duración puede superponerse una nueva crisis de menor duración y de acuerdo con el tipo de sistema en el cual se verifican podemos distinguir tres tipos de crisis: crisis del sistema político, crisis gubernativas y crisis internacionales.

Las crisis del sistema político tienen dos dimensiones principales: por un lado pueden implicar sólo los mecanismos y los dispositivos jurídicos y constitucionales del sistema es decir el régimen político. Así el paso de una monarquía absoluta a una monarquía constitucional, como también el paso de una monarquía constitucional a una república y el paso de una república --

parlamentaria a una república presidencial, son todas crisis que encierran solamente mutaciones de régimen. La otra dimensión de crisis del sistema político considera en su lugar el orden socioeconómico e implica elementos como las relaciones sociales de producción, la distribución de la propiedad y la estructura de la familia. Raramente este segundo tipo de crisis puede tener lugar -- sin provocar mutaciones en el régimen; estas crisis generalmente se acompañan de mutaciones en el orden socioeconómico, y son de carácter revolucionario.

Las crisis gubernativas consideran el funcionamiento del subsistema de gobierno y pueden ser generadas por factores internos del aparato gubernativo o por las interacciones de éste con la sociedad.

Las crisis se originan dentro del aparato gubernativo y dependen de manera relevante de la naturaleza del aparato.

El sistema político puede ser homogéneo o heterogéneo, compuesto de pocos o de muchos partidos y formado por una sólida mayoría de representantes o por una leve mayoría. A esto se agregan los problemas de la presencia de una oposición unitaria o fragmentada orientada a la aceptación del sistema o a su transformación revolucionaria, las crisis gubernativas dependen también de las relaciones que la clase política instaure con la sociedad y con los tipos de respuestas que aquella brinda a las demandas provenientes de la sociedad.

A diferencia de las crisis sistemáticas y de las crisis internacionales, las crisis de gobierno, sobre todo en los regímenes parlamentarios, en cuanto a lo imprevisible de su inicio, son cuando más, reguladas e institucionalizadas por quien considere sus modalidades de desarrollo y eventual solución.



La institucionalización de los procedimientos para la solución de las crisis gubernativas sirve para circunscribirlas - en extensión y para impedir que puedan poner en peligro la existencia del régimen político mismo.

Las crisis internacionales son aquellas que tienen repercusiones sobre los sistemas políticos nacionales y sobre el sistema internacional; el más claro ejemplo ha sido la gran depresión de 1929 - 1932. Las crisis de este tipo parten de los polos de poder en el mundo e inciden sobre las economías dependientes - de los países subdesarrollados originando cambios políticos y transformaciones sociales, así en la actualidad una de sus más claras manifestaciones la constituye la deuda externa de los países más pobres.

Esencialmente las crisis internacionales han surgido por la lucha de los mercados internacionales entre las grandes potencias y cuando no se ha logrado resolverlas, por la vía de la negociación y la diplomacia, se expanden, y en nuestro siglo explotaron en dos guerras mundiales.

La causa principal de las crisis internacionales es el afán hegemónico de los países desarrollados; actualmente la crisis internacional tiene diversas manifestaciones, así se presenta como terrorismo internacional, alza de energéticos, problemas étnicos que están ocasionando la desintegración de Estados -- que hace unos años eran fuertes, problemas de emigración de la población de los Estados pobres hacia los más industrializados, la búsqueda del desmantelamiento de los arsenales que pudieran provocar una guerra sin precedentes, y por último la injerencia cada vez mayor de los bloques económicos desarrollados en el mundo, -- que afectan la soberanía de los países pobres.

### 1.3.- CONCEPTO DE ESTADO GENDARME Y ESTADO RECTOR

Al hablar de Estado policía y Estado rector forzosa—mente tenemos que hacer alusión a los tres sistemas económicos: - el sistema de economía libre o de mercado, el de economía centralmente planificada y el sistema de economía mixta con base en tres interrogantes; ¿qué producir?, ¿cómo producir?, y ¿para quién producir?.

El sistema capitalista o liberal resuelve las tres interrogantes así; producir lo que el mercado demande a través de - empresas privadas destinadas a consumidores que tengan poder de - compra. En este sistema el Estado y el Derecho se limitan a proteger el libre desenvolvimiento del orden económico privado, sus acciones son de garantía, y su técnica de actuación es de policía - (Estado gendarme), y subsistema individualista y privado.

El sistema colectivo o socialista, responde a dichas premisas así; Producir para el consumo interno normal, producir a través de empresas estatales inscritas en planes económicos quinquenales y destinados a toda la sociedad que supone y a quien garantiza consumos mínimos globales. El Estado aquí suplanta totalmente al mercado, ocupando su lugar el plan imperativo. El dere—cho se expande en su vertiente orgánica, que es el derecho público y limita al derecho privado.

El sistema mixto produce para el mercado y para la colectividad; acepta simultáneamente a las empresas estatales y privadas y sus destinatarios son, tanto los consumidores reales como los sectores marginados con limitado poder de compra. Por lo tanto este sistema responde a las interrogantes en forma opuesta a - la que lo hacen los sistemas anteriores.

El Estado participa en la vida económica, la ordena y regula. Su acción es de prestación y sus instrumentos son la empresa pública y los planes indicativos. Por su parte el derecho se bifurca en dos campos diferenciados. El derecho público y el derecho privado coexisten reconociendo garantías individuales y sociales a los integrantes del cuerpo social. (6)

El Estado policía o gendarme históricamente se remite a los historiadores constitucionales alemanes de mediados de mil ochocientos que, partiendo de un empeño político burgués correspondiente al ideal constitucional del "estado de derecho" pretendieron contraponer a este último, como fase antitética o al menos precedente del desarrollo histórico de las formas estatales, precisamente el de Estado de policía.

No es difícil reconocer en el término griego politeia y en el latino (tardío - medieval) politia la matriz etimológica de la moderna policía. Sin embargo, tanto en el pensamiento griego clásico como en su recepción por obra de la escolástica (politia ordinata), el término mantuvo su significado global y finalista, lejano tanto de la comprensión contemporánea y del mil ochocientos (policía como sector subsidiario de la actividad del Estado, en orden sobre todo a la prevención y al castigo de la ilicitud mediante el empleo de un aparato rígido y autoritario de investigación e intervención) como el contenido que le fue atribuido por el humanismo, en la acepción peculiar del Estado de policía.

Fue en el interior de los Estados renacentistas, en -

(6) cfr. WITKER V. Jorge, Derecho Económico, s.n.e., Edit. Harla, México 1985. págs. 24 y 25.

Italia, pero sobre todo en Francia, en el Ducado de Borgoña, que el concepto de policia adquirió una importancia operativa inmediata de instrumento preciso en las manos del príncipe para perseguir sus fines políticos.

De Borgoña el nuevo significado pasó a Alemania, donde encontró difusión y fortuna gracias a la particular situación constitucional del Sacro Imperio Romano, reducido a partir de 1500 a mero ámbito territorial y formal en el que los príncipes alemanes llevaban a cabo sus operaciones para la conquista de la soberanía.

En Alemania la Polizey se convirtió en el instrumento del que se sirvió el príncipe territorial para imponer su presencia y su autoridad frente a las fuerzas tradicionales de la sociedad imperial: el emperador, por encima de él, y las clases territoriales por debajo.

En donde la acción del príncipe tuvo éxito, el resultado final fue la construcción de un cuerpo compacto de prerrogativas soberanas, de intervenciones reguladoras indiscriminadas en la vida de los súbditos, de nuevos instrumentos administrativos y burocráticos firmemente empuñados por el príncipe: todo esto es desde entonces, a fines del siglo diecisiete, la policia, "todo el ordenamiento interior del Estado, y en consecuencia el aparato de poder destinado a garantizar este último". La policia resume en sí esencialmente el nuevo "orden" del Estado: orden de elementos en parte nuevos, pero también bastante antiguos con la diferencia de ser regulados, simplificados, guiados, dirigidos. (7)

(7) cfr. BOBBIO N. Matteucci, Diccionario de Política, primera edición, Edit. Siglo XXI, México 1981. págs. 614 a 617.

El Estado Gendarme o Policía, es un tipo de organización política que propugnaba el liberalismo, originalmente, en -- que la autoridad pública no debía intervenir en la vida económica nacional. Su papel era el de un agente encargado de mantener el -- mercado libre. Tenía carácter de agente del orden público, de gendarme, encargado de velar por que éste no se alterara. No debía -- intervenir en los asuntos privados a menos que fuera llamado. Su -- intervención violaba la libertad del individuo y podía dañar el -- orden natural que mantiene el equilibrio en todos los procesos. -- Para el liberalismo el Estado es un mal, pero no encuentra nada -- que lo sustituya y lo considera mal necesario. El Estado gendarme ideado por el liberalismo tenía que dejar hacer a los ciudadanos -- y no inmiscuirse en sus asuntos.

Para llegar al concepto de Estado Rector haremos en -- primer término mención del significado de la palabra rector, la -- cual viene del latín *rectore*, ablativo de *rector*, gobernador, re-- gente, presidente, rey, soberano; de *rego*, regir, enderezar; de -- la raíz sánscrita *raj*, sobresalir. Persona a cuyo cargo está el -- gobierno y mando de una comunidad. (8)

El Estado Rector, es la organización política que in-- terviene en asuntos que podrían estar en manos privadas pero sin -- desplazar a éstas totalmente. Es una situación intermedia entre -- el individualismo liberal y el colectivismo socialista. Solamente es posible entender la rectoría del Estado a partir de la plena -- comprensión de uno de los rasgos más característicos del Estado -- moderno, no sólo de las economías socialistas sino aún de las eco

(8) RODRIGUEZ-NAVAS M., Diccionario Completo de la -- Lengua Española, s.n.e., Edit. Estrada, Madrid 1910. pág. 1232.

nomías de mercado de occidente. Nos referimos al decidido propósito intervencionista del Estado de nuestros días. La quiebra del Estado demoliberal, y el triunfo del Estado intervencionista es un fenómeno explicable a la luz de la historia. No se trata de un giro impuesto por la carga ideológica de un determinado tipo de socialismo. El fenómeno es mucho más simple y a la vez más difícil de definir, de entender o aceptar: se debe fundamentalmente al hecho de que la vida de las modernas comunidades políticas se caracterizan por una mayor interdependencia social. (9)

Las diferencias esenciales entre el Estado Gendarme y el Estado Rector son las siguientes:

En el Estado Gendarme se busca que el individuo siguiendo sus intereses logre que la sociedad en su conjunto se beneficie; el Estado no debe intervenir o intervenir lo menos posible; el Estado debe permitir que el individuo manifieste su potencial.

En el Estado Rector se busca la armonía entre el interés público y el privado; se pretende orientar la actividad de los particulares incentivándola; prevalecen los intereses sociales sobre los individuales; se interviene en la vida económica de la sociedad con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas; se pretenden corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal. En resumen la intervención del Estado es temporal.

(9) cfr. FAYA VIESCA Francisco, Rectoría del Estado y Economía Mixta, s.n.e., Edit. Porrúa, México 1980. págs. 54 a 57.

## CAPITULO SEGUNDO

### 2.- ANTECEDENTES

Para juzgar hechos posteriores es necesario tener un conocimiento del origen de una institución, conociendo a través de la historia la forma en que surgió, tanto a nivel local como de manera universal. Por ello es de suma importancia hurgar en el pasado lo que en un principio fue el Estado para entender lo que en el presente y en México se manifiesta como tal.

En este capítulo se establecerá el posible origen del Estado y se hará referencia a las dos posiciones que al respecto existen llegando a una conclusión más y mejor adaptada a la realidad actual, que sirva de base para obtener una comprensión del fenómeno Estatal.

Respecto a las transformaciones del Estado, se partirá del siglo XV en Italia hasta llegar al siglo XX en el mundo entero; se hará énfasis en cada cambio del Estado a través de los siglos, señalando en cada etapa las características de cada tipo de Estado y aun cuando de hecho en la historia mundial han existido retrocesos que siempre han llevado a las naciones al primer tipo de Estado, posteriormente se ha corregido el error y se ha llegado a un tipo de Estado actual.

Por último se analizará la forma en que surgió el Estado Mexicano, partiendo para tal efecto de su independencia como nación, señalando el momento histórico en el cual elaboró su primera Constitución política y la aparición de su conformación como Estado libre y soberano con todas las características propias de un Estado - Nación.

## 2.1.- ORIGEN DEL ESTADO

Sobre el origen del Estado los autores han especulado y elaborado hipótesis que en su momento parecieron la verdad definitiva, más al transcurrir el tiempo y ocurrir cambios sociales - surgen nuevas hipótesis que superan a las anteriores y así en la actualidad existen dos posiciones al respecto; la de los autores socialistas y la de autores partidarios del liberalismo.

Según los socialistas el Estado surge en la historia de la sociedad debido a la aparición de la propiedad privada y la división de la sociedad en clases antagónicas; señalan asimismo - que son las condiciones económicas de existencia y desarrollo de la sociedad dividida en clases, así como las contradicciones irreductibles a que aquélla da lugar entre las clases antagónicas, -- las que hacen objetivamente necesario que la clase dominante en las relaciones económicas dadas, cimente su fuerza bajo la forma de Estado.

Así para esta tendencia, la existencia del Estado surge del carácter irreductible de las contradicciones entre las clases y como instrumento de la clase dominante para luchar contra las clases que le son hostiles; por ello todo Estado es una dictadura y aún más; la dictadura de clase es la esencia de los Estados en todos los países del mundo. En todos los casos, el Estado es producto de la disgregación del régimen de comunidad primitiva, de la aparición de la propiedad privada y de la división de clases; de esto deriva que en todo Estado la clase gobernante es la clase en el poder y por lo tanto es de esperar que sea la que imponga sus condiciones.

Desde los socialistas utópicos hasta los del siglo --



XX, señalan que si el Estado tuvo un origen, no siempre existió y por consecuencia un día ya no tendrá razón de ser; así al determinar su origen buscan con ello predecir su futura extinción.

El Estado como nueva forma de organización social correspondiente a nuevas condiciones económicas y sociales, se distingue de la vieja organización gentilicia de la sociedad por dos rasgos fundamentales: primero, por la división de la población según el principio territorial; segundo, por la institución del llamado poder público, ejercido por determinados individuos que no se ocupan de otra cosa que de regir la sociedad en interés de la clase que impera económicamente.

Para los socialistas los ideólogos de la burguesía y demás clases explotadoras en su afán de justificar al Estado han expuesto las mas diversas versiones acerca del origen del Estado. Así unos le atribuyen un origen divino, otros ven la causa en las cualidades naturales del individuo que suscitan la necesidad del poder estatal, algunos mas atribuyen el origen a motivos psicológicos, arguyendo la necesidad psicológica de la mayoría de los hombres de estar sometidos a la dirección de las personalidades fuertes; otros encuentran el origen en la simple conquista de una tribu por otra; y por último algunos la ubican en una reconciliación o un compromiso entre las clases. Pero la verdadera causa es la aparición de la propiedad privada y la escisión de la sociedad en clases antagónicas. (10)

Para los autores que defienden el liberalismo y el —

(10) cfr. N. G. Alexandrev y otros, Teoría del Estado y el Derecho, segunda edición, Edit. Grijalbo, México 1966. págs. 38 a 49.

sistema capitalista, el Estado tiene su antecedente en Grecia con la polis, la cual era una ciudad-Estado, unidad político religiosa regida por normas de derecho, de moral y aun de costumbres; -- aunque la mayoría de ellos admite que el origen del Estado radica en un lejano convenio o contrato entre los hombres y respecto al Estado moderno señalan el siglo XV como tiempo en que se manifestó dicho fenómeno.

Reyes Heróles afirma en su obra "En busca de la Razón de Estado" que el Estado surgió de una triple lucha que se da contra el concepto de imperio, la ciudad medieval, las corporaciones y la iglesia, éstas dos unidas.

La lucha entre el Estado y la iglesia se resolvió a favor del Estado, relegando a la iglesia a su esfera y aún en algunos casos relegándola a un término de subordinación. Es en Italia y en el renacimiento donde los liberales encuentran el origen del Estado moderno y la palabra para designarlo y es a Maquiavelo a quien se le considera como el iniciador del principio político de la razón de Estado, o sea la separación de la política y de la ética cuando lo requiere el incremento del Estado.

"Son cuatro las causas que dan origen al Estado constituyendo su naturaleza de acuerdo con la doctrina tomista:

A).- Causa eficiente.- la naturaleza del hombre que -- por su indigencia social, vive asociado a sus semejantes.

B).- Causa material.- la comunidad humana que se origina de manera natural por la asociación de los hombres.

C).- Causa formal.- la autoridad que de manera necesaria existe en las comunidades humanas para imponerles un orden -- que las mantiene unidas y orientadas.

D).- Causa final.- es la orientación teleológica de --

la comunidad política, su razón de ser específica; el bien común que trata de obtenerse por la combinación mutua de esfuerzos y recursos en la empresa política". (11)

El Estado surgió teóricamente con la afirmación de -- que en todos los Estados existe un poder supremo, el soberano; y que el control del poder es la justificación de la soberanía. La forma de organización política que se gestó en la edad media y empezó a consolidarse en Europa a partir del renacimiento con el -- nombre de Estado encontró al ser estudiada los mas diversos orígenes y antecedentes, lo cual le permitió un posterior desarrollo y expansión en el mundo entero; así los Estados que surgieron como consecuencia de las ideas de la ilustración se constituían y convertían en nuevos Estados al poseer un territorio, un gobierno, y un pueblo.

Para los liberales no es posible admitir ningún punto socialista acerca del origen del Estado y por todos los medios posibles evitan mencionar la lucha de clases y su división; siempre se menciona un motivo religioso, de solidaridad, de necesidad social, de identidad nacional o hasta racial para suponer la forma en que se originó la organización estatal. En este sentido el Estado es producto de la actividad humana y surge porque el proceso histórico de la humanidad requería de un tipo de organización más completa y capaz de lograr los nuevos objetivos trazados por el -- impulso de la voluntad humana en la búsqueda de mejores condiciones de vida, y esto sólo era posible creando un instrumento denominado Estado.

(11) PORRUA PEREZ Francisco, Teoría del Estado, op. -- cit., pág. 179 y 180.

Si analizamos tanto la posición liberal como la socialista llegamos a la conclusión de que ambas son especulaciones en torno al origen del Estado. Lo que si es cierto es que el Estado es algo presente que influye y determina la vida del hombre en -- las sociedades modernas.

En cuanto a su origen se puede afirmar que surgió -- cuando el hombre se estableció en un lugar y le marcó límites es decir que el Estado surge en el momento en que el hombre deja de ser nómada y se hace sedentario. En un sentido moderno todo Estado tiene como antecedentes a la comunidad, el pueblo y la nación, así actualmente en todo el mundo el Estado se manifiesta universalmente como el Estado - Nación con diversas características.

