



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“VIABILIDAD DE LA REFORMA DEL 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
FERNANDO GONZALEZ DIAZ





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A MIS PADRES PEDRO GONZALEZ SANDOVAL Y MARIA DE JESUS DIAZ,
A MI ESPOSA GABRIELA MALDONADO BERNAL,
A MI HIJO PEDRO FERNANDO,
A TODOS MIS HERMANOS, ESPECIALMENTE A HORTENSIA Y JORGE,
A MIS PADRINOS SOCORRO Y PEDRO,

**AL LIC. JOSE ANTONIO VALERA PATIÑO,
POR SU VALIOSO APOYO DURANTE LA
INVESTIGACION Y DESARROLLO DEL
PRESENTE TRABAJO.**

**AL DR. PEDRO ASPE ARMELLA
CON ADMIRACION Y RESPETO.**

**AL DR. FRANCISCO GIL DIAZ,
POR SU INQUEBRANTABLE
DECISION DE CAMBIO.**

**AL C.P. MARIO E. CASTRO GONZALEZ,
POR LA OPORTUNIDAD DE INGRESAR A
LA S.H.C.P. Y POR SU APOYO INCON-
DIONAL.**

I N D I C E

| | Pág. |
|---|-------|
| INTRODUCCION | ... 1 |
| I. GENESIS Y ESTRUCTURA DEL ESTADO MODERNO. | ... 3 |
| 1.1 EL ESTADO MODERNO COMO PRODUCTO DE LA HISTORIA. | ... 3 |
| 1.2 ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA ESTRUCTURA ESTATAL. | ...13 |
| 1.3 LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MODERNO. | ...17 |
| 1.4 LAS FUNCIONES Y FINES DEL ESTADO MODERNO. | ...23 |
| 1.5 FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO. | ...27 |
| II. ACTUALIDAD Y CRISIS DEL ESTADO MODERNO. | ...30 |
| 2.1 EL PROBLEMA DE LA MODERNIDAD. | ...30 |
| 2.2 EL MODELO DEL ESTADO LIBERAL. | ...34 |
| 2.3 EL MODELO DEL ESTADO DEL BIENESTAR GENERAL. | ...39 |
| 2.4 EL MODELO DEL ESTADO EN LOS PAISES EN DESARROLLO. | ...44 |
| 2.5 LA CRISIS DEL ESTADO MODERNO. | ...48 |
| III. EL ESTADO MEXICANO. | ...53 |
| 3.1 LA FORMACION DEL ESTADO MEXICANO. | ...53 |
| 3.2 EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO. | ...61 |
| 3.3 ESTADO Y REGIMEN POLITICO. | ...70 |
| 3.4 LA RELACION ESTADO, ECONOMIA Y SOCIEDAD. | ...77 |
| 3.5 AGOTAMIENTO DEL MODELO DEL ESTADO MEXICANO. | ...83 |

| | |
|---|--------|
| IV. LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO. | ... 87 |
| 4.1 PROLEGOMENOS DEL CAMBIO, 1982-1988. | ... 87 |
| 4.2 LA CONSTITUCION Y SUS REFORMAS. | ... 91 |
| 4.3 LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO. | ... 98 |
| 4.4 LA REFORMA POLITICA DEL ESTADO. | ...106 |
| 4.5 LA PROPUESTA ALTERNATIVA Y EL FUTURO. | ...119 |
| CONCLUSIONES. | ...127 |
| BIBLIOGRAFIA. | ...132 |

INTRODUCCION.

El presente trabajo se enmarca en lo que metodológicamente el Doctor Jorge Witker llama "Tesis Jurídico-Propositivo." Mediante el método deductivo analizamos el Estado, desde sus orígenes, conformación y perspectivas en una visión que va de la Teoría General al estudio del caso particular a través de un procedimiento que evalúa la Institución Jurídica estatal, para comprender y dimensionar los alcances, aciertos y asignaturas pendientes del proceso conocido como Reforma del Estado. Este trabajo parte de la revisión de la Organización Política por excelencia de la Edad moderna: el Estado; analiza la multiplicidad de enfoques que se han generado en torno a la Teoría General del Estado, necesariamente desde una perspectiva multidisciplinaria, pero sin salirnos del ámbito jurídico. Del enfoque general pasamos al enfoque particular del estudio del Estado mexicano, desde sus orígenes hasta su incursión en la realidad mundial actual, sin olvidar el estudio de la modernidad y de la crisis de la razón como sustento mismo de la edad moderna.

Ante la crisis generalizada del Estado moderno y la crisis propia del Estado mexicano se inicia un proceso de Reforma, cuyos principales rasgos examinamos aquí.

El tema "Viabilidad de la Reforma del Estado en México" se justifica históricamente desde la realidad generacional de nuestro tiempo. Nada de lo que ocurra en el ámbito de la reforma del Estado nos es ajeno, desde nuestra condición de ciudadanos. Si esta generación permanece en silencio, habremos -

cancelado la oportunidad de ser coparticipes de una época de profundos cambios en los que serán redefinidos los conceptos y los mecanismos actuales que fundamentan las relaciones entre el Estado y la sociedad. Sea político o sea económico, el cambio necesariamente habrá de ser jurídico y tendrá una repercusión social. De ahí la multidisciplinariedad.