El Estado como realidad tuvo sus primeras manifestaciones en Inglaterra, Francia y España las cuales tuvieron una -- conformación nacional que se manifestó en la unidad política encaminada a lograr un mayor progreso social así como mayores ventajas a nivel internacional frente a otras sociedades que buscaban todavía su cohesión; en este sentido la nación fue anterior al Estado y posteriormente es abarcada y subsumida por el nuevo tipo -- de organización.

El Estado surgió en un momento determinado de la historia como producto de luchas y necesidades sociales del hombre y como todas las creaciones de éste pretendió un fin positivo aunque posteriormente dicho fin se vio tergiversado hasta el grado -- de que se haya buscado afanosamente su desaparición. En los momentos de crisis agudas la organización estatal vuelve a sus principios y retoma su origen buscando una nueva forma o modelo estatal adecuado a las nuevas circunstancias.

## 2.2.- TRANSFORMACIONES DEL ESTADO DEL SIGLO XV AL SIGLO XX

El Estado es una forma de ordenamiento que se dió en Europa a partir del siglo XV y hasta fines del siglo XVIII e inicios del XIX, sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia europea y posteriormente en el mundo entero.

Su primera manifestación fue el Estado absolutista; - el cual en un principio se manifestó como un Estado estamental, y posteriormente sirvió a los reyes para ejercitar más y mejores -- prerrogativas quienes con el apoyo financiero de los nuevos comerciantes y banqueros lograron ejercer la autoridad suprema sobre - los barones feudales. El reinado de la monarquía absoluta comenzó en Francia y España; y se impuso en Inglaterra por los Tudor.

En el Estado absolutista el rey era el legislador supremo por encima de las leyes y la ley era el instrumento de su - soberanía; en una palabra el monarca no tenía limitación alguna - en su proceder. La teoría que sustentó al absolutismo desde el si glo XV hasta 1914 en algunos Estados, ya que la Revolución France sa acabó con muchos Estados absolutistas, fue la del derecho divi no de los reyes y el correspondiente deber de la obediencia pasiva. El monarca absoluto fue producto de la centralización del poder para lograr el control de los Estados - Nación. (12)

"El absolutismo es la forma primaria de las organizaciones sociales, manteniéndose en aquellos grupos humanos en que - la diferenciación entre gobernantes y gobernados es radical, re--

(12) *ofr. CROSSMAN R. H. S., Biografía del Estado Moderno, cuarta edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México - 1986. págs. 17 a 49.*

ciente y fundada por lo común en el triunfo de las armas de unos\_ sobre otros. Se procura justificar el hecho de la dominación y se recurre entonces a las teorías despóticas o a las democráticas; - las primeras fundamentándolo en la voluntad divina en el derecho\_ patrimonial o el familiar y las segundas en la voluntad de los -- ciudadanos, esto es, del pueblo. Los fines que se asignan al Esta\_ do son los elegidos por los gobernantes, que tienen el derecho de mandar sobre los gobernados y al mismo tiempo el deber de condu-- cirlos, aun contra su voluntad, hacia determinados objetivos. Es- tos son eminentemente uno religioso, o moral o utilitarista" (13)

Con la Revolución Francesa de 1789 se dió un cambio - violento en las estructuras políticas, sociales y económicas del\_ Estado y se estableció el triunfo del liberalismo así como de la democracia constitucional sepultando el absolutismo, haciendo con ello surgir al Estado liberal cuyo postulado fue el dejar hacer y dejar pasar, predominando la clase burguesa, la cual suprimió los privilegios de la nobleza; fructifican las ideas de libertad e -- igualdad así como la de democracia indirecta y se declaran los de\_ rechos del hombre hasta llegar a establecerlos en la Constitu- -- ción, surge la idea de representación y se da la separación entre la iglesia y el Estado; la república es la mejor forma de gobier- no, el pueblo pasa a ser el soberano de todo Estado - Nación por\_ virtud de la voluntad general, se da la separación de poderes y - por ello se busca su protección y seguridad; las leyes son elabo- radas por el poder legislativo, el poder ejecutivo realiza sus -- funciones con apego a la ley emitida y el poder judicial se encar\_

(13) RIVERA P. C. Jose, La Justificación del Estado, \_ s.n.e., Edit. Sección Editorial, México 1931. pág. 154.

ga de aplicarlas; el Estado liberal logró su mejor expresión en Europa sobre todo en Inglaterra y al desarrollarse marcó una oposición determinante entre Estado y sociedad.

En el siglo XIX en Alemania se estuvo en contra del Estado liberal al cual se le señaló como un Estado con atribuciones de gendarme y que debía ser suplantado por un Estado de Derecho en el cual se pretendía que fuese la ley la que controlara -- las fuerzas políticas y económicas para mantener un equilibrio social; aquí el Estado se identifica con la constitución y su adecuada aplicación para normar a la sociedad logrando con ello evitar los excesos ocasionados por el ejercicio del poder; el Estado de Derecho pretendió equilibrar los desajustes del Estado liberal por medio de la ley.

Ante las condiciones infrahumanas que originó la extrema explotación del Estado liberal surge el Estado socialista -- que preconizó una distribución más equitativa de la riqueza basada en el principio de la colectivización de los medios de producción y de intercambio, que llevaría a la desaparición de las clases sociales; se declara en el siglo XIX como manifestación de -- las desigualdades sociales y en el siglo XX propone el intervencionismo y la planificación proclamando que la transformación de las estructuras sociales es ineluctable y que ello es la consecuencia fatal de las contradicciones internas del régimen capitalista; éste tipo de Estado se presumía transitorio hacia una sociedad comunista en la cual desaparecería la división de clases, la propiedad privada y el mismo Estado.

El Estado internacional, se manifestó en 1918 como Estado internacional de clase de la Unión Soviética y proclamaba la revolución mundial; entre 1917 y 1920 estuvo a punto de concretar

se, su objetivo era transformar al mundo y llevarlo por la senda del socialismo hacia un comunismo universal en el cual las fronteras serían suprimidas y la humanidad lograría un bienestar general.

En el siglo XX aparece el Estado totalitario que surgió del fracaso de la democracia liberal para adaptarse a las nuevas condiciones; surge como producto de los movimientos totalitarios (comunismo, fascismo, nacional-socialismo) y de la resistencia contra éstos; se inicia logrando el monopolio del poder político y la liquidación de los contrarios, asimismo monopoliza el control de la actividad económica, coordinando y planeando la riqueza productiva de la nación y eliminando los intereses financieros e industriales. (14)

La idea de Estado social fue recogida por primera vez en 1949 por la Constitución de la República Federal Alemana. En términos generales, el Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional liberal burgués a las condiciones sociales de la civilización industrial y post-industrial con sus nuevos y complejos problemas pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos. El Estado social parte de la experiencia de que la sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores conduce a la pura irracionalidad y que sólo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativas, económicas, de programación de decisiones puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y so-

(14) cfr. CROSSMAN R. H. S., Biografía del Estado Moderno, op. cit., págs. 273 a 280.



cial no controlado.

Se puede considerar al Estado social como la forma -- histórica superior de la función distribuidora, que no solo distribuye potestades o derechos formales, o premios y castigos, ni tampoco de crear el marco general de la distribución de los medios de producción, sino que se trata también de un Estado de -- prestaciones que asume la responsabilidad de la distribución y re distribución de bienes y servicios económicos. (15)

El Estado de beneficencia; se originó en la gran de-- presión de los años treinta del siglo XX, la cual cuestionó severamente los principios de la política económica liberal, que se -- mostraba incapaz de proporcionar explicaciones y menos aún soluciones a los graves problemas económicos.

Al buscar la solución se llegó a implementar la inter vención del Estado para mantener el dinamismo de la actividad eco nómica. Esta intervención tendería a beneficiar a la empresa privada manteniendo la institución de la propiedad privada, el siste ma de libre empresa y el mecanismo de mercado libre. Este tipo de Estado al participar en la economía se convirtió en Estado admi nistrador que aún busca lograr el pleno empleo y se preocupa por obtener una justa distribución del ingreso. (16)

(15) cfr. GARCIA PELAYO Manuel, Las Transformaciones del Estado Contemporáneo, tercera edición, Edit. Alianza Universidad, Madrid 1982. págs. 18 a 30.

(16) cfr. JEANNOT Fernando y otros, Estudios sobre -- Economía y Estado, primera edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1988. págs. 42 a 49.

### 2.3.- SURGIMIENTO DEL ESTADO MEXICANO

Para que exista un Estado es necesario que cuente con un territorio, una población y un gobierno o régimen de derecho. El Estado mexicano como todos los Estados modernos empezó a conformarse primero como Nación independiente y con el transcurso del tiempo logró organizarse como un Estado - Nación.

En la historia de México los Estados indígenas desaparecieron al ser conquistado el territorio mexicano por los españoles y a partir de 1521, el territorio mexicano y su población que dieron incorporados al Estado español, quien instauró un gobierno dependiente totalmente del metropolitano, que rigió durante tres siglos en lo que se llamó la Nueva España. Durante trescientos años lo que hoy es México formó parte del Estado español, ese Estado para finales del siglo XVIII era absolutista.

Es en el siglo XVIII, que en la Nueva España, se crea en los grupos dirigentes la conciencia de ser diferentes de su metrópoli y por tanto tener derecho a regirse por si mismos. En el ánimo de los criollos el sentimiento de que México era su patria se dió a mediados del siglo XVIII; no buscaron tener una patria, pues la sentían existente; ellos anhelaron a base de esa idea de patria, y más que idea, realidad, constituir un Estado, en el que la voluntad de ellos, así como su intervención inteligente y decidida, pudiera expresarse y convertirse en acción gubernamental en ejercicio del poder; deseaban tener un Estado - poder; sentían que Nación y Estado debían coincidir, que no podía el Estado en donde radicaba el poder, estar separado de la Nación; querían ejercer el poder a través de un Estado.

Una de las causas del surgimiento del Estado mexicano

fue la sucesión borbónica a la corona española en 1700 y la subsecuente puesta en práctica de un programa de renovación política y económica que contemplaba, entre otras cosas, la consecución del Estado centralizado, el reformismo administrativo y económico, así como la recuperación del control colonial. Los Borbones implantaron una serie de reformas administrativas, militares y económicas que provocaron el trastocamiento de una sociedad ampliamente autosuficiente; el reformismo Borbon se asemejó a una segunda conquista colonial y en cierto modo lo fue, sin embargo, fue también una tumba, la de la corona española en América.

Las acciones principales de la política borbónica en la Nueva España fueron: la expulsión de la compañía de Jesús en 1767; la implantación del régimen de intendencias en 1763; la creación del ejército permanente en 1763; la declaratoria de libre comercio de 1778, y la aplicación de un mayor rigorismo político en todos los aspectos de la vida institucional. (17)

En México el deseo de constituir un Estado propio, ajeno al Español, se manifestó desde el año de 1808 en el que se conocieron los acontecimientos ocurridos en la península: sucesos en los que Carlos IV y su hijo Fernando VII se disputaron el trono, concluyendo con el episodio de Bayona en que Napoleón Bonaparte obtuvo la corona española dándola a su vez a su hermano José que originó la segunda guerra de liberación española. El pueblo español constituyó las juntas supremas de gobierno y después del golpe de Estado de Aranjuez se formó una Junta Central que supri-

(17) cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, -- U.N.A.M., DE LA TORRE VILLAR Ernesto, La Formación del Estado Mexicano, primera edición, Edit. Porrúa, México 1984. págs. 56 a 59.

mió la idea colonial el 22 de enero de 1808, transformando las colonias americanas en provincias con iguales derechos que las peninsulares.

En la Nueva España hacia el año de 1808, ante las decisiones del virrey, el ayuntamiento de la ciudad de México que tenía pretensiones de representar supletoriamente a toda la Nueva España, por ser la municipalidad de la capital, y cuyos síndicos eran criollos, principió a maniobrar para realizar la idea de independencia, para la cual pretendió que se instalara un gobierno supremo, semejante a las juntas supremas de gobierno españolas.

La independencia de México la inicia Hidalgo en septiembre de 1810 y la trata de realizar Morelos quien en Tecpan -- formuló las bases formativas de la Nación Mexicana, ya sin el miedo ni las ataduras de la ficción monárquica, dichas bases eran: soberanía popular, división de poderes, elecciones, diseño republicano, declaración de absoluta independencia. Del Congreso de Chilpancingo salió el 6 de noviembre de 1813 la Declaración de Independencia; esta declaración en su brevedad, exponía que el pueblo mexicano rompía los vínculos que le ataban con su metrópoli; y en pleno ejercicio de su soberanía se constituía como un país -- que debía atender tanto su organización interna que le produciría bienestar y felicidad, como ingresar en el seno de las naciones libres.

El 24 de octubre de 1814 con el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana; México tuvo su primera Constitución y rigió en el territorio ocupado por los insurgentes, se dice que tuvo cierta vigencia y en ella se manifestaron -- las ideas de Montesquieu y Rosseau y de la ilustración europea, -- las Constituciones de las colonias inglesas de Norteamérica con --

sus amplias declaraciones de derechos humanos; las Constituciones Francesas de 1791, 1793 y 1795, la Constitución de Bayona y la -- Constitución Gaditana de 1812 de franca inspiración liberal.

El 24 de julio de 1821 con el Plan de Iguala, Iturbide declaró y proclamó la independencia de México y el 24 de agosto de 1821 firmó con Juan O'Donojú el Tratado de Córdoba en el -- cual éste último reconocía en nombre de España la independencia -- de México y estipulaba las bases para la organización del nuevo -- imperio; la nación mexicana sería soberana e independiente y se -- organizaría como Imperio Mexicano. El 13 de diciembre de 1821 se -- establecieron las Bases Fundamentales del Imperio Mexicano y el -- 24 de febrero de 1822 las Bases Constitucionales del mismo. (18)

Al caer el imperio de Iturbide se elabora en México -- la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sanciona-- da por el Congreso General Constituyente el día 4 de octubre de -- 1824 que tiene el trascendental valor de ser el documento que da -- nacimiento a la comunidad política nacional, con los aspectos fun-- damentales de la forma de gobierno de una República democrática y de la forma de Estado de una Federación; el preámbulo de dicha -- Constitución señalaba que se expedía para fijar la independencia -- política, establecer y afirmar la libertad y promover la prosperi-- dad y la gloria de la Nación Mexicana.

La adopción del sistema federal de república a que op-- tó la Constitución de 1824, la primera ya permanentemente vigente en nuestro país, fue la copia del sistema norteamericano y a la --

(18) cfr. MARQUET GUERRERO Porfirio, La Estructura -- Constitucional del Estado Mexicano, primera edición, Edit. U.N.-- A.M., México 1975. págs. 159 a 165.

vez resultado de una experiencia político administrativa, que habiéndose iniciado con la implantación del sistema de intendencias se fortaleció al instaurarse el régimen de diputaciones provinciales nacido de la experiencia gaditana y principalmente del desarrollo político - económico de importantes zonas del país alejadas del centro, pero autosuficientes económicamente.

México que logra consolidar su independencia preservándose de los intentos españoles de reconquista, trataría de contrarrestar, sin lograrlo, la dependencia económico - política de Estados Unidos de Norteamérica, los que lo despojarían de la mitad de su territorio.

Al defender su independencia política el país se encontró con una población en la cual aún existían fuertes contradicciones, con un territorio disminuido y con un gobierno o régimen jurídico víctima de los embates de la ambición de los grupos en pugna y de los intereses en juego de las potencias imperantes. En medio de este estado de cosas se fortaleció en México la conciencia de ser una nación. Si la invasión norteamericana de 1847 no logró consolidarla, si cristalizó definitivamente en 1861-1865 durante la guerra con Francia. En este período trágico, México impuso definitivamente el sistema republicano, aniquilando los viejos moldes monárquicos, y logró que su soberanía fuese respetada por las grandes potencias. En estos años la conciencia de pertenecer a una sola nación regida por un orden jurídico propio se generalizó; y no permitió su desintegración. (19)

(19) cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, -- U.N.A.M., DE LA TORRE VILLAR Ernesto, La Formación del Estado Mexicano, op. cit., págs. 67 y 70.

Con el triunfo de la República en 1867 se inicia en México el surgimiento del Estado mexicano cuya base fue la Constitución del 5 de febrero de 1857 y emerge como un Estado que en el plano de las relaciones jurídico - políticas es liberal. Sanciona la igualdad política de los ciudadanos, la libertad de pensamiento y de cultos; concibe al individuo como el principio rector de la sociedad; y se limita a garantizar y promover los intereses de los particulares; separa a la iglesia del Estado y adopta la forma de una república democrática, representativa y federal; busca que la soberanía de las entidades sean respetadas y que la división de poderes mantenga un equilibrio dentro de la administración; implementó además el libre cambio en lo interno y en lo externo; asimismo disolvió formas de propiedad como las de la iglesia y las comunidades indígenas dando lugar a la mediana propiedad privada a la que se consideró como la garantía de la democracia política.

El Estado mexicano surgió como formalmente independiente, aunque en la realidad siguió siendo un Estado semicolonial dependiente en muchos aspectos de Estados metropolitanos - principalmente de los Estados Unidos de Norteamérica; dicha dependencia operó a través de la deuda pública y el comercio exterior.

## CAPITULO TERCERO

## 3.- REGLAMENTACION JURIDICA DE LA RECTORIA DE ESTADO

En México la Constitución política representa un documento de la mayor importancia, a manera de carta magna, que establece las características de la organización social del país y del Estado; y la de 1917 aparece como el resultado del movimiento armado de la Revolución Mexicana de 1910 conteniendo en su texto los avances logrados por las armas en la lucha social.

La nuestra es una Constitución que junto a las partes dogmática y orgánica de las Constituciones clásicas, contiene garantías sociales que expresan las reivindicaciones esenciales de los sectores que hicieron la Revolución en el desarrollo de la sociedad.

En este capítulo se analizarán en primer lugar el fundamento Constitucional de la rectoría de Estado en México, para lo cual se examinará el contenido de los artículos Constitucionales que regulan la actividad Estatal en México; al efecto se señalará lo que se entiende por Constitución, así como la forma en que se elevó a rango constitucional la rectoría de Estado.

Asimismo se hará mención de los preceptos que se establecen en las Leyes secundarias mexicanas y que están ligadas a la mencionada rectoría, en cuanto que constituyen los instrumentos necesarios para que el Estado mexicano pueda realizar la rectoría estatal.

Finalmente se invocarán las diversas disposiciones que aluden a la organización estatal así como a la regulación jurídica de la rectoría de Estado.



### 3.1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución es la ley fundamental y suprema del Estado, es garantizadora del orden establecido, expresa los sistemas, los regímenes y las estructuras de la sociedad, y organiza la suprema institución política denominada Estado.

La Constitución Mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de Febrero de 1917 y entró en vigor, el primero de mayo siguiente. Su antecedente o fuente inmediata fue el movimiento político-social surgido en nuestro país a partir -- del año 1910.

La Constitución Mexicana de 1917 es una Constitución rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista (aunque en la realidad existe un sistema de partido predominante). La Constitución está compuesta por 136 artículos. Como en la mayoría de las Constituciones puede advertirse una parte dogmática, en la que se establece la declaración de garantías individuales comprendidas en sus veintinueve primeros artículos; y una parte orgánica que establece la organización del Estado.

Los principios esenciales de la Constitución Mexicana de 1917 son los siguientes: la idea de soberanía, los derechos humanos, la división de poderes, el sistema federal, el sistema representativo, la supremacía del Estado sobre las iglesias y la -- existencia del juicio de Amparo como medio fundamental de control de la Constitucionalidad. (20)

(20) cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, segunda edición, Edit. Porrúa, México 1987, pág. 668.

Los Constituyentes de 1916-1917 transformaron sustancialmente el concepto del derecho de propiedad y confirieron al Estado la facultad de regularlo, estableciendo las modalidades -- que aconsejare el interés público así como que la propiedad privada sólo podría ser objeto de expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La palanca más visible de la rectoría del Estado, sigue siendo el artículo 27 Constitucional, en cuyo tercer párrafo se preven las modalidades a la propiedad privada. En todo caso, es el más importante recurso con el que cuenta el Estado para que asumiendo su papel rector en el desarrollo nacional, provea a la indispensable redistribución de la riqueza. Las modalidades a la propiedad privada, que surgen con la Constitución de Querétaro, constituyen un derecho en favor del Estado mucho más amplio que la tradicional figura de la expropiación; representan el más auténtico espíritu del movimiento político-social de 1910. (21)

La rectoría estatal del desarrollo implica en nuestro país, la sistematización y la elevación a rango constitucional de las atribuciones del Estado en la economía, así como la definición de los principios y objetivos que los distintos agentes económicos deben observar al desarrollar una actividad económica.

La Constitución de 1917 define un nuevo papel del Estado frente a la sociedad; el constituyente de Querétaro, motivado por las demandas sociales de la Revolución de 1910, decidió mo

(21) cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, -- U.N.A.M., MADRAZO Jorge, La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, primera edición, Edit. Porrúa, México -- 1985, págs. 245 y 246.

dificar el esquema de Estado liberal clásico, que consagraron -- nuestros textos fundamentales del siglo XIX, en correspondencia -- con los esquemas constitucionales de los Estados occidentales con temporáneos; para adicionar una novedosa función social del Estado.

La inclusión de los derechos sociales que en materia\_ de educación, propiedad agraria y trabajo, contienen los artícu-- los 3º, 27 y 123 de la Constitución trastocaron esencialmente la\_ función del Estado en la sociedad.

A partir de la consagración de estos derechos, el Es-- tado mexicano ya no se debía restringir a garantizar el orden y -- la paz social, ni tampoco a garantizar que las condiciones políti-- cas y sociales permitieran la libre manifestación de las leyes de la oferta y la demanda. Las exigencias de la Revolución Mexicana\_ hacían que el Estado mexicano tuviera que participar en la con-- flictiva social para introducir mecanismos productivos a la dis-- tribución de la riqueza que imponía el libre juego de las fuerzas del mercado; con esto las libertades individuales y dentro de -- ellas las económicas (comercio, trabajo y propiedad, principalmen-- te) se modificaron sustancialmente, ya que si bien persistieron, \_ su operación quedó condicionada al respecto de los objetivos del \_ interés social.

Es decir, las libertades económicas continúan, pero -- sujetas a una serie importante de modalidades que implican que -- hay un valor jurídico superior que tutelar: el interés social.

Los artículos Constitucionales que sustentan la Recto\_ ría del Estado en México no se limitan a los que de manera lite-- ral señalan dicha rectoría; así el artículo tercero de la Consti-- tución establece el proyecto nacional, que por consecuencia es el

fin del Estado Mexicano; referido al constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Asimismo impone al Estado la obligación de impartir educación gratuita a toda la población.

El artículo 5º en su párrafo primero señala que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. Asimismo, en su párrafo quinto dice que el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Con esto el derecho al trabajo se establece como garantía individual pero sujeto a las medidas protectoras del trabajo consagradas en el artículo 123, que establece una jornada máxima, un salario mínimo, medidas protectoras del trabajo insalubre, así como otras disposiciones que hacen que el trabajo deje de operar como una mercancía sujeta a las condiciones que impongan las leyes del mercado.

En lo que se refiere a los trabajadores el artículo 123 contiene un conjunto de disposiciones para tutelar sus derechos, algunas de ellas de grandes efectos económicos que se relacionan con una distribución más equitativa del ingreso como la que ordena fijar salarios mínimos, que deberán ser suficientes para atender las necesidades de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, quedando dichos salarios exceptuados de embargo, compensación o descuento; la que establece el derecho de huelga, con objeto de lograr el equilibrio entre los factores de la producción; y la que señala el derecho a la participación en las utilidades de empresa, por parte de los trabajadores.

En cuanto al artículo 27 Constitucional y su conteni-

do; establece el principio de que la propiedad de las tierras y -  
aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden, -  
originariamente a la nación, otorgando a ésta el derecho de trans-  
mitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo de es-  
ta manera la propiedad privada, que viene a ser un derecho deriva-  
do de la potestad soberana de la Nación.

También señala que la Nación tiene en todo tiempo, el  
derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dic-  
te el interés público, así como el de regular, en beneficio so-  
cial, 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 desa-  
rrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones  
de vida de la población rural y urbana.

Asimismo, destacada por sus alcances económicos está  
la norma contenida en el artículo 27, que atribuye a la Nación el  
dominio directo de todos los recursos naturales del subsuelo con-  
virtiéndolos en propiedad pública y declarándolos inalienables e  
imprescriptibles y cuya explotación puede ser realizada directa-  
mente por el Estado o por los particulares, en este caso mediante  
concesión y bajo una rigurosa supervisión del poder público.

En el mismo artículo la Nación se reserva la explota-  
ción del petróleo y de los carburos de hidrógeno, la generación,  
conducción, transformación y distribución de la energía eléctri-  
ca, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, pa-  
ra la generación de energía y su aplicación a otros propósitos. -  
Con esto el Estado obtiene el control de los energéticos esencia-  
les para la actividad económica y el bienestar de la población y  
por ello adquiere la función de principal promotor del desarrollo

Nacional.

Al establecer el artículo 27 la propiedad pública garantiza la propiedad privada sujetándola al interés general de la sociedad, determinando a su vez un nuevo tipo de propiedad que es la social; a este respecto se otorga a la Nación amplias facultades para dictar las medidas que sean apropiadas.

Al momento de realizar esta tesis se hicieron reformas al artículo 27 Constitucional, publicadas el 6 de enero de 1992. Quedando reformado el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo; VII; XV y XVII, adicionados los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX; y derogadas las fracciones X a XIV y XVI.

Art. 27.-

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 vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desa-

41

rrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad

sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo -



de población ejidal o comunal, con la organización y funciones -- que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, -- electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano -- de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las re-- soluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los nú-- cleos de población se hará en los términos de la ley reglamenta-- ria;

XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibi-- dos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no ex-- ceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de prime-- ra o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una\_ hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero -- de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en te-- rrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la\_ superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectá-- reas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si re-- ciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del\_ plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no -- exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta\_ quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado me-- nor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquie--

ra otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña -- propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá\_ siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud\_ de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se -- realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agríco\_ las, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, se-- gún el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubie- ren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVII.- El Congreso de la Unión / las legislaturas de\_ los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes - que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y ena- jenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites se\_ ñalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por - el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la\_ notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el exceden\_ te no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública - almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de\_ preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de fami-- lia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la ba- se de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gra- vamen ninguno;

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que\_ por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea\_ el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos\_

o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria. (D. O., 6 de enero de 1992)

En un segundo paquete se reformaron las fracciones II y III del citado artículo quedando de la siguiente manera:

II.- Las asociaciones religiosas que se constituyen en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria. (D. O., 28 de enero de 1992)

Como podemos observar con las anteriores reformas el gobierno mexicano ha pretendido liberarse de la responsabilidad constitucional que lo hacía partícipe del desarrollo rural, permitiendo la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, lo cual dará lugar a una mayor inversión extranjera y a una mayor injerencia de la iglesia en asuntos que debían ser

resueltos por el Estado mexicano.

En conclusión, el 27 Constitucional, concede facultades al Estado para regular el régimen de la propiedad privada y el de los recursos naturales susceptibles de apropiación; además de imponer estas obligaciones y derechos, señala normas de acción que debe realizar el Estado; lograr una distribución equitativa de la riqueza pública, de cuidar su conservación, lograr un desarrollo equilibrado del país y de mejorar las condiciones de vida de la población rural.

La ampliación de los fines del Estado Mexicano ha implicado una mayor importancia de las finanzas públicas, en sus aspectos de ingresos, egresos y financiamiento, así el artículo 31 Constitucional establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El artículo 74 de la Constitución, faculta a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. Asimismo recibe las iniciativas de Leyes de ingresos.

En cuanto al artículo 90; éste señala que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su opera

ción.

El artículo 115 de la primera Ley establece que las legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas; y que los municipios estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.

En cuanto al artículo 131; éste establece que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio Nacional. También que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción Nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

La rectoría estatal del desarrollo Nacional es una figura jurídica que se incorpora en la Constitución en las reformas Constitucionales publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983. En esta reforma Constitucional se modificaron integralmente los textos de los artículos 25 y 26 de la Constitución y su contenido original pasó a formar parte del artículo 16, párrafos

tercero y cuarto, además se introdujeron reformas importantes en los artículos 27, 28 y 73. La rectoría implica en nuestro país la sistematización y la elevación a rango constitucional de las atribuciones del Estado en la economía, así como la definición de los principios y objetivos que los distintos agentes económicos deben observar al desarrollar una actividad económica. (22)

Las reformas y adiciones introducidas en el año de — 1982, a los artículos ya mencionados, persiguieron tres objetivos fundamentales: 1. Establecer la rectoría del Estado sobre el desarrollo Nacional; 2. Elevar a rango supremo la planificación gubernamental; y 3. Determinar las áreas reservadas al sector público, mediante el sistema de economía mixta.

El artículo 25 de la Constitución dice: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo Nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad — protege esta Constitución.

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

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

(22) cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., págs. 2699 a 2702.

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

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

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

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

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

La primera parte del artículo 25 Constitucional ordena que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. En esta declaración se encuentran tres elementos: el Estado, la rectoría y el desarrollo nacional; así cuando el precepto alude al término Estado, se está refiriendo al expresado en el artículo 27, que en sistemáticas ocasiones, utiliza el vocablo Nación para

atribuirle al Estado propiamente dicho su carácter social y reivindicador; de manera que la idea de Estado a la que alude el precepto constitucional, atiende al gobierno, se agota en la estructura política y no comprende a la población ni a las partes determinantes de ésta; con esto el 25 constitucional utiliza el término Estado de manera equivalente a gobierno.

La rectoría del desarrollo nacional viene a sugerir - la atribución histórica que tiene el Estado contemporáneo, para orientar y conducir a la sociedad hacia el desarrollo nacional; - ahora bien al referirse el artículo 25 a que al Estado se le encomienda la rectoría del desarrollo nacional, no se está circunscribiendo a la rectoría del desarrollo económico, sino, además, a la de aquellas áreas de la vida social como la política, la social - propiamente dicha, la cultural y la anímica de la nación.

El concepto de desarrollo nacional contenido en el 25 constitucional está relacionado con el ideal de democracia establecido en el artículo tercero; de tal manera que el desarrollo nacional abarca lo económico, lo político, lo social y lo cultural. En su párrafo tercero el mencionado artículo incorpora los conceptos de áreas estratégicas y áreas prioritarias; las primeras son aquellas cuya actividad económica y financiera son de alta envergadura para el desarrollo socioeconómico del país, cuya conducción ordenada y consciente requiere ser atendida por el Estado; las áreas prioritarias son aquellas cuestiones, que de acuerdo a las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional.

Los párrafos del artículo 25 reformado, posteriores al párrafo tercero, de éste mismo artículo establecen las consecuencias de la economía mixta y fijan las atribuciones y obliga-



ciones del Estado para desarrollar exclusivamente el sector estratégico de la economía y para participar o asociarse con los sectores social y privado en la ejecución de las áreas prioritarias; - asimismo fija obligaciones positivas al Estado para apoyar, impulsar, facilitar, alentar y proteger a las empresas y actividades - de los sectores social y privado de la economía, bajo criterios - de equidad social y productividad y con sujeción al interés público.

La planeación es una actividad que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que se determine qué es lo que se debe alcanzar, como se debe alcanzar y que medios se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser estructuradas para realizarse a corto, mediano o largo plazo. La Ley de Planeación de - - 1982, considera que la planeación del desarrollo es el medio, la ordenación racional y sistemática de acciones del órgano del Ejecutivo Federal, atinentes a la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, con el propósito de transformar la realidad nacional con arreglo a las normas, principios y objetivos que la Constitución y la ley establecen.

El artículo 26 Constitucional señala que "El Estado - organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta -- Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la

sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán - - obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facilitará al Ejecutivo para que establezca -- los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

A través de lo expuesto anteriormente con esto la -- Constitución política vigente, adopta el modelo de planeación democrática y flexible en todas las fases del proceso, que va desde la formulación hasta la ejecución y evaluación de los planes de desarrollo socioeconómico. Mediante este precepto se confieren facultades exclusivas al Estado para planear el desarrollo nacional; asimismo se recogen a nivel supremo los propósitos, las atribuciones y las bases de un sistema nacional de planeación cuya organización compete al Estado, con el fin de lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Si relacionamos el artículo 25 y 26 constitucionales -- llegaríamos a la conclusión de que la función rectora del Estado dirigida al desarrollo nacional, sólo será posible por medio de --

una ordenación nacional y sistemática de sus acciones públicas, - lo cual asegura la planeación.

El artículo 27 Constitucional fue, en 1982 reformado en su fracción XX, estableciendo que "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, -- servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerando a las de interés público".

El artículo 28 de la Constitución señala; "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del -

público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios - máximos a los artículos, materias o productos que se consideren - necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así co- mo para imponer modalidades a la organización de la distribución\_ de estos artículos, materias o productos, a fin de evitar que in- termediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia - en el abasto así como el alza de precios. La ley protegerá a los\_ consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado - de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Esta- do ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiera este precepto: acuñación de moneda; correos, telégra- fos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de - billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado -- del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petro-- química básica, minerales radiactivos y generación de energía nu- clear, electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresa- mente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que - requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su car- go y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y priva- do.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabaja- dores formados para proteger sus propios intereses y las asocia-- ciones cooperativas de productores para que, en defensa de sus in- tereses o del interés general, vendan directamente en los merca-- dos extranjeros los productos nacionales o industriales que sea -

la principal fuente de riqueza de la región en que se produzca o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas -- asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal\_ o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga\_ de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando\_ así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que -- por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para\_ la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de algu\_ na mejora.

El Estado sujetándose a las leyes podrá, en casos de\_ interés general, concesionar la prestación de servicios públicos\_ o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de - la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. -- Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la - eficacia de la prestación de los servicios y la utilización so- cial de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que con\_ traríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apega- rá a lo dispuesto por la constitución y sólo podrá llevarse a ca- bo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades priorita- - rias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten -- sustancialmente las finanzas de la Nación. El estado vigilará su\_ aplicación y evaluará los resultados de ésta".

En el anterior artículo se introducen las bases para\_

regular el abasto y los precios. Asimismo se busca la protección de los consumidores; de una gran importancia es la especificación de las actividades a cargo del Estado, las cuales no pueden estar sujetas a concesión y con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público y los alcances de la participación del Estado; asimismo se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiere el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario.

Otro de los artículos reformados en 1982 y relacionados con la Rectoría del Estado fue el artículo 73 en sus fracciones XXIX D, E y F; actualmente dicho precepto señala que:

El Congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional;

IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XXIX-A Para establecer Contribuciones;

1º Sobre comercio exterior;

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro;

4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Con esto tenemos que el 73 Constitucional señala las facultades del Congreso para expedir leyes sobre las nuevas materias objeto de la reforma de 1982.

La incorporación de los artículos 25, 26 y 28 constitucionales al capítulo de Garantías Individuales es inadecuada toda vez que éstas son derechos o facultades que la ley Fundamental reconoce a los gobernados, oponibles al Estado y a sus órganos de autoridad, de los que derivan la posibilidad de exigir de este úl

timo una determinada conducta, tendente a respetar esas facultades o derechos necesarios para el desenvolvimiento de la personalidad humana; los mencionados artículos no señalan ni establecen ninguna garantía en favor del gobernado frente a las autoridades del Estado, sino que dan las bases de la política del Estado en el aspecto económico; por ello lo más adecuado sería colocarlos en un nuevo capítulo constitucional que hiciera referencia al aspecto económico.

Algunos autores han mencionado que los artículos 25, 26, y 28 constitucionales forman el capítulo económico de la Constitución, pero no existe, ni se estipula de manera literal tal capítulo en nuestra carta magna; sin embargo no cabe la menor duda de que en dichos preceptos se encuentran las bases constitucionales que regulan la actividad económica del Estado mexicano y de la sociedad mexicana.

Con lo que hasta aquí se ha mencionado podemos concluir que en México el Estado es intervencionista y que cuenta con una amplísima red de empresas, organismos e instituciones importantes que hacen que el Estado tenga el suficiente poder para ejercer el papel de rector del desarrollo nacional.

El Estado mexicano ha seguido la estrategia de buscar resolver sus responsabilidades de crecimiento económico nacional y de bienestar colectivo, a través de ampliar progresivamente su participación en la economía y en la sociedad.

La Constitución de 1917 ha definido y legitimado al Estado mexicano como institución con un papel central y una función hegemónica en los principales niveles y aspectos de la vida nacional, con facultades y obligaciones para una intervención amplia y profunda; además deja abierta la posibilidad de que el Es-



tado a través del Congreso de la Unión por la vía de la expedición de una ley, abarque actividades desempeñadas por los particulares.

En conclusión en México el Estado es quien riga y determina a la sociedad participando directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías; es decir que el Estado mexicano es un Estado empresario, que promueve por sí mismo el crecimiento económico y que pretende ser un factor de equilibrio de la sociedad.

### 3.2.- LAS LEYES SECUNDARIAS

Los sistemas jurídicos modernos se componen de normas que están jerárquicamente ordenadas; las normas inferiores implican un desarrollo de las superiores o son creadas en ejercicio de éstas, mismas que les sirven de fundamento de validez. Las normas inmediatamente inferiores a la Constitución reciben el nombre de leyes secundarias y pueden tener como finalidad el regular jurídicamente el comportamiento de los habitantes del Estado o bien la organización de los poderes públicos y de las instituciones judiciales de acuerdo a la propia Constitución.

Las principales leyes secundarias referidas a la rectoría de Estado son las siguientes:

La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal; en el artículo primero, precisa una serie de mercancías y servicios que, de manera general, están sujetos a lo dispuesto en la ley, - en las condiciones que la misma estipula. Dicho artículo comprende diversos rubros de mercancías como son: artículos alimenticios de consumo generalizado, materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, productos de las industrias fundamentales, productos de la industria siderúrgica, artículos producidos por ramas importantes de la industria en general, todos - - aquellos productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana, más los servicios que afecten a la producción y distribución de las mercancías sujetas a control oficial.

El artículo 2º de la citada ley faculta al Ejecutivo Federal para imponer precios máximos al mayoreo y menudeo de las mercancías señaladas en el artículo 1º, así como para fijar las -

tarifas a los servicios, siempre sobre la base de una utilidad razonable.

El artículo 5º faculta al Ejecutivo para tomar medidas que garanticen el abasto, distribución, comercialización y racionamiento, en su caso y para establecer prioridades ante una insuficiencia en la oferta de mercancías comprendidas en el artículo 1º.

El artículo 8º de la ley aludida señala que el Ejecutivo podrá decidir sobre los artículos que preferentemente deberán producir las fábricas tratándose de mercancías comprendidas - en el artículo 1º, siempre que no afecten los resultados económicos de las mismas, o bien en su caso contrario que se otorguen a éstos la compensación respectiva.

Esta ley faculta al Ejecutivo Federal para decidir -- acerca de cuestiones económicas básicas como; que producir, cuánto producir, cómo producir, para quien producir, y la estabilidad y crecimiento económico.

Otro instrumento del Estado para ejercer la rectoría de la actividad económica nacional es la ley de Monopolios, reglementaria del artículo 28 Constitucional que en su artículo primero reafirma la prohibición de la existencia de monopolios y estancos y actos que tienden a evitar la libre concurrencia en la producción, distribución o comercialización de bienes y servicios, - así como toda ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

En su artículo segundo la ley define al estanco como el constituido a favor del Estado para procurarle provecho al fisco.

En el artículo tercero la mencionada ley define al monopolio como toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

El artículo cuarto describe las diversas situaciones en que se presumirá la existencia de monopolio.

Por último establece en una serie de artículos, obligaciones a cargo de las autoridades y de los particulares a efecto de que observen cabalmente las disposiciones contenidas en la misma, señalando las sanciones que deberán aplicarse a quienes incurran en su violación, siendo éstas de carácter pecuniario e impuestas por la autoridad administrativa.

La Ley de Monopolios tiene por objeto establecer una perfecta coordinación entre productores, comerciantes y consumidores, de modo que se eviten en lo posible los desequilibrios de la actividad económica nacional cuyo efecto sea un perjuicio social.

Otra ley secundaria es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que constituye quizás la de mayor relevancia en la rectoría de Estado. Esta ley en su artículo primero señala que a la administración pública centralizada la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. La administración pública paraestatal la componen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

En su artículo noveno la LOAPF establece que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal.

El artículo 45 de dicha ley, señala que dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

El artículo 46 considera como empresas de participación estatal mayoritaria aquellas en que los organismos de la administración pública paraestatal que aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social y cuyas acciones sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal y que éste nombre a la mayoría de los miembros del Consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno o ya sea que pueda designar al presidente, director, gerente o cuando tenga facultades de voto.

El artículo 48 de la ley aludida señala que serán empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjuntas o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

Con lo antes mencionado tenemos que en nuestro país la Administración Pública está regulada por la ley reglamentaria de los artículos 90 a 93 de la Constitución que es la Ley Orgáni-

ca de la Administración Pública Federal.

Otra de las leyes importantes en la rectoría de Estado en México, es la Ley General de Planeación, que tiene por objeto ser el medio a través del cual sea posible la instrumentación de los procedimientos de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica por parte del Estado, así como la evaluación y control de los programas de desarrollo integral del país a que alude el artículo 26 constitucional.

El artículo 3º de esta ley señala que, se entiende -- por planeación nacional del desarrollo, la ordenación racional y sistemática de las acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal tienen como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

El artículo 4º establece que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Los artículos 23 a 26 de la Ley de Planeación señalan los cuatro tipos de programas de mediano plazo:

1. Los Programas Sectoriales, son los elaborados por los organismos que integran la administración pública centralizada;
2. Los Programas Institucionales que son los que comprenden las acciones de la administración pública centralizada;
3. Los --

Programas Regionales, referidos a aquellas áreas consideradas como prioritarias o estratégicas en función de los objetivos nacionales y 4. Los Programas Especiales, que establecen las prioridades del desarrollo integral del país o de las actividades que realicen dos o más dependencias coordinadas de sector.

En el artículo 32 la citada ley reafirma la obligatoriedad del plan dentro de la administración pública federal, como establece el artículo 26 Constitucional señalando el carácter indicativo, informativo y de orientación dentro de la actividad de los sectores social y privado.

Otro ordenamiento jurídico a través del cual el Estado ejerce la rectoría es la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; esta ley cumple con el doble propósito, regula la inversión extranjera y promueve la inversión nacional, para lo cual las áreas de inversión y el porcentaje admisible en atención a los principios consagrados en los artículos 27 y 28 de la Constitución.

Otras leyes relacionadas con la rectoría estatal son: La Ley General de Deuda Pública, La Ley General de Bienes Nacionales, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

### 3.3.- OTRAS DISPOSICIONES

La facultad de rectoría del desarrollo, que la Constitución le confiere al Estado, se vincula con la existencia de un sistema nacional de planeación; la planeación es un instrumento con que la Constitución dota al Estado, para englobar y sistematizar su facultad de rectoría de desarrollo Nacional.

Los objetivos de la rectoría del desarrollo y los del sistema de planeación pretenden los mismos propósitos ya que ambos buscan el crecimiento económico, acompañado de una más justa distribución del ingreso; y en ambos casos se asocia el régimen democrático y de libertades individuales, a los propósitos del desarrollo que debe conducir el Estado.

El Estado es el responsable de garantizar que el desarrollo de cualquier actividad económica que se realice en el país, contribuya a la realización de los objetivos del desarrollo Nacional.

La definición de las actividades y política que se deben seguir para lograr dichos objetivos se definen sexenalmente en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ello analizaremos dicho plan que comprende el período 1989-1994.

El capítulo dos de dicho plan señala; "Este es el sustento del concepto de rectoría del Estado acorde con su propia modernización: el Estado debe conducir el desarrollo nacional armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es, pues, promover, elevar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en



el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar -- el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los indivi- -- duos, grupos y clases sociales". Asimismo señala que los objeti-- vos nacionales son:

- I. La defensa de la soberanía y promoción de los inte reses de México en el mundo;
- II. La ampliación de la vida democrática;
- III. La recuperación económica con estabilidad de pre cios;
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de -- la población.

Para alcanzar dichos objetivos se aplicará una estra tegia y ésta es la modernización nacional que tiene como meta, lo grar la recuperación económica e incrementar la capacidad para -- crear empleos bien remunerados y buscar el incremento gradual pe- ro firme de los salarios reales. Busca ante todo, la estabiliza-- ción permanente de la economía, la ampliación de los recursos dis ponibles para la inversión y asimismo vigila que el mismo proceso de crecimiento no propicie el resurgimiento de crisis recurren- -- tes.

La estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989- \_ 1994, sería de acuerdo al mismo plan la siguiente:

A. Soberanía, seguridad Nacional y Promoción de los - Intereses de México en el Exterior.

B. Ampliación de Nuestra Vida Democrática

- Preservación del Estado de Derecho
- Perfeccionamiento de los Procesos Políticos
- Modernización del Ejercicio de la Autoridad
- Participación y Concertación Social

C. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.

- Estabilización continua de la Economía
- Ampliación de la Inversión
- Modernización Económica

D. Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

- Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados
- Atención de las Demandas Sociales Prioritarias
- Protección del Medio Ambiente
- Erradicación de la Pobreza Extrema

El Plan precisa tres acuerdos necesarios para modernizar a la Nación que provienen del Ejecutivo; dichos acuerdos son: el Acuerdo para la Ampliación de la Vida Democrática, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de precios y el -- Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

En el capítulo séptimo el plan señala que el Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. Asimismo establece que el documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el Plan Nacional de Desarrollo, que fija los objetivos y las estrategias que norman a las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales que se determine formular para concretar las políticas del Plan.

El presupuesto es un documento oficial que contiene un plan preliminar elaborado por el Ejecutivo acerca de los recursos económicos necesarios para el gasto público. Es competencia exclusiva del Estado su formulación, discusión y ejecución; en Mé

xico el presupuesto es anual y constituye un documento único e indivisible y especifica las erogaciones en forma precisa.

El presupuesto de Egresos de la Federación para el -- año Fiscal de 1992 en el artículo 1º señala; el ejercicio y control del gasto público Federal y de las erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1992, se sujetará a las disposiciones de este Decreto y a las aplicables a la materia.

El artículo 2º dice; las erogaciones previstas en el presupuesto de Egresos para la Presidencia de la República, las dependencias del Ejecutivo Federal y los Ramos de Aportaciones a Seguridad Social y Erogaciones no Sectorizables para el año de -- 1992, importan la cantidad de \$ 87,305,727,000.000 (OCHENTA Y SIETE BILLONES TRESCIENTOS CINCO MIL SETECIENTOS VEINTISIETE MILLONES DE PESOS, MONEDA NACIONAL).

El Artículo 3º establece; las erogaciones previstas para Solidaridad y Desarrollo Regional y Participaciones a Estados y Municipios, importan la cantidad de \$ 37,390,221,400,000 -- (TREINTA Y SIETE BILLONES TRESCIENTOS NOVENTA MIL DOSCIENTOS VEINTIUN MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS, MONEDA NACIONAL).

El artículo 4º dice; El Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo importa la cantidad de \$ 348,778,400,000 (TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES -- CUATROCIENTOS MIL PESOS, MONEDA NACIONAL).

El artículo 5º establece, el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial que importa la cantidad de \$ 555,561,300,000 -- (QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS, MONEDA NACIONAL).

El artículo 6º señala las Erogaciones correspondien--

tes a las entidades paraestatales por la cantidad de \$ 90,047,- - 153,400,000 (NOVENTA BILLONES CUARENTA Y SIETE MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS, MONEDA NACIONAL).

El artículo 7º establece las Erogaciones previstas para el pago de la deuda del Gobierno Federal por la cantidad de -- \$ 34,937,402,500,000 (TREINTA Y CUATRO BILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS DOS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS, - MONEDA NACIONAL).

Asimismo señala que los intereses y comisiones correspondientes a las entidades paraestatales cuyos programas se incluyen en el presupuesto, ascienden a la cantidad de \$ 6,223,284,- - 900,000 (SEIS BILLONES DOSCIENTOS VEINTITRES MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS, MONEDA NACIONAL).

Las asignaciones para el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores del Gobierno Federal importan la cantidad de \$ 4,146,700,000,000 (CUATRO BILLONES CIENTO CUARENTA Y - SEIS MIL SETECIENTOS MILLONES DE PESOS, MONEDA NACIONAL).

El artículo 8º asigna a los Organos Electorales la -- cantidad de \$ 590,712,400,000 (QUINIENTOS NOVENTA MIL SETECIENTOS DOCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS, MONEDA NACIONAL).

Otro documento de suma importancia para la rectoría de Estado es la ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992, que en el artículo 1º señala que en el ejercicio fiscal de 1992, la Federación percibirá los Ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que a continuación se enumeran:

I.- IMPUESTOS= 117,770,558 Millones de Pesos.

II.- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL= 22,549,201 Millones de Pesos.

III.- CONTRIBUCION DE MEJORAS= 3,926 Millones de Pesos.

IV.- DERECHOS= 40,166,399 Millones de Pesos.

V.- CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACION O DE PAGO= 161,413 Millones de Pesos.

VI.- PRODUCTOS= 2,389,825 Millones de Pesos.

VII.- APROVECHAMIENTOS= 10,346,267 Millones de Pesos.

VIII.- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS= 8,294,300 Millones de Pesos.

IX.- OTROS INGRESOS= 65,677,252 Millones de Pesos.

En total la suma es de 267,359,141 Millones de Pesos.

De acuerdo con todo lo anterior podemos concluir que los ingresos del Estado Mexicano dependen de los impuestos y tributos, así como de los recursos que obtiene del aprovechamiento de sus bienes y de los servicios que presta.

## CAPITULO CUARTO

## CONSECUENCIAS DE LA RECTORIA DE ESTADO

La función desarrollada por una institución social -- produce efectos en la sociedad que la sustenta y el Estado mexicano al actuar ha provocado cambios sustanciales en la sociedad mexicana. Todas las consecuencias de la intervención estatal se manifiestan en los fenómenos jurídicos, políticos y económicos actuales que hoy enfrenta la sociedad mexicana.

En este capítulo se analizará en primer lugar las consecuencias de la rectoría de Estado en el ámbito jurídico nacional, para lo cual se precisará como el Estado interviene como autoridad estableciendo leyes y reglamentos así como nuevas disposiciones que marcan la directriz nacional y la organización del Estado mexicano, hasta llegar a la desregulación; asimismo se hará un análisis de las nuevas leyes surgidas con posterioridad a la reglamentación jurídica y constitucionalización de la rectoría -- del Estado.

Por lo que respecta a las transformaciones del sistema político mexicano, se verá, que el Estado como autoridad establece la organización del mismo y las reglas del proceso electoral; se estudiará la forma en que la sociedad ha logrado que el Estado mexicano le otorgue una más activa participación en los -- problemas de México.

Para concluir, se hará un examen de las crisis económicas y la corrupción que han afectado el buen desempeño del Estado mexicano y que lo han llevado a la situación actual; se verá -- la forma en que el Estado ha contribuido a esta crisis.

#### 4.1.- EL AMBITO JURIDICO NACIONAL

El Derecho es fuente de creación formal y legitimación del Estado, además de que también significa, en cuanto a la legislación, el ámbito del Estado para el cumplimiento de sus funciones de orientación, regulación de las relaciones sociales y económicas, acción directa y aun la función de árbitro para decidir entre particulares a través del poder judicial.

El Estado es quien establece mediante leyes, derechos individuales y colectivos, y reglamenta las relaciones del propio Estado con los particulares y de los particulares entre sí.

En México al ser el Estado el que ostenta mayores recursos económicos y mayor control sobre la población es el que tiene en sus manos la legislación y crea las leyes que considera adecuadas. Es posible a través de la Ley y el Derecho ampliar o disminuir la capacidad del Estado para hacer frente a los problemas más agobiantes, así como para dar solución a las crisis inmediatas.

La rectoría de Estado se venía dando como una situación de hecho hasta que fue constitucionalizada en 1982 y fue con secuencia de la crisis económica y política que el país enfrentaba; se hizo pues urgente establecer de manera firme la rectoría estatal.

El Estado en México desde 1917 hasta 1992, ha utilizado el derecho y la ley como medios e instrumentos para marcar los límites de la injerencia extranjera y la participación de la sociedad; pero a la vez se ha excedido al utilizar la ley como medio represivo dejando a la sociedad sin posibilidad alguna de participar en su elaboración.

La consecuencia más grave de la rectoría de Estado en el ámbito jurídico ha sido la proliferación de leyes y acuerdos - que el Estado ha dictado sin tomar en consideración la realidad - social de México. Se ha caído en el vicio de legislar para solucionar los problemas y se ha hecho a la ley un fin y no un medio.

La expropiación del petróleo en 1938, la nacionalización de la industria petrolera en 1939, la creación de Petroleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad y la Reforma al Artículo 3º Constitucional de 1946, vienen a constituir los antecedentes de nuestro actual sistema de economía mixta y asentar -- las bases doctrinarias para hacer posible la rectoría del Estado mexicano.

La Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica constituyó otro importantísimo avance del Estado en el manejo directo de importantes segmentos de la política económica. A partir del Presidente Adolfo López Mateos con la nacionalización de la industria eléctrica en 1960, y antes, con el Presidente Avila Camacho con la compra de Ferrocarriles Mexicanos Interoceánico y del Noreste, se inicia una poderosa y permanente -- tendencia del Estado a intervenir directamente en la economía del país. Debido a las expropiaciones y nacionalizaciones surgen las leyes y reglamentos que regularizan el funcionamiento de las empresas a cargo del Estado. (23)

En la etapa de las expropiaciones y nacionalizaciones el Estado regulaba a través de la ley y el decreto la organización y funcionamiento de sus organismos más importantes.

(23) cfr. FAYA VIESCA Francisco, Rectoría del Estado y Economía Mixta, op. cit., págs. 89 y 90.



Actualmente el proceso parece revestirse y el Estado proclama la desregulación, la inversión extranjera y cede terreno a la iniciativa privada y a la Iglesia. Tal parece que la intervención excesiva del Estado lo llevó a su actual crisis que se manifiesta a nivel mundial y en el ámbito nacional.

Lo que hoy sucede en México respecto a las reformas Constitucionales es consecuencia de la rectoría de Estado; el Estado cede espacios cada vez mayores y se desvincula de su responsabilidad ante posteriores crisis.

Respecto a los cambios Constitucionales al artículo - 3º de la Constitución se le deroga la fracción IV, se reformó la fracción I para pasar a ser fracciones I y II, se recorrieron las fracciones II y III para pasar a ser III y IV y se reformó la fracción III anterior.

La fracción IV de este artículo antes de la reforma decía:

"Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o a campesinos".

Actualmente con la reforma constitucional de 1992 esta fracción se vea lo siguiente; "Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y pro-

gramas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior".

Con esto vemos que la iniciativa privada y la iglesia tendrán mayor injerencia en la educación.

Por otra parte y debido a los problemas étnicos en la antigua U.R.S.S. y Europa así como la presión de grupos indígenas mexicanos, se adicionó un primer párrafo al artículo 4º de la - - Constitución quedando de esta manera:

"La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley".

El artículo 5º Constitucional fue reformado en su párrafo quinto, dicho párrafo antes de ser reformado señalaba:

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto -- ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La Ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse".

Con la reforma este párrafo actualmente establece; -- "El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por -

cualquier causa".

Al artículo 24 de la Constitución se le adicionó un segundo párrafo que señala: "El Congreso no puede dictar leyes -- que establezcan o prohíban religión alguna".

En su párrafo tercero reformado indica que los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos, los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos -- se sujetarán a la ley reglamentaria.

Con esto se le permite a las iglesias realizar, fuera de sus templos, ritos y actos religiosos, lo cual antes de la reforma prohibía la Constitución.

El artículo 27 Constitucional fué reformado en su párrafo tercero y las fracciones II; III; IV; VI; VII; XV y XVII; -- se le adicionaron los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX; y fueron derogadas las fracciones X a XIV y XVI.

Al reformar este artículo se pretendió terminar con el reparto de tierras; asimismo se reconoció a las asociaciones religiosas la capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes, y se establecieron tribunales agrarios autónomos; y principalmente se permite la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo aceptándose la intervención extranjera. -- Con estas reformas se abre la posibilidad a la inversión extranjera para adquirir propiedades y para explotar tierras mexicanas,

Debido al injusto trato que ha recibido la población por parte de organismos gubernamentales y por la presión internacional para respetar los derechos humanos de los mexicanos, se reformó el artículo 124 de la Constitución, que en el apartado B señala: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán orga--

nismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y -- quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

El artículo 130 Constitucional se reformó otorgando a las iglesias y agrupaciones religiosas personalidad jurídica como asociaciones religiosas y a los ministros de cultos se les dió el derecho a votar y ser votados en caso de dejar de ser ministros. (D. O., 28 de enero de 1992)

Como consecuencia de las Reformas al Artículo 27 Constitucional se crearon la Ley Agraria y La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero de 1992, dichas leyes buscan proporcionar certidumbre jurídica y capitalizar al campo así como la creación de Tribunales Agrarios a nivel Federal, dotados de autonomía y -- plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria.

Otro ordenamiento que se elaboró en 1990 como consecuencia de la presión de las organizaciones políticas fue el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con el cual el Gobierno buscó la forma de seguir reteniendo el Poder del

Estado legitimándose por la vía de la nueva ley electoral y a la vez formular las nuevas reglas del juego político.

Por último el Estado ha promovido una serie de cambios bajo el rubro denominado desregularización que tiene como causa la Modernización y para ello se aplican medidas encaminadas a mejorar la calidad del marco legislativo y regulatorio.

Se destaca la disminución del exceso de reglamentación, que impide un mayor número de participantes en diversos sectores y la menor intervención directa del gobierno en la producción.

La adecuación del marco regulatorio comprende sectores y actividades tales como agricultura, pesca, industria, transporte, turismo, comunicaciones, comercio interior y exterior, servicios financieros y transferencia de tecnología.

Se busca que la desregulación estimule a la economía y eleve la productividad y la eficiencia de las industrias y por ende mejore la calidad de los productos.

Las principales reformas impresas en los últimos tres años se dieron en los siguientes ordenamientos: Reglamento para el autotransporte federal de carga, Título de concesión a Teléfonos de México, Resolución que clasifica los productos petroquímicos dentro de la petroquímica básica o secundaria; en esta resolución se hizo una redefinición de la lista de petroquímicos básicos de 34 a 19 productos, y de la petroquímica secundaria de 800 a 66; asimismo se señaló que los permisos petroquímicos debían entregarse en no más de 45 días y se dió la liberación de 748 productos químicos en los que no se requería permiso o trámite alguno.

Se reformó el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del

artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo en materia de petroquímica señalando la supresión del permiso previo para la elaboración de productos resultantes de derivados básicos de refinación; se permitió la inversión extranjera mayoritaria y se dió la liberación de la producción de lubricantes, grasas, asfaltos y parafinas especializadas, eliminando el permiso de producción y de importación en la base de lubricante. (D. O., 8 de enero de 1990).

También se abrogó la ley sobre el control y registro de transferencia de tecnología con esto se dió la eliminación de todos los registros, regulaciones y restricciones en la adquisición y licenciamiento de patentes, marcas, asistencia técnica y otros productos de propiedad intelectual.

Otra Ley que se reformó y adicionó fue la Ley General de población; en esta ley se dió la eliminación del permiso previo de la Secretaría de Gobernación para que los extranjeros puedan adquirir bienes inmuebles urbanos, derechos reales sobre los mismos valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios entre otros. Asimismo se hizo la ampliación de las categorías de visitante no inmigrante para los inversionistas, con autorización para efectuar entradas múltiples. (24)

En 1990 se expidió el Nuevo Reglamento de la Ley Minera que buscaba eliminar procedimientos, trámites y trabas burocráticas que restaban oportunidad en el otorgamiento de concesiones y asignaciones.

El 16 de Mayo de 1989 en el Diario Oficial de la Fedg

(24) cfr. BANAMEX, Examen de la situación Económica de México, Volumen LXVIII, número 794, Enero, 1992.

ración se estableció una serie de cambios al Reglamento de Inversiones extranjeras y en el considerando de dicho reglamento se establecieron las razones para permitir a la inversión extranjera - mayor campo de acción; se arguyó que era necesaria para lograr la recuperación del país. Además se señaló que dicho reglamento como instrumento jurídico contribuía a la actualización de la rectoría del Estado sobre los procesos económicos en México, al desarrollar una regulación eficiente, moderna y adecuada sobre la inversión extranjera y al establecer las bases para promover la inversión privada en general. Con este ordenamiento se le dió a los inversionistas extranjeros la posibilidad de participar en cualquier proporción en el capital social de las empresas en actividades reservadas al Estado y los Nacionales.

En conclusión, el Estado mexicano busca a través de la ley otorgar seguridad jurídica a la inversión foránea, buscando con ello atraer el mayor flujo de capitales que sirvan para financiar la deteriorada economía mexicana.

El Estado en México ha optado por competir a nivel internacional en la inversión de capitales y la desregulación ha sido su mejor instrumento para ofrecer condiciones más atractivas a la inversión extranjera.

#### 4.2.- LAS TRANSFORMACIONES POLITICAS

El sector político casi representa una exclusividad para el Estado, por lo que podría considerarse como una organización claramente monopólica. La función del Estado mexicano en la política se manifiesta como autoridad que establece mediante leyes, la organización del sistema político y la participación de las organizaciones políticas.

Como actor directo el Estado interviene en la política mediante el jefe del Ejecutivo, la administración pública en general, las secretarías de Estado, el partido político oficial y sus sectores. La política es una función estatal que sobrepasa a los medios y organizaciones de la sociedad.

La participación en la política es el sector más dominado por el Estado, tanto por tratarse de una función natural, como porque históricamente ha tenido casi una exclusividad real y porque representa un aspecto fundamental para permitir la operación del resto del sistema mexicano. En ella se basa la conservación de la paz y estabilidad sociales, mas que en la participación en la sociedad o en la economía por parte del Estado. (25)

El sistema político mexicano formó sus principales instituciones de 1917 a 1983; en que surgieron instituciones como la Confederación Nacional Campesina y la Confederación de Trabajadores de México, la creación de la CNC puede verse en parte no sólo como una forma de captar el apoyo campesino, sino también como un intento para evitar que el poder de la CTM creciera más allá -

(25) cfr. SALDAÑA H. Adalberto, El Estado en la Sociedad Mexicana, Edit. Porrúa, México 1981, págs. 5 a 11.



de lo conveniente.

Dado el hecho de que el ejército continuaba siendo un factor político decisivo, tanto la CTM como la CNC sirvieron para neutralizarlo.

En 1938, cuando la política Cardenista empezó a virar hacia una posición más moderada, la participación de los grupos organizados estaba ya mediatizada y controlada por el nuevo partido oficial que sustituía al antiguo PNR; el Partido de la Revolución Mexicana.

La creación del PRM fue un paso más en la eliminación del poder de los caciques locales y en favor de la centralización y el predominio presidencial. Cuando en diciembre de 1940 Cárdenas dejó el poder a Ávila Camacho las estructuras centrales del nuevo sistema político ya habían tomado forma y consistencia; y lo que habría de distinguir a esta etapa sería, por un lado, una notable estabilidad política y, por el otro un ritmo veloz de crecimiento y diversificación de la economía. Con el dinamismo de ésta contrastó la persistencia de la organización y los hábitos políticos.

A partir de la desaparición del movimiento almazanista en 1940, el grupo dirigente pudo gobernar ininterrumpidamente, sin que surgiera ninguna fuerza capaz de poner en entredicho su hegemonía; y en el lapso comprendido entre 1940 y 1970 la presidencia de la república fue ocupada únicamente por los candidatos del partido oficial y todos concluyeron su período sin dificultades.

Una modificación sustantiva en el partido en el poder tuvo lugar en 1946, cuando el PRM dejó de existir para convertirse en el PRI. En este cambio el partido no modificó mucho su es--

estructura básica, pero sí abandonó definitivamente la meta que se había propuesto en 1938: la creación de una democracia de los trabajadores. Siguiendo las instrucciones de Alemán, se hizo definitivamente retórica de la lucha de clases para sustituirla por una en que el tema dominante fue el de la colaboración entre las mismas. Esta colaboración se presentó no como un fin, sino como un medio para conseguir un crecimiento económico acelerado dentro de un marco capitalista, un capitalismo mixto que se dijo, terminaría por beneficiar a todas las clases. Tres años antes y como preámbulo a esta transformación, se había creado ya la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) para coordinar las acciones del sector popular, que hasta entonces lo había formado la burocracia estatal pero que cada vez se hacía más complejo.

El proceso político mexicano entre 1940 y 1970 lleva a notar el hecho de que los grupos organizados rara vez tuvieron la capacidad para presentar iniciativas políticas significativas a las autoridades y presionarlas para ejecutarlas. En general las iniciativas más importantes provinieron de la élite política.

La extraordinaria estabilidad del sistema político mexicano entre 1940 y 1970 se debió en buena parte a un partido dominante, a través del cual se reclutaron los cuadros políticos y se controló la actividad política de las grandes organizaciones de masas siguiendo las directivas del presidente.

La estabilidad política permitió el desarrollo de las fuerzas productivas del país. El cambio político fue, relativamente modesto; las estructuras y formas de participación se mantuvieron más o menos iguales a lo largo del período. Dos de los actos centrales del proceso político que ganaron en importancia: la iniciativa privada organizada en grupos como la CONCAMIN, la CON-

CANACO, la CANACINTRA, la COPARMEX; y algunos sectores medios. De todas formas la preponderancia del Estado -en particular del poder Ejecutivo- sobre las acciones y demandas de todos los actores del sistema se mantuvo.

Todos los gobiernos posteriores a 1940 dijeron representar los intereses de los grupos populares en nombre de los cuales les ejercían el poder. Pero la primacía de los intereses de la -- élite industrial -nacional y extranjera- sobre los de los campesinos y obreros fue clara; la distribución singularmente inequitativa del ingreso así lo demuestra. (26)

El movimiento estudiantil de 1968 y los de algunos -- otros sectores medios, representaron los primeros intentos de democratización política de las instituciones de la sociedad civil. Son también estos movimientos sociales los que pusieron de manifiesto los primeros rasgos de la crisis del patrón de industrialización asumido desde 1940.

Desde el movimiento estudiantil - popular de 1968, el Estado mexicano entró en un deterioro que adquirió múltiples manifestaciones, dicho movimiento constituyó un punto de ruptura en - la evolución ideológica del país; surgen las guerrillas, movimientos estudiantiles en varios Estados de la República Mexicana, movimientos de trabajadores de sindicatos de empresa e industria, - movimientos campesinos y de comunidades indígenas, tomas de presidencias municipales y de palacios de Gobierno; ante estos acontecimientos el Gobierno mexicano optó por la represión de la sociedad

(26) cfr. VARIOS AUTORES, Historia General de México, Tomo 2, tercera edición, Edt. Colegio de México, México 1981. -- págs. 1275 a 1352.

dad civil así como por la captación de sus líderes, provocando -- con ello una incertidumbre y desánimo que muy pronto se manifestó como abstencionismo en las urnas electorales y en su momento en -- una inclinación hacia las posturas radicales. (27)

El período de 1970 a 1982 fue de agudas contradicciones y conflictos que condujeron a una recomposición del poder político en México, del papel del Estado, de sus funciones y de sus fuentes de poder.

El Gobierno bajo el mando de Echeverría retomó la bandera del nacionalismo y se pretendió revitalizar y convalidar la función estatal, fomentando un conjunto de medidas encaminadas a fortalecer la participación y dirección del Estado.

Desde un principio, el gobierno se propuso ganar el apoyo de los diversos sectores de la población, mediante una política de corte popular y nacionalista que pronto entró en contradicción con sus propias estructuras de apoyo y control, y frente a lo cual retrocedió invariablemente.

De 1970 a 1976, se despliegan esfuerzos para fortalecer la posición internacional de México en tres ámbitos; el multilateral, el bilateral y el regional. La política exterior viene a ser un instrumento para solucionar la crisis de la política interior.

Así de 1970 a 1982 el Estado mexicano apoyó a nivel internacional los movimientos revolucionarios de países de Centroamérica y Sudamérica y pretendió tener una participación más acti

(27) cfr. GONZÁLEZ CASANOVA Pablo, El Estado y los -- Partidos Políticos en México, cuarta edición, Edit. Ediciones -- Tra, México 1985. págs. 137 a 141.

va en el plano internacional.

El Gobierno mexicano en esta etapa, debido a una política populista, se enfrentó a la iniciativa privada y a las transnacionales; dicho enfrentamiento culminó con la medida de nacionalización de la banca el 1º de Septiembre de 1982. La toma de la decisión fue una respuesta política unilateral de parte del Poder Ejecutivo.

En el período de López Portillo se pretendió hacer -- una reforma política arguyendo un avance en la democracia mexicana; sin embargo dicha reforma solo benefició al partido en el poder otorgando a las demás organizaciones políticas la posibilidad de menores constreñimientos legales para su participación; pero -- la administración electoral seguía estando en manos del Gobierno. La reforma política aprobada en 1977 amplió, en efecto, el espectro de partidos con presencia legal reconocida y estableció un -- marco más propicio para la democratización de las relaciones políticas en el país.

De 1982 a 1988, en el período Presidencial de Miguel de la Madrid se pretendió renovar la confianza de la iniciativa privada y combatir la corrupción; se elevó a rango constitucional la rectoría del Estado delimitando las áreas estratégicas pretendiendo señalarle límites a la participación del Estado en la economía. Asimismo se buscó recuperar el prestigio del Ejecutivo deteriorado por la política de los dos anteriores sexenios.

En Julio de 1988 el sistema político mexicano fue -- cuestionado a través de las elecciones y fue el triunfo del candidato del partido en el poder, y se trastocaron tendencias y significados de los comicios en México. Se habló de una insurgencia -- ciudadana y de un movimiento decidido en contra del gobierno y su

partido, canalizados a través de dos grandes opciones políticas - el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Frente Democrático Nacional (FDN). Las elecciones fueron realmente disputadas, la representación nacional efectivamente se pluralizó y la democratización política apareció como consigna insoslayable.

Las elecciones de 1988 daban como ganador al Candidato del FDN, pero debido al control del gobierno, del mecanismo de calificación de las elecciones, se impuso al candidato del partido en el gobierno. Sin embargo las elecciones reflejaron una reivindicación propiamente ciudadana y el surgimiento de una sociedad más participativa e inconforme con el sistema político predominante.

Las consecuencias de la elección de 1988 han sido graves para el partido dominante en México pues perdió el monopolio sobre los puestos de elección y tuvo que compartírlas con otros partidos. Asimismo en el interior del PRI se dieron escisiones como la corriente democrática y la corriente crítica.

Otra consecuencia fue la nueva situación política en la Cámara de Diputados. La elección de julio de 1988 derivó en una composición de ese órgano, que no permite realizar reformas constitucionales con el solo voto del partido oficial ni con el del conjunto de los diputados de la oposición. La Constitución es lo puede ser modificada con el voto de las dos terceras partes de la Cámara ni el PRI, ni el conjunto de la oposición reúnen los 334 votos requeridos para tal fin, lo que obliga a los partidos políticos a entablar complejas negociaciones.

Las consecuencias de los nuevos niveles de competitividad se reflejan, de manera mucho más clara, en las disposiciones constitucionales relativas a la conformación de la Cámara de

Diputados que en el artículo 54 Constitucional establece lo que se denominó "Cláusula de Gobernabilidad" que, en realidad, no es más que una medida de seguridad del régimen ante la eventualidad de que la competitividad electoral persista. El mencionado artículo establece reglas para hacer la distribución de las 200 curules de dicha Cámara, por el principio de representación proporcional. Determina en primer lugar, que para los partidos que tengan derecho a registrar listas de candidatos a diputados plurinominales, deberán acreditar previamente la candidatura de diputados por mayoría relativa en, cuando menos 200 de los 300 distritos uninominales. Para participar en la distribución de curules proporcionales, los partidos deberán alcanzar una votación nacional mínima de 1.5%.

El artículo 54 hace referencia, asimismo, a tres situaciones límite: a) ningún partido podrá contar con más de 350 diputados (setenta por ciento del total) aun cuando su porcentaje de votos sea superior; de darse el caso, al partido en cuestión se le asignará un determinado número de diputados de representación proporcional. A fin de que estos adicionados a los electos por mayoría relativa, sumen 350; b) si ningún partido obtiene más del 35% de los votos, a los que hayan cumplido con los requisitos estipulados, se les distribuirán curules proporcionales hasta que la suma de diputados electos por ambos principios corresponda a un porcentaje similar al de votos obtenidos; c) al partido que -- tenga mayor número de diputaciones de mayoría y cuando menos 35% de la votación total, se le asignará el número de diputaciones -- proporcionales que le permita obtener la mayoría absoluta de la Cámara adicionalmente, se le otorgarán otros dos diputados por cada punto porcentual en que rebase 35%.

Evidentemente semejante disposición está destinada a asegurarle al partido gubernamental la mayoría legislativa pues es el que cuenta con la mayor distribución regional de sus triunfos distritales.

Los nuevos perfiles de la competitividad electoral -- han impactado también la vida interna de los partidos políticos; así al anunciar su triunfo Selinas de Gortari afirmó que había -- llegado a su fin la etapa del partido prácticamente único, y ante la necesidad de constituir nuevas formas de relación entre gobierno, sociedad y partidos políticos, el Partido Revolucionario Institucional ha pretendido presentarse como partido en el gobierno\_ y no como partido del gobierno.

Las elecciones de julio de 1988 al no dejar satisfechos a los electores ni a las organizaciones políticas llevaron a la creación de una nueva ley que se denominó Código Federal de -- Instituciones y Procedimientos Electorales, asimismo se elaboró -- un nuevo padrón electoral y se le dió más autonomía al Tribunal -- Federal Electoral y a la vez una mayor participación política en -- los procesos electorales a la sociedad y a los partidos políti--cos. (28)

Las transformaciones políticas en México de 1982 a -- 1992 han sido significativas puesto que por primera vez en la historia del país después de varias décadas de un partido único surgen cambios que han llevado a la gobernatura y al senado candidatos de partidos de oposición, asimismo se ha tenido que utilizar -- la renuncia de virtuales nuevos gobernadores en los casos de Gua-

(28) cfr. SECUENCIA, México: Los Partidos Políticos -- en la Coyuntura Electoral, mayo-agosto, 1990, págs. 11 a 39.



najuato y San Luis Potosí; en Michoacán ante el triunfo de la oposición el Gobierno se vió obligado a intervenir en conflictos - - electorales de carácter local, y en el caso de Tabasco el gobierno se vió obligado a negociar con la oposición para evitar mayores conflictos.

El Programa Nacional de Solidaridad ha sido una medida política que el gobierno mexicano ha instrumentado ante la - - fuerza política de la oposición y como una forma de volver a su favor la opinión de los sectores que componen a la sociedad mexicana; asimismo se ha establecido la necesidad de reformar al Estado y se ha aceptado cuando menos en la teoría que la sociedad mexicana es más activa y exigente, que ya no acepta el paternalismo del gobierno y que por lo tanto pide una mayor democracia así como un mayor respeto a su participación.

La esencia del sistema político en México radica en - la figura del Presidente de la República y es quien decide y maneja el aparato político para sustentar sus propias decisiones.

Hasta 1992 en algunos aspectos el sistema político mexicano se ha transformado pero en otros permanece igual, así el - sistema presidencialista mexicano sigue teniendo la monopolización política real en la designación de sustituto, de gobernadores y otros representantes populares, de decisión en la conciliación de intereses de grupos y de operación del partido político - oficial.

Por lo hasta aquí expuesto podemos considerar que el problema fundamental en México es la despolitización de la sociedad mexicana que se produce por el exceso de la influencia del Estado que limita la iniciativa individual de organización, expresión y de manifestación lo cual lleva a un gran desequilibrio en

la relación Estado-Pueblo, pues el primero opera como el gran decisor, sustituyendo la voluntad política de los ciudadanos.

Consideramos que la transformación política fundamental en México, y que hace falta establecer, es el respeto a la voluntad del pueblo mexicano que se traduzca en un cambio del modelo Estado-Gobierno, al de Estado-Pueblo; sólo de esta manera es como se podrá lograr una verdadera democracia.

La rectoría de Estado en México llevó al Gobierno al exceso de abarcar todos los aspectos fundamentales de la sociedad mexicana e hizo a un lado la participación de la población en las soluciones de sus problemas; por ello la más importante reforma que necesita el Estado mexicano es la de convertirse en un Estado responsable de lo que dicta la Constitución mexicana vigente, así como de servir a la sociedad mexicana como un medio e instrumento para el logro de sus objetivos.

#### 4.3.- CRISIS ECONOMICAS Y CORRUPCION

La relación que se ha establecido entre el Estado y la economía en México es de carácter estructural, toda vez que es el Estado el que se encarga de la reproducción del sistema en su conjunto. Las crisis económicas en México tienen su origen en la actuación e intervención del Estado en la economía y el enfrentamiento del mismo con la inversión extranjera y la iniciativa privada; así se manifestó en el período presidencial de 1970 a 1976.

Los sectores más importantes de la burguesía nacional, que en décadas pasadas se habían desarrollado bajo la protección del Estado y en estrecha vinculación con el capital extranjero, no solamente no apoyaron las acciones del gobierno sino que manifestaron su oposición y determinación de imprimir un nuevo derrotero al desarrollo del país, en el cual el papel del Estado había de modificarse sustancialmente y expresar de manera más directa sus intereses. Apoyados en el intervencionismo de Estados Unidos, emplearon sus recursos y su enorme poder para debilitar al Estado y forzar su recomposición.

En cuanto a la corrupción, ésta ha sido en México uno de los patrones más constantes de la actividad política y constituye el acto de tergiversar las normas sociales para acrecentar los intereses personales, así como los intereses de grupos políticos en oposición a los intereses de la colectividad. En México la corrupción data de la colonia pero se ha manifestado aún más al ampliarse los órganos del Estado; es decir que la ampliación del sector público respecto del privado ha ocasionado un aumento en las posibilidades de comportamiento corrupto.

Consideramos que las crisis económicas y la corrup---

#### 4.3.- CRISIS ECONOMICAS Y CORRUPCION

La relación que se ha establecido entre el Estado y la economía en México es de carácter estructural, toda vez que es el Estado el que se encarga de la reproducción del sistema en su conjunto. Las crisis económicas en México tienen su origen en la actuación e intervención del Estado en la economía y el enfrentamiento del mismo con la inversión extranjera y la iniciativa privada; así se manifestó en el período presidencial de 1970 a 1976.

Los sectores más importantes de la burguesía nacional, que en décadas pasadas se habían desarrollado bajo la protección del Estado y en estrecha vinculación con el capital extranjero, no solamente no apoyaron las acciones del gobierno sino que manifestaron su oposición y determinación de imprimir un nuevo derrotero al desarrollo del país, en el cual el papel del Estado habría de modificarse sustancialmente y expresar de manera más directa sus intereses. Apoyados en el intervencionismo de Estados Unidos, emplearon sus recursos y su enorme poder para debilitar al Estado y forzar su recomposición.

En cuanto a la corrupción, ésta ha sido en México uno de los patrones más constantes de la actividad política y constituye el acto de tergiversar las normas sociales para acrecentar los intereses personales, así como los intereses de grupos políticos en oposición a los intereses de la colectividad. En México la corrupción data de la colonia pero se ha manifestado aún más al ampliarse los órganos del Estado; es decir que la ampliación del sector público respecto del privado ha ocasionado un aumento en las posibilidades de comportamiento corrupto.

Consideramos que las crisis económicas y la corrup---

ción en México están estrechamente ligadas a la mayor intervención del Estado en los asuntos políticos, económicos y sociales de la Nación mexicana; aunado a esto la falta de controles legales de ciertos órganos del Estado como es el Ejecutivo propician conductas que desestabilizan la economía de un país.

El enorme problema de la corrupción llegó a ser grave para México al darse la fuga de capitales y las grandes sumas sustraídas del gasto público por funcionarios y líderes para ser invertidas en otros países.

"A partir de 1971 la crisis económica se manifiesta en todos los terrenos; de 1971 en adelante hay un notable descenso en la actividad productiva; decae la inversión; se restringe la oferta, crecen las presiones inflacionarias, la especulación, el rentismo y la fuga de capitales. Aumentan las tasas de utilidad, disminuyen los salarios reales, aumenta el subempleo y el desempleo.

El saldo de la deuda externa pasa de 4545.8 millones de dólares en 1971 a 22912.1 millones en 1977 y el servicio de la deuda de 743.3 millones de dólares a 3544.2 millones en esos mismos años. Los índices de concentración de capital, las altas utilidades, la desigualdad y dependencia crecientes se acentúan con una crisis que en otro Estado habría sin duda dado lugar a explosiones populares y políticas de mayor alcance. En México, el Estado la enfrenta en medio de serias dificultades que en el terreno económico sólo en parte parece aminorar el petróleo". (29)

La devaluación de la moneda mexicana, la deuda exter-

(29) TORREALBA CASANOVA Pablo, El Estado y Los Partidos Políticos en México, op. cit., págs. 140 y 141.

na y el excesivo gasto gubernamental, así como la fuga de capitales hacia el extranjero produjeron, desde 1970 a 1982, una crisis económica que se reflejó en desempleo, inflación y mayor pobreza de la población mexicana, aunado a eso la producción agrícola disminuyó y se tuvo que importar alimentos del extranjero.

Con la explotación del petróleo el Estado logró hacer a un lado el problema de estabilización al que se había comprometido con el FMI en 1977, pero el tipo de manejo de estos recursos y la agudización del endeudamiento hicieron que el Estado se hiciera vulnerable por parte del sistema financiero nacional e internacional, proceso que concluyó con la nacionalización bancaria, recuperándose en alguna medida la autonomía perdida frente al capital financiero nacional e internacional, aunque el daño económico al país ya había sido realizado; 80,000 millones de dólares fue el monto de los capitales fugados.

Los dos elementos esenciales entre las circunstancias que propiciaron el decreto de nacionalización de la banca en 1982, fueron; la crisis financiera del Estado y el carácter especulativo del capital financiero, factor determinante del saqueo de divisas que sufrió el país entre 1981 y 1982.

Ante la crisis de 1982, en 1983 el gobierno plasmó en la constitución los medios para lograr controlar la crisis económica y así en la Constitución aparecen los conceptos de rectoría, economía mixta y pleneación democrática del desarrollo nacional.

Se estableció que al desarrollo económico nacional concurrirían, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado; asimismo que el sector público tendría a su cargo las áreas estratégicas, y al Estado correspondía organizar el sistema de pleneación democrática del desarrollo

nacional.

El punto de partida del acelerado proceso de desincorporación fueron las modificaciones constitucionales hechas en -- 1983 con el fin de inscribir la rectoría estatal en la economía. De acuerdo con el texto reformado de los artículos 25 y 28 de la Constitución el Estado debía limitar su participación en materia económica al manejo de manera exclusiva de las áreas estratégicas.

La década de los ochenta es el período donde se pone en marcha un nuevo modelo de articulación entre la economía y el Estado que presenta como características principales:

1.- El Estado tiene a su cargo como productor solamente las actividades altamente estratégicas y prioritarias en términos económicos y sociales que estén referidos en la Constitución.

2.- Que el Estado persigue como objetivo fundamental el orientar, estimular y concertar a los distintos agentes económicos para que a través de garantizar su libre movilidad se obtenga el crecimiento de la economía de una forma racional y soberana.

3.- El Estado utilizará los recursos a su disposición para combatir las distorsiones sociales creadas por el modelo de crecimiento adoptado en épocas anteriores con el fin de ponerlos en circunstancias sociales similares a los demás individuos, con lo que estarán en condiciones de poder alcanzar la maximización de los beneficios que generará el desarrollo económico.

El Estado abandona su carácter desarrollista tanto en términos productivos como subsidiadores y dentro de su carácter de benefactor, adquiere la forma que se denomina residual donde la atención de los problemas de distribución son sólo un aspecto

dentro de todo un programa y no el objetivo primordial. El Estado ejerce el control político y deja en desventaja a los grupos económicamente débiles, puesto que la economía va quedando en manos de la iniciativa privada y la inversión extranjera. (30)

A partir de 1982 el Gobierno en turno optó por la restricción del gasto, la reducción del Estado y la apertura Comercial. Desde 1983 se inició un proceso firme de reducción del gasto público, eliminación de subsidios, cancelación de fideicomisos obsoletos y eliminación de empresas estatales de membrete que cogían y no producían. Al final de 1985 y debido a este proceso se consideraba que la economía era estable pero los sismos de 1985 y la enorme baja del petróleo en enero de 1986 obligaron al gobierno a un nuevo ajuste para absorber una reducción de ingresos superiores a ocho mil millones de dólares, con la consecuente devaluación de nuestra moneda, elevación de la inflación y reducción del poder adquisitivo de los salarios.

La corrupción trató de ser combatida por medio de la renovación moral y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación así como la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; además se actuó contra funcionarios del anterior régimen y se promovió la lucha contra la corrupción para dejar satisfecha a la población que reclamaba del gobierno una acción más decidida para erradicar el mal que había sido una de las causas de la crisis del país.

Sin embargo al combatir el fenómeno se pudo observar

(30) cfr. ECONOMIA INFORME, GUERRA FORD Oscar, La Relación Estado y Economía en México. Facultad de Economía, U.N.A.M., Julio-Septiembre 1990, México. págs. 13 y 14.



que la corrupción estaba institucionalizada en todos los niveles jerárquicos del aparato burocrático y que era una forma recíproca de control entre el poder político y el económico; además de gozar de la legitimación social, al grado de ser una especie de cogombre en la sociedad mexicana.

La Carta de intención firmada por de la Madrid con el FMI llevó al Estado a eliminar subsidios, bajar el déficit del gasto público como proporción del producto interno y a constreñir el área estatal de la economía, así de mil ciento cincuenta y cinco empresas y organismos del Estado se desincorporaron las dos terceras partes, es decir cerca de 800.

En el caso de las relaciones económicas multilaterales destaca la adhesión de México al GATT en 1986; esta decisión se tomó con base en el argumento de asegurar un mayor acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados internacionales e impedir la aplicación de gravámenes y restricciones en los demás países.

Las medidas económicas implementadas de 1982 a 1988 fueron impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La crisis económica de 1982, se había vuelto también una crisis de legitimidad del Estado y sus instituciones, la negociación con los exbanqueros llevó al gobierno a devolver el 34% de las acciones de los bancos y se les permitió la creación de nuevas ceses de bolsa, buscando con ello devolver la confianza a la burguesía privada y lograr con ello la repatriación de capitales.

El Gobierno a través del PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica) tuvo como estrategia frenar el desarrollo

económico mediante la manipulación del sistema monetario; eliminar los déficits de la economía, en especial el déficit del gasto público; el repuntar la inflación en 1985 se instrumentó el PERE (Programa Extendido de Reordenación Económica) para corregir los errores de instrumentación, la falta de predicción en los niveles de inflación y gasto y la caída de los precios del petróleo y de otras materias primas. Ante el fracaso del PIRE y el PERE debido a una inflación alta, persistente e impredecible, en 1986 y 1987 se buscó la concertación de las fuerzas políticas y sus cúpulas, en el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) los salarios se dijo que se ajustarían al alza, y el Estado después de aumentar las cuotas de los bienes y servicios que prestaba en un 80%, así como sus programas de gasto, inversión y crecimiento económico; celebró el pacto que fue un esfuerzo de concertación para regular el ciclo económico y mediar entre los agentes económicos y las fuerzas políticas.

El PSE pasó a convertirse en 1988 en el PECE (Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico) y cuyo fin principal fue eliminar la inflación, por ello se reforzaron las medidas antiinflacionarias y los precios guía de la economía aparecen bajo control pero el resto mantiene su ascenso. El PECE debido a sus resultados ha sido ampliado al 31 de enero de 1993. (31)

En abril de 1989, se inició la renegociación de la deuda externa de México, lo cual representó para el gobierno mexi

(31) cfr. ECONOMIA INFORMA, Notas para la Crítica del Neoliberalismo Tecnocrático en México: del Estado Vector al Estado de los Monopolios, Edit. Facultad de Economía, U.N.A.M., Julio-Septiembre. 1990, México, págs. 41 e 43.

cano un alivio temporal pero no consiguió eliminar o reducir significativamente el problema de sobreendeudamiento.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en el Sector Comercio y Fomento Industrial destacan cuatro acciones: la --desregulación, la apertura comercial, las reformas a las disposiciones jurídicas en materia de inversión extranjera y la reestructuración de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Paralelamente a la apertura comercial se han readecuada los esquemas relacionados con la inversión extranjera directa; en este sentido las acciones planteadas son: la simplificación de los permisos, trámites y requisitos para la inversión, la transferencia de tecnología y el control de la inversión extranjera para que no desestabilice al mercado financiero nacional.

Estos propósitos se concretaron en la reforma del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera que especifica los porcentajes de inversión foránea en 122 actividades de la economía nacional. Así un total de 58 actividades quedan abiertas al 100 por ciento de inversión extranjera, 24 hasta un 49 por ciento, ocho hasta un 40 por ciento y cuatro hasta un 32 por ciento. De estas 122 actividades 28 quedan reservadas al Estado mexicano, es decir, con la presencia de organismos descentralizados, empresas y fideicomisos.

La obra de comunicaciones y transportes con todos sus alcances y límites ha sido permanente y exclusiva del Estado mexicano. Sin embargo la crisis económica de los ochenta obligó a cambiar la magnitud y la integración de este sector, la salida fue en un primer momento la desincorporación de entidades y posteriormente la combinación entre desincorporación y coinversiones con -

el sector privado dentro de los programas de trabajo del sector.

Así fueron liquidadas, extinguidas, fusionadas y vendidas varias entidades sobresaliendo las reprivatizaciones de aerolíneas de México (Aeroméxico), Compañía Mexicana de Aviación, -- Servicio de Transbordadores (SETRA) y Teléfonos de México (TEL--MEX). (32)

El Estado mexicano ha contribuido con la crisis económica actual debido a su obstinada decisión de industrializar al país que lo llevó a sobreproteger a las empresas privadas con facilidades que fueron desde el mantenimiento de una política fiscal muy benigna y flexible, hasta la contratación de crédito externo en beneficio de la propia inversión privada. A lo anterior contribuyó el número de empresas con participación estatal que -- fue incrementándose a medida que los proyectos de inversión privada fracasaban, lo que llevó, durante más de cuarenta años, a un crecimiento coyuntural y desorganizado. La empresa privada observaba al Estado como su seguro de quiebra cuando surgían dificultades de competitividad en los mercados nacional e internacional.

En conclusión podemos afirmar que la política intervencionista y agresiva por parte del Estado que utilizó todos sus instrumentos y facultades políticas, administrativas y económicas para impulsar a la industrialización nacional, llevó a México a una crisis económica que aún tiene serias repercusiones en la actualidad.

Asimismo influyó la práctica cotidiana del gobierno --

(32) cfr. REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, El Desarrollo Reciente de la Actividad del Estado, Edit. INAP, Mayo-Agosto 1990, número 77, México 1990. págs. 81 a 94.

de cubrir con recursos externos el déficit de las finanzas públicas ocasionado por la política fiscal, la cual llevó a un abuso del endeudamiento externo; y a todo ello se aumenta la falta de control del Estado de sus organismos y empresas.

El Estado mexicano ha contribuido al crecimiento económico de la sociedad mexicana pero a la vez ha sido el causante principal de la actual crisis económica de México y ahora para corregir sus errores y al no poder seguir obteniendo cuantiosos préstamos de los organismos internacionales ha optado por la cómoda decisión de la venta de las empresas nacionales, la mayor inversión extranjera y mayor asignación de recursos a la iniciativa privada.

## CAPITULO QUINTO

## CRISIS ACTUAL DEL ESTADO RECTOR

El Estado en 1992 está en crisis y lo que es más grave está en retirada de los ámbitos político, económico y social; el fenómeno es nacional pero a la vez es internacional.

Las ideologías que sustentaban la acción e intervención del Estado en la sociedad entraron en decadencia y por lo tanto en una grave crisis que llevó a las sociedades del mundo entero a buscar un cambio que les proporcionara mayor libertad y más participación en el desenvolvimiento y desarrollo de sus respectivas naciones.

En este capítulo en primer lugar se analizarán los cambios internacionales que han condicionado al Estado mexicano; se hará énfasis en los cambios políticos, económicos y sociales que han producido nuevos polos de poder mundial y el resurgimiento de potencias, así como la desaparición de éstas; se estudiará la nueva composición de bloques económicos que han influido en las decisiones actuales de México.

En segundo término se precisarán los problemas internos que en la actualidad han desacreditado al Estado en México y la forma en que la sociedad mexicana ha manifestado su falta de confianza en el aparato estatal.

Por último se señalarán las razones por las cuales el Estado mexicano ha cambiado su posición de Estado rector a Estado gendarme se precisará la causa de la decisión estatal de adoptar el cambio que en la actualidad lo hace aparecer como un Estado neoliberal o liberalismo social.

### 5.1.- CAMBIOS INTERNACIONALES QUE HAN CONDICIONADO AL ESTADO MEXICANO

Desde su independencia el Estado mexicano se ha visto afectado por los cambios ocurridos en el mundo, así por ejemplo - para lograr su independencia influyó de manera determinante la invasión de Francia a España, así como la independencia de Estados Unidos de Norteamérica y el apoyo de las actuales Repúblicas de Centroamérica.

México ha padecido intervenciones extranjeras, tanto de Europa como de los Estados Unidos, las revoluciones y las guerras han determinado su posición política, sus decisiones económicas y su ideología.

Al final de la primera guerra mundial, México quedó definitivamente dentro del área de influencia norteamericana. Ningún país Europeo pudo ya contrarrestarla. De ahí que las relaciones exteriores de México al terminar el período armado de la revolución estuvieran determinadas por su relación con Estados Unidos.

Las razones inmediatas del crecimiento de la industria mexicana a partir de 1940 las dió en buena medida la segunda guerra mundial; el desarrollo de la economía mexicana a partir de 1940 es un proceso que llevó al país de una economía predominantemente agrícola a una industrial. (33)

Después de la segunda guerra mundial las potencias triunfadoras se dividieron el mundo y se inició la guerra fría --

(33) cfr. VARIOS AUTORES, Historia General de México, op. cit., págs. 1266 a 1271.

entre los bloques socialista y capitalista que se manifestó en -- continuas guerras civiles y regionales buscaban la incorporación de las naciones a cualquiera de las potencias, la política económica de las naciones en desarrollo se vió influida por ambos modelos y la economía mixta y la rectoría estatal en países subdesarrollados como México son consecuencia del enfrentamiento entre -- el modelo capitalista y el socialista.

Los socialistas pugnaban por la liberación de los pueblos, la desaparición de la propiedad privada y la lucha de clases que llevaría al establecimiento de una sociedad comunista y -- la desaparición del Estado.

Los capitalistas defendían la libertad individual, la propiedad privada y el libre mercado. El Estado solo era un guardián del orden que podía legislar así como beneficiar a los sectores más desprotegidos.

El modelo liberal se impuso al desaparecer en Europa del Este el régimen socialista debido a las reformas en la URSS, -- la Perestroika motivó a los países de Europa a su independencia y liberación así como a la adopción del modelo liberal de economía, es decir el libre mercado; asimismo la Perestroika permitió la -- reunificación de Alemania y puso fin a la guerra fría, y en la -- URSS se destruyó el sistema totalitario, se permitió la democracia y la libertad de expresión, lo cual llevó a la desaparición -- de uno de los imperios más grandes del mundo, la URSS fue disuelta y en su lugar apareció la CEI, Comunidad de Estados Independientes que desde un principio se sujetó a la política de Norteamérica, así lo demuestran las bases de las reformas económicas implementadas en la CEI. Con estos acontecimientos y después de haber triunfado en la guerra del Golfo Pérsico los Estados Unidos --



de Norteamérica se perfilan como la potencia mundial más grande - del orbe y al encontrarse México ubicado cerca de dicha Nación hegemónica se encuentra actualmente presionado a cumplir con ciertas imposiciones económicas y políticas exigidas por Norteamérica.

Asimismo la aparición de bloques económicos como la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico, las presiones estadounidenses han llevado, al Estado mexicano, a la posibilidad de un Tratado Trilateral de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá; los norteamericanos buscan con este tratado conformar el mercado más grande del mundo que sirva a los intereses norteamericanos para hacer frente a la competencia económica tecnológica que está librando en la actualidad con Europa y Japón.

La experiencia más avanzada en este terreno es la Europea; en Europa se ha avanzado de manera vertiginosa hacia la integración política, económica y militar. El esquema europeo ha seguido las siguientes fases: el germen de las uniones aduaneras y las comunidades especializadas en un producto dieron origen a un mercado común en 1958; desde entonces los países signatarios del tratado de Roma han ido preparando el terreno para culminar con el Acta Unica Europea que sella la unión política monetaria y económica de un espacio sin fronteras. La experiencia europea puede servir al Estado mexicano para prever los problemas y las contradicciones que podrían sobrevenir de llegar a realizarse la firma del Tratado de Libre Comercio.

El proceso de integración México - Estados Unidos - Canadá no es simplemente una estrategia comercial; sus contenidos políticos, culturales, sociales e incluso históricos pueden ser perfectamente identificados; el que saldrá ganando será el país -

más industrializado.

La pérdida o cesión de soberanía, las desigualdades regionales y la mayor dependencia extranjera pueden ser las consecuencias para México, de suscribirse el Tratado de Libre Comercio; o lo que sería peor, la desintegración del Estado Mexicano.

Existen encuestas que señalan que la crisis económica y la sensible baja en los niveles de vida hacen pensar que el 59% de los mexicanos estarían a favor de crear un solo país con los Estados Unidos de Norteamérica si ello conlleva un alza en los niveles de vida.

El tercer informe de gobierno del período presidencial 1988-1994 dado en noviembre de 1991, señala que la participación de México en el exterior se ha transformado de manera significativa y que la nueva estrategia fundamental es la diversificación de las relaciones externas. Se arguye que el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá nos permitirá crecer más de prisa y con solidez, crear empleos mejor remunerados y elevar el bienestar de la población nacional. Lo que no se dice es el tipo de consecuencias que puede generar el Tratado y se olvida o se hace a un lado la experiencia de México al haber ingresado al GATT.

Sin embargo se pretende, para los años de 1992 a 1994, seguir promoviendo la diversificación de las relaciones; con Estados Unidos y Canadá buscando un intenso diálogo político; y se tiene el propósito de lograr la integración con América Latina, así como con España y Portugal siguiendo el modelo de los tratados de libre comercio. Asimismo se pretenden mayores vínculos con Europa y la Cuenca del Pacífico buscando abrir nuevos mercados y atraer inversiones y tecnologías que creen nuevos empleos -

que fortalezcan al país. Al respecto al gobierno actual se le olvida que el capital extranjero sólo busca sitios donde se obtengan mayores ganancias y que no le interesa el desarrollo de México.

Desde una perspectiva geopolítica el más importante desafío que ha enfrentado el país desde sus inicios como Nación independiente, lo constituye su vecindad con Estados Unidos. Este hecho unido a las amargas experiencias de las intervenciones, ponen en alerta a la sociedad mexicana ante cualquier actitud hacia México de parte de Norteamérica. Actualmente Estados Unidos ya ha manifestado su intención de apoderarse de los sectores claves de la economía mexicana por vía del Tratado de Libre Comercio y así en un futuro no lejano imponer sus condiciones al Estado mexicano.

En conclusión los cambios que ocurren actualmente en el mundo condicionan al Estado en México a la adopción de medidas que van en contra de sus intereses pero que tiene que asumir debido a la cada vez mayor dependencia del exterior del gobierno mexicano para lograr seguir detentando el poder político del Estado. Nunca como ahora los cambios mundiales han afectado tanto al sistema político mexicano y es de prever que al darse una mayor apertura y al existir más intereses extranjeros, cualquier cambio que suceda en el mundo impactará con mayor fuerza y rapidez a la Nación mexicana sujetando con ello, a la sociedad que la compone, a los vaivenes del mercado internacional y a las decisiones de los grupos financieros dueños de las grandes transnacionales.

## 5.2.- PROBLEMAS INTERNOS QUE HAN DESACREDITADO AL ESTADO

El Estado mexicano actual enfrenta una serie de dificultades que cada vez lo orillan a tomar decisiones que le restan autonomía y lo hacen menos soberano y vulnerable.

Los problemas nacionales que más afectan al Estado en México son la deuda externa y la deuda interna, la falta de tecnología propia, la falta de recursos económicos, de autosuficiencia alimentaria, de educación y seguridad social, vivienda y desempleo.

Respecto a la deuda, ésta ha sido el problema que más afecta al Estado toda vez que se le acusa de haber llevado a México a un sobreendeudamiento y las cantidades así lo demuestran; -- hasta diciembre de 1991 la deuda interna total ascendía a 58,566 millones de dólares y la deuda externa hasta diciembre de 1990 -- era de 98,158 millones de dólares, y para algunos la deuda es impagable ya que sus intereses hacen que se incremente de una manera desorbitante, aun cuando ha sido renegociada sigue siendo un problema no resuelto que acarrea graves consecuencias y se constituye en uno de los más grandes obstáculos para el desarrollo de la nación, se calcula que al finalizar el actual sexenio, la deuda externa total de México podría situarse en un valor equivalente al que tenía a principios de 1989; es decir de casi 110,000 millones de dólares. (34)

La deuda pública externa es una expresión acrecentada

(34) cfr. ECONOMIA INFORMA, TELLEZ TREJO José Mario y VARGAS MENDOZA José, El acuerdo de renegociación de la deuda externa de México, Facultad de Economía, U.N.A.M., Marzo 1990.

de los problemas de un mercado ineficiente originado por la excesiva protección, que provocó una falta de innovación tecnológica y poca productividad social del trabajo, y para algunos sectores de la sociedad es un obstáculo para reiniciar una nueva etapa de acumulación capitalista.

La reestructuración de la deuda externa ha sido presentada como un elemento que permitirá reiniciar el crecimiento económico y elevar las condiciones de vida de la población; sin embargo la deuda sigue siendo un problema no resuelto que afecta a la sociedad mexicana y del cual se culpa al Estado mexicano.

La falta de tecnología propia es una de las características de la Nación mexicana y en este aspecto nuestro país ha dependido de la tecnología extranjera y tanto el Estado como los industriales no han implementado un programa que permitiera desarrollar una tecnología propia lo cual ha conducido tanto al Estado como a la iniciativa privada a gastar grandes cantidades en la adquisición de modernos equipos e instrumentos necesarios para la producción, con ello se exportan grandes sumas de dinero a las naciones industrializadas proveedoras de nueva tecnología; actualmente se pretende adquirir nueva tecnología por la vía de las empresas e inversiones extranjeras y con ello el Estado y la iniciativa privada se desligan de su responsabilidad sin tomar en consideración que esta medida provoca que el país siempre esté dependiendo de la tecnología extranjera y con esto no se da solución a un problema que afecta de manera grave la economía mexicana.

En este aspecto el Estado ha perdido credibilidad en México, ya que no ha sido capaz de contar con una tecnología que sirva y beneficie a los intereses nacionales; además de que destina pocos recursos a la investigación e innovación tecnológica y

los nacionales han tenido que buscar el apoyo extranjero para realizar sus proyectos científicos.

El Estado mexicano no es autónomo en el plano económico, siempre ha buscado la independencia económica, pero las presiones externas y la falta de una mejor distribución del ingreso ha llevado al país a los grados de pobreza que actualmente enfrenta.

La pobreza es el gran mal que la Nación ha resentido desde la crisis de 1982 y que el gobierno pretende resolver con la implementación de planes de ayuda a los pobres; las cifras señalan que existen 40 millones de mexicanos que no satisfacen sus necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda y educación; y 17 millones de ellos que padecen pobreza extrema sobre todo en áreas rurales. Con esto podemos observar que es la población de menos recursos la que ha tenido que pagar los errores de las políticas económicas del gobierno.

El problema de la falta de recursos económicos es para México lo fundamental a resolver; en la medida en que cuenta con recursos económicos propios el Estado podrá lograr cierta autonomía.

La autosuficiencia alimentaria surgió como un grave problema en México debido al abandono del sector agropecuario y al auge petrolero; con una población de más de 80 millones de habitantes y con un sector agropecuario descapitalizado el Estado mexicano durante la última década ha sorteado el problema de la baja producción agropecuaria que llevó a la importación de alimentos con la consecuente erogación de recursos que afectó la ya deteriorada economía mexicana. La población mexicana ha llegado a estar en su mayoría mal alimentada debido al elevado precio de --

los productos de consumo diario; actualmente el sector agropecuario es uno de los más vulnerables ante la eminente apertura comercial ya que ha sido durante mucho tiempo el más estancado y descapitalizado y mayormente afectado por la corrupción.

En 1990 las importaciones de alimentos alcanzaron la cifra de 4750 millones de dólares (tres veces el ahorro logrado por México en sus pagos anuales de intereses en la negociación de la deuda externa). La autosuficiencia alimentaria es un problema interno que el Estado mexicano, a pesar de los planes instrumentados, no ha podido resolver y que en la actualidad es de suma importancia para la soberanía nacional. (35)

La educación es otro de los problemas que han puesto en entredicho la intervención del Estado; en México la educación a partir de Echeverría empezó a perder la calidad hasta entonces obtenida y pasó de los primeros lugares en el mundo a ocupar uno de los últimos en la actualidad, las principales causas que motivaron la crisis de la educación en México son el cambio de sistema educativo y la sindicalización magisterial así como la implantación de un sistema lineal. Todo ello llevó a la educación a perder el dinamismo que tenía y además se fue masificando y cada vez fue más difícil mantener su anterior posición.

En México hacen falta escuelas y profesores en áreas marginadas y las oportunidades de educación son cada vez menores y más limitadas para los grupos sociales de menores ingresos; - -

(35) cfr. PROBLEMAS DEL DESARROLLO, CALVA Jose Luis, El eventual Tratado de Libre Comercio y sus posibles impactos en el campo mexicano, U.N.A.M., octubre-diciembre 1991. págs. 27 a 31.

ello a pesar que la Constitución señala al Estado la responsabilidad de brindar educación laica y gratuita al pueblo mexicano. Actualmente la educación en escuelas públicas es cada vez mas pobre y la preparación de los alumnos deja mucho que desear, además el Estado ha cedido terreno en este rubro a la iglesia y a la iniciativa privada; por lo que a pesar de ciertos avances obtenidos, el sistema educativo mexicano no ha podido cubrir la necesidad de la población en esta materia.

El bajo nivel de la educación en todos sus grados es un grave problema a resolver, máxime cuando en la actualidad México pretende competir comercialmente con países industrializados y con un mayor nivel educativo en sus poblaciones.

Las causas principales del problema educativo en nuestro país se encuentran principalmente en la burocratización del magisterio, falta de modernos equipos educativos, programas obsoletos, desvinculación de la escuela con la realidad social, masificación escolar, bajos salarios de los profesores y la sindicalización del personal docente y administrativo.

Actualmente se busca que la educación mexicana tenga un nivel de calidad competitiva en el mundo y se pretende igualarla a la calidad de los sistemas educativos de Europa y Asia, con ello se busca que la educación deje a un lado su objetivo humanitario y social para convertirse en una educación que tenga como objetivo la mayor utilidad y la productividad. La sociedad mexicana ya no confía en la educación impartida por el Estado ya que éste no ha logrado mejorar los niveles de enseñanza y tampoco ha logrado cumplir con lo establecido en la Constitución.

El derecho a la salud es un precepto constitucional - que está muy lejos de cumplirse toda vez que el Estado mexicano -



no ha podido brindar al pueblo mexicano la seguridad social que - beneficie a todos los miembros de la sociedad mexicana; la segurdad social en México es un problema sin resolución, ya que la mayoría de la población no cuenta con acceso a los servicios médicos de una manera permanente y sólo una cuarta parte de la población recibe los beneficios de la atención médica; el Estado al -- proporcionar este servicio ha sido deficiente y los beneficiarios han protestado contra la falta de responsabilidad de los encargados de brindarlo.

La falta de vivienda es otro de los grandes problemas nacionales y aunque también la Constitución establece el derecho a la vivienda digna y decorosa para todos los mexicanos, el Estado solo ha beneficiado en este rubro a sus trabajadores, y a los - adeptos al gobierno en turno y la población solo ha recibido las promesas de campaña electoral para obtener una vivienda; el problema sigue afectando a la mitad de la población mexicana que continúa sin tener un lugar donde vivir.

En cuanto al desempleo, los niveles de éste han ido - aumentando debido a la modernización, la venta de paraestatales y la reducción del gasto público que ha llevado al recorte de personal; además cada año existe la necesidad de crear un millón de -- empleos, lo cual no ha sido posible realizar al gobierno mexicano y actualmente se pretende resolver este problema por la vía de -- una mayor inversión extranjera, el ingreso de maquiladoras y el - establecimiento en México de industrias extranjeras.

El Estado mexicano ha quedado desacreditado por su -- propia ineficiencia para proveer al pueblo de México, de los elementos necesarios para su mejor desarrollo; la población ha esperado durante décadas la respuesta del Estado a sus peticiones y -

ha visto que no se han resuelto sus problemas y por ello actualmente se ha organizado buscando resolverlos sin la ayuda estatal.

La causa del rechazo de la sociedad mexicana a la organización estatal la encontramos en la burocratización de las -- instituciones y organismos estatales que al brindar servicios a -- la población lo hacían con ineficiencia y fuera de tiempo, sin -- que el pueblo mexicano tuviera los instrumentos necesarios para re clamar la ineficacia de estos organismos, que si existían, no ope raban adecuadamente.

### 5.3.- EL ESTADO MEXICANO, DE ESTADO RECTOR A ESTADO GENDARME

En México en 1992 los estudiosos del sistema político mexicano, hablan de un regreso al liberalismo y concretamente se asevera que el neoliberalismo es el modelo que el Estado mexicano ha adoptado, también lo denominan liberalismo social.

El Estado mexicano al privatizar industrias que antes estaban a su cargo, aceptar las políticas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, admitir una mayor inversión extranjera así como vender empresas a la iniciativa privada, ha pasado de ser un Estado rector a ser un Estado gendarme; es decir se ha convertido en guardian y vigilante de los intereses ya no de la burguesía nacional, sino del capital financiero internacional.

En México el Estado ha optado por quitarse responsabilidades y obligaciones que le estipula la Constitución; ha decidido abandonar su papel y entregarlo a la iniciativa privada y a las transnacionales; por ello desde ahora se anticipa que las crisis por venir serán responsabilidad de los particulares ya que el Estado ha ido dejando gradualmente, en sus manos la actividad económica nacional.

Actualmente se pretende regresar en México al Estado liberal clásico, característico del siglo XIX. En occidente, esta es la manifestación tradicional del Estado en la vida social. Bajo esta estructura de organización política, el Estado se preocupa por sentar las bases jurídicas que permitan el libre desarrollo de una economía de mercado, en la que se puedan manifestar, con la mayor nitidez posible, las leyes de la oferta y de la demanda, que son las principales rectoras del mercado y frente a --

las cuales se subordina, finalmente, el conjunto de la actividad económica.

Bajo este esquema el Estado no debe interferir con el libre comportamiento del mercado. El ejercicio de la actividad económica se entiende como una actividad propia y exclusiva de los particulares. El Estado participa en ello de manera excepcional y solamente en aquellos casos en que sea necesario que subsidiariamente apoye la actividad económica que realiza la sociedad civil. La separación entre la sociedad política y civil implica y define un claro sistema de división social del trabajo. Bajo este esquema, los particulares desarrollan la actividad económica, -- mientras que al Estado le corresponde asegurar que la sociedad civil desarrolle sus actividades de la manera más libre. Dejar hacer, dejar pasar, esa ha sido desde sus orígenes, hasta la actualidad, la fórmula del liberalismo.

A este tipo de Estado se le conoce como Estado Gendarme o policía, ya que su principal función es la de ser guardian del orden y de la paz para permitir el libre ejercicio de la actividad económica.

En México el Estado rector no pudo lograr superar al Estado policía y la consecuencia es un regreso a la posición de Estado liberal. (36)

Con el cambio los que salen perdiendo son los grupos sociales de menores recursos económicos y los beneficiados serán los pocos detentadores del capital; ante esta situación se corre el riesgo de caer en excesos que llevarían a una sobreexplotación

(36) cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., pág. 2700.

de las masas trabajadoras, contando por supuesto la clase en el poder, con la protección y el auxilio del Estado.

Las muestras claras de que el Estado mexicano está dejando de ser un Estado rector se observan en los hechos que han llevado a la organización estatal a un repliegue en la actividad económica, privatización, liberalización de controles al comercio y la inversión extranjera así como la búsqueda de una relación especial con Estados Unidos.

La privatización de la economía estatal no solo supone un Estado débil en lo económico, sino la mayor injerencia de los monopolios nacionales y extranjeros en la estrategia económica de la nación, ello también implica un cambio en la naturaleza del Estado y una respuesta factible de independencia de los organismos hasta hoy subordinados.

El gobierno actual ha justificado la venta de empresas paraestatales señalando que lo que fue garantía de crecimiento se volvió en su contrario; que la participación creciente del Estado en la economía generó fuertes desequilibrios macroeconómicos e ineficiencias que terminaron frenando la actividad económica y debilitándolo; y que más Estado significó más debilidad del Estado. Otro de los argumentos del gobierno es que un Estado más propietario no es un Estado más justo, y además se señaló que más Estado significó desatención del bienestar social, así como que la atención a las empresas llevó al gobierno a distraerse de su función política.

Si todo lo anterior se dió en México fue debido a que la participación estatal no se dirigió a resolver los problemas de la estructura productiva, ni desarrolló los verdaderos sectores estratégicos y prioritarios indispensables para configurar un

desarrollo nacional integral, sostenido y que fortaleciera la soberanía nacional atendiendo al bienestar social.

La presencia del Estado en la economía se justifica para regular la actividad económica y evitar las distorsiones que los mecanismos del mercado originan. Estos al privilegiar la maximización de las ganancias, relegan el desarrollo de sectores estratégicos y el cumplimiento de los objetivos nacionales, de crecimiento sostenido, soberanía y equidad; de ahí la importancia de los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales que fijan las normas de participación del Estado en la economía para garantizar ta los propósitos.

El hecho de que el Estado no haya desempeñado el papel rector que la Constitución le confiere, devino en una situación de crisis que se ha vuelto en contra de la participación del Estado en la economía.

El Estado mexicano para garantizar el bienestar de la población y para ser justo, tiene que apearse a los dictámenes de la Constitución sobre su intervención en la economía, ello exige una participación directa, eficiente y altamente productiva del Estado.

En México el Estado no ha cumplido con el mandato constitucional y opta en la actualidad por dejar su responsabilidad a la iniciativa privada, la inversión extranjera y las transnacionales.

El proceso de ajuste en México se caracteriza por la disminución de la participación del Estado en la economía, con el consecuente proceso de liberalización y privatización. Se deja a los mecanismos del mercado de economía abierta la regulación de la actividad económica, se reduce la función del Estado tanto por

las restricciones financieras que enfrenta como porque favorece - la eficiencia y crea confianza para promover la inversión del sector privado.

En México se pasa a privilegiar la libre operatividad del Estado deseando que los individuos persigan el interés nacional porque es en su interés; se circunscribe la acción del Estado a hacer coincidir los objetivos privados con los objetivos sociales; se reforma así, al principio de la mano invisible de Adam -- Smith, según el cual la acción de los individuos por maximizar -- sus ganancias lleva al bienestar de la sociedad.

Por lo visto no hay memoria histórica de lo acontecido en el período del liberalismo económico antes de 1930 y no se recoge la experiencia que el neoliberalismo ha tenido en países - del Cono Sur de Sudamérica en las últimas décadas. (37)

La evidencia histórica ha demostrado que los mecanismos del mercado no persiguen el interés social. La decisión del - gobierno mexicano de adoptar el modelo liberal convierte al Estado mexicano en un Estado neoliberal; es decir en Estado policía - al servicio de los intereses de los dueños del capital y de tal - forma se incumple el mandato constitucional y los objetivos nacionales de crecimiento sostenido, soberano y equitativo.

En conclusión el Estado mexicano al demostrar que no - está preparado y organizado para producir, ha pasado por ello de - Estado rector a Estado gendarme; dejando al pueblo mexicano en manos de intereses externos.

(37) cfr. ECONOMIA INFORMA, HUERTA G. Arturo, Privati - zación versus regulación estatal, Facultad de Economía, junio - - 1990.

## CONCLUSIONES

1.- El Estado es el modo de ser o estar organizada -- políticamente una comunidad humana.

2.- El Estado es una sociedad formada por hombres establecidos permanentemente en un territorio dotada de un poder su premo bajo un orden jurídico y destinada a promover el bien común.

3.- La crisis es un momento difícil, es una ruptura - del equilibrio en lo económico, político, o social en una sociedad determinada.

4.- El Estado rector y el Estado gendarme, son formas de organización política que se distinguen en función de la mayor o menor intervención estatal en los asuntos económicos, políticos y sociales de un pueblo; en este sentido el Estado rector interviene y el Estado gendarme vigila.

5.- El Estado se originó cuando el hombre se estableció en un lugar, dejó de ser nómada y se hizo sedentario.

6.- El Estado es una forma de organización político-social que ha evolucionado desde el siglo XV al siglo XX transformándose de Estado absolutista a Estado benefactor.

7.- La rectoría estatal del desarrollo implica en -- nuestro país, la sistematización y la elevación a rango constitucional de la intervención del Estado en la economía.

8.- La rectoría de Estado en México no sólo abarca lo económico, sino también incluye los aspectos jurídico, político y social de México y esto ha originado que el gobierno se constituya en el gran decisor de la voluntad del pueblo.

9.- La incorporación de los artículos 25, 26 y 28 - -



constitucionales al capítulo de garantías individuales, es inadecuada toda vez que éstas son derechos o facultades que la ley fundamental reconoce a los gobernados, oponibles al Estado y a sus órganos de autoridad.

10.- El Estado mexicano tiene a su favor una serie de instrumentos jurídicos para poder ejercer la rectoría de la actividad económica nacional.

11.- En México la función legislativa en lugar de velar por los intereses de sus representados se limita a dar su aprobación a las iniciativas gubernamentales.

12.- La consecuencia más grave de la rectoría de Estado, en el ámbito jurídico, ha sido la proliferación de leyes y acuerdos que se han dictado sin tomar en consideración la realidad social de México y peor aún sin tomar en cuenta la Constitución.

13.- Las reformas actuales a la Constitución y los cambios en la legislación nacional son consecuencia de la rectoría de Estado que, en lugar de lograr un desarrollo nacional han conducido a una pérdida gradual de soberanía.

14.- La transformación política fundamental que hace falta en México es la de convertir al actual Estado-Gobierno en un Estado-Pueblo, que permita la iniciativa popular en su organización, expresión y manifestación.

15.- Las crisis económicas y la corrupción en México están estrechamente ligadas a la mayor intervención del Estado en los asuntos políticos, económicos y sociales.

16.- Los cambios internacionales y el nuevo orden mundial condicionan las decisiones y la política actual del Estado mexicano y le restan autonomía.

17.- Los problemas nacionales que más han afectado y desacreditado al Estado mexicano debido a la falta de solución de los mismos, son, la deuda externa e interna, la falta de tecnología propia, la falta de recursos económicos, de autosuficiencia alimentaria, de educación y seguridad social, vivienda y desempleo.

18.- El Estado mexicano al privatizar industrias que antes estaban a su cargo, aceptar las políticas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, admitir una mayor inversión extranjera así como la venta de empresas nacionales a la iniciativa privada, ha pasado de un Estado rector a un Estado gendarme.

## BIBLIOGRAFIA

- AKZIN Benjamin, Estado y Nación, primera reimpression, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- ALONSO Jorge, El Estado Mexicano, primera edición, Edit. Nueva -- Imagen, México, 1982.
- ANDRADE SANCHEZ Eduardo, Teoría General del Estado, s.n.e., Edit. Harla, México, 1987.
- ARNAIZ AMIGO Aurora, Del Estado y su Derecho, primera edición, -- Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1987.
- ARNAIZ AMIGO Aurora, Estructura del Estado, primera edición, Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1979.
- ARNAIZ AMIGO Aurora, ¿Que es el Estado?, s.n.e., Edit. U.N.A.M., -- México, 1979.
- BELLOC Hilaire, El Estado Servil, segunda edición, Edit. Huemul, -- Buenos Aires, 1963.
- BOBBIO Nicola Matteucci, Diccionario de Política, primera edición, Edit. Siglo XXI, México, 1981.
- BUCI-GLUCKSMANN Christine, Crisis y Transformaciones del Estado - en los Países Capitalistas Desarrollados, s.n.e., Edit. U.N.A.M., México, 1981.
- CARMONA AMOROS Salvador, La Economía Mexicana y el Nacionalismo - Revolucionario, s.n.e., Edit. El Caballito, México, 1974.
- CASSIRER Ernst, El Mito del Estado, tercera reimpression, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- CORDOVA Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, segunda - edición, Edit. Grijalbo, México, 1976.
- CROSSMAN R.H.S., Biografía del Estado Moderno, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

- DE LA CUEVA Mario, La Idea del Estado, segunda edición, Edit. --- U.N.A.M., México, 1980.
- FAYA VIESCA Francisco, Rectoría del Estado y Economía Mixta, --- s.n.e., Edit. Porrúa, México, 1987.
- FERRANDO BADIA Juan, El Estado Unitario El Federal y El Estado -- Regional, s.n.e., Edit. Tecnos, Madrid, 1978.
- GARCIA-PELAYO Y GROSS Ramón, Diccionario Larousse, quinta edición, Edit. Larousse, México, 1974.
- GONZALEZ CASANOVA Pablo, El Estado y los Partidos Políticos en Mé xico, cuarta edición, Edit. Ediciones Era, México, 1985.
- GONZALEZ URIBE Héctor, Teoría Política, sexta edición, Edit. Po-- rrua, México, 1982.
- HAMILTON Nora, México: Los Límites de la Autonomía del Estado, -- primera edición, Edit. Era, México, 1983.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexi cano, segunda edición, Edit. Porrúa.-U.N.A.M., México, 1987.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta, primera edición, Edit. Po-- rrua, México, 1985.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, La Formación del Estado - Mexicano, primera edición, Edit. Porrúa, México, 1984.
- JEANNOT Fernando y otros, Estudios Sobre Economía y Estado, prime ra edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- KAPLAN Marcos, Estado y Sociedad, primera reimpresión, Edit. U.N. A.M., México, 1980.
- LOPEZ PORTILLO Y PACHECO José, Génesis y Teoría General del Esta- do Moderno, tercera edición, Edit. IEPES-PRI, México, 1976.
- MARAVALL José Antonio, Los Fundamentos del Derecho y del Estado,-- s.n.e., Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1947.

- MARQUET GUERRERO Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano, primera edición, Edit. U.N.A.M., México, 1975.
- MEIO GUEVARA Gabriel, El Estado y la Constitución, s.n.e., Edit. Temis, Bogotá, 1967.
- MYRDAL Gunnar, El Estado del Futuro, primera reimpresión, Edit. -- Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- N.G. Alexandrev y otros, Teoría del Estado y el Derecho, segunda edición, Edit. Grijalbo, México, 1966.
- PORRUA PEREZ Francisco, Teoría del Estado, veintisegunda edición, Edit. Porrúa, México, 1988.
- POULANTZAS Nicos, El Estado, segunda edición, Edit. Uca Editores, San Salvador, 1985.
- POULANTZAS Nicos, La Crisis del Estado, primera edición, Edit. -- Fontanella, Barcelona, 1977.
- POULANTZAS Nicos, Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno, -- cuarta edición, Edit. Pasado y Presente, México, 1977.
- REYES HEROLES Jesús, Tendencias Actuales del Estado, s.n.e., Edit. U.N.A.M.-Porrúa, México, 1988.
- REYES HEROLES Jesús, En Busca de la Razón de Estado, primera edición, Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1982.
- RIVERA José, La Justificación del Estado, s.n.e., Edit. U.N.A.M., México, 1931.
- SALDAÑA H. Adalberto, El Estado en la Sociedad Mexicana, primera edición, Edit. Porrúa, México, 1981.
- VARIOS AUTORES, Historia General de México, Tomo 2, tercera edición, Edit. Colegio de México, México, 1981.
- WITKER V. Jorge, Derecho Económico, s.n.e., Edit. Harla, México, -- 1985.

## LEGISIOGRAFIA

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, --- s.n.e., Edit. Secretaría de Gobernación, México, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 92a. edición, Edit. Porrúa, México, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 94a. edición, Edit. Porrúa, México, 1992.
- Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, s.n.e., -- Edit. Porrúa, México, 1992.
- Ley de Monopolios, reglamentaria del artículo 28 Constitucional, - duodecima edición, Edit. Ediciones Andrade, México, 1964.
- Ley de Planeación, 25a. edición, Edit. Porrúa, México, 1991.
- Ley Federal del Trabajo, tercera edición, Edit. Ediciones Delma, - México, 1991.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 25a. edición, Edit. - Porrúa, México, 1991.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 25a. edición, Edit. Porrúa, México, 1991.
- Ley General de Bienes Nacionales, 25a. edición, Edit. Porrúa, --- México, 1991.
- Ley General de Deuda Pública, 25a. edición, Edit. Porrúa, México, 1991.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 25a. edición, - Edit. Porrúa, México, 1991.
- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión - Extranjera, 16a. edición, Edit. Porrúa, México, 1991.
- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, duodecima edición, Edit. Ediciones Andrade, México, 1964.

## DIARIOS OFICIALES CONSULTADOS

Diario Oficial de la Federación, Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, Fracciones XIX y XX; 28, 73, --- fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCLXXVI, No. 24, México, --- D.F., jueves 3 de Febrero de 1982.

Diario Oficial de la Federación, Resolución que clasifica los productos petroquímicos que se indican dentro de la petroquímica básica o secundaria, Tomo CDXXXI, No. 12, México, D.F., Martes 15 de Agosto de 1989.

Diario Oficial de la Federación, Decreto que reforma el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo en materia de petroquímica, Tomo CDXXXVI, No. 5, México, D.F., Lunes 8 de Enero de 1990.

Diario Oficial de la Federación, Modificación al título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V., Tomo GDXLVII, No. 6, - México, D.F., Lunes 10 de Diciembre de 1990.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Población, Tomo CDXLII, No. 12, México, D.F., Martes 17 de julio de 1990.

Diario Oficial de la Federación, Ley sobre Propiedad Industrial e Inversión Extranjera, Tomo CDLIII, No. 20, México, D.F., Jueves - 27 de Junio de 1991.

Diario Oficial de la Federación, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 1992, Tomo CDLIX, No. 15, México, D.F., Viernes 20 de Diciembre de 1991.

Diario Oficial de la Federación, Presepesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992, Tomo CDLIX, No. 17, --- México, D.F., Martes 24 de Diciembre de 1991.

Diario Oficial de la Federación, Ley sobre la Celebración de Tratados, Tomo CDLX, No. 1, México, D.F., Jueves 2 de Enero de 1992.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLX, No. 3, México, D.F., Lunes 6 de Enero de 1992.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman los artículos 30., 50., 24, 27, 130 y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Decreto por el que se reforma el Artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLX, No. 19, México, D.F., Martes 28 de Enero de 1992.

Diario Oficial de la Federación, Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Tomo CDLXI, No. 18, México, D.F., Miércoles 26 de Febrero de 1992.



## INDICE

Pág.

## Introducción

## CAPITULO PRIMERO

1. Conceptos Fundamentales .....	1
1.1.- Diversos Significados de la palabra Estado .....	2
1.2.- Definición de Crisis .....	7
1.3.- Concepto de Estado Rector y Estado Gendarme .....	12

## CAPITULO SEGUNDO

2. Antecedentes .....	17
2.1.- Origen del Estado .....	18
2.2.- Transformaciones del Estado del siglo XV al siglo XX .	23
2.3.- El Surgimiento del Estado Mexicano .....	28

## CAPITULO TERCERO

3. Reglamentación Jurídica de la Rectoría de Estado .....	34
3.1.- Fundamento Constitucional .....	35
3.2.- Las Leyes Secundarias .....	60
3.3.- Otras Disposiciones .....	66

## CAPITULO CUARTO

4. Consecuencias de la Rectoría de Estado .....	72
4.1.- El Ambito Jurídico Nacional .....	73
4.2.- Las Transformaciones Políticas .....	82
4.3.- Crisis Económicas y Corrupción .....	93

## CAPITULO QUINTO

5. Crisis Actual del Estado Rector .....	103
5.1.- Cambios Internacionales que han condicionado al Estado Mexicano .....	104
5.2.- Problemas Internos que han Desacreditado al Estado ...	109
5.3.- El Estado Mexicano; de Estado Rector a Estado Gendarme	116

## Pág.

Conclusiones .....	121
Bibliografía .....	124
Legislografía .....	127
Diarios Oficiales consultados .....	128
Indice .....	129

	Pág.
Conclusiones .....	121
Bibliografía .....	124
Legislografía .....	127
Diarios Oficiales consultados .....	128
Indice .....	129