La principal hipótesis del presente trabajo consiste en plantear la necesidad de profundizar los cambios, generando alternativas para el futuro, con el propósito de no perder lo logrado hasta el momento. Si la reforma del Estado no es viable, entonces más de una década de cambio y esfuerzo permanecerán en la oscuridad de la historia, y el futuro no será claro.

Obviamente, el presente trabajo está signado por la modestia, pero los objetivos intrínsecos estarán cumplidos si mediante la lectura de estas páginas aportamos un granito de arena para la última de las reformas mexicanas: la reforma de las mentalidades que nos haga ser mejores, crear en nuestras instituciones y perfeccionarlas, crear las condiciones para el cambio democrático y el acceso al desarrollo.

FERNANDO GONZALEZ DIAZ.

CAPITULO I

I. GENESIS Y ESTRUCTURA DEL ESTADO MODERNO.

1.1 EL ESTADO MODERNO COMO PRODUCTO DE LA HISTORIA.

Sabemos que el Estado moderno surge a partir del Renacimiento, pero resulta útil otear en sus orígenes, por lo menos en el ámbito de occidente. La raíz de la organización política occidental la encontramos en Grecia. La Polis griega es concebida como una comunidad de ciudadanos, con un amplio sentido de la política, entendida como las cosas de la ciudad. Es lógico que esta comunidad política primaria -la Polis- respondiese únicamente a las expectativas de su circunstancia, como ha sido la historia del hombre por encontrar el adecuado espacio público que le permita alcanzar sus fines esenciales. La Polis griega tiene su origen en el agrupamiento de varias familias en aldeas y de éstas entre sí, con objetivos comunes de satisfacer sus necesidades vitales. Así lo plantea Aristóteles¹, quien realiza una síntesis del conocimiento griego, desde la escuela de Mileto hasta su maestro Platón, y se constituye en el principal exponente del pensamiento de este período. A partir de Aristóteles la filosofía adquiere un carácter sistemático y profundo. Los estudios posteriores contemplarán, de alguna manera, los elementos de análisis que aporta. Como un intelectual orgánico de su tiempo, Aristóteles estudió los modelos de organización pública que existieron en la Helade, para llegar a conclusiones que prevalecerán hasta nuestros días, pero no existe en su obra una Teoría de Estado, porque el Estado, entendido como ente abstracto, en Grecia, no existió.

La expresión típica de la Polis griega fue Atenas. Los atenienses fue-

1. Aristóteles. *Ética Nicomaquea*. Política. Porrúa, México, 1992, 319 Pp.

ron, en contraposición a los espartanos, los portadores del ideal democrático. Atenas se organizó en torno a El Agora, una especie de parlamento, en ejercicio de democracia directa. Esparta hizo de la disciplina militar el núcleo de su organización. Los ciudadanos atenienses discutían los asuntos de la ciudad y tenían prerrogativas sobre los extranjeros. Los ciudadanos espartanos podían pertenecer al ejército e influir en la vida pública. Para atenienses y espartanos no existió el concepto de nacionalidad, sino únicamente la idea de pertenencia a la ciudad, y a una determinada familia, de linaje patriarcal. Ambas ciudades, y la civilización helénica en general, construyeron su cultura sobre la base de la esclavitud. Los esclavos, que eran la mayoría, fueron considerados animales de trabajo. Esta condición esclavista impidió que el ideal democrático ateniense alcanzara calidad universal. Aristóteles justifica la esclavitud, y con ello sepulta a Grecia en su antigüedad autárquica y excluyente:

Aquellos hombres que difieren tanto de los demás como el cuerpo del alma o la bestia del hombre (y según este modo están dispuestos aquellos cuya función es el uso del cuerpo y esto es lo mejor que de ellos cabe esperar), son por naturaleza esclavos, y para ellos es mejor ser mandados.²

El problema del estudio del fenómeno del poder político en Grecia no fue más allá de la posibilidad de unos hombres de mandar sobre otros. Afirma Mario de la Cueva: "según los griegos lo único real es una relación directa entre los miembros de la Polis consigo mismos en la democracia o con los gobernantes en la aristocracia y en la monarquía."³

2. Ibid. pág. 161.

3. CUEVA, Mario de la, La Idea del Estado, UNAM, México, 1986, pág. 26.

De lo anterior podemos inferir que no existió un ente abstracto inter-
puesto entre los ciudadanos y quienes ejercieron el poder, por lo que
los estudios griegos llegan a su punto culminante con las teorías de -
las formas de gobierno, mas no así del Estado.

En Roma, el fenómeno del poder político presentó características simila
res a las griegas, sólo que en una etapa más evolucionada. Los romanos
se sentían miembros de una comunidad política. A partir de los exponen-
tes del pensamiento político de la época romana, Polibio y Cicerón, el
maestro Mario de la Cueva concluye: "los romanos tuvieron únicamente -
a la vista la comunidad natural de los ciudadanos y a su gobierno, esto
es, a la ordenación de la vida de la comunidad."⁴ Sin embargo, siendo
Roma una civilización fundada, al igual que Grecia, en la esclavitud, -
su principal aportación al desarrollo de la humanidad consistió en su -
amplia legislación, de la que derivan instituciones aún vigentes. Los -
romanos evolucionaron también en su concepción y formas de gobierno, -
desde la Civitas originaria, hasta el imperio, cuyos excesos y despro -
porciones en la concentración del poder y la decadencia de su moral ge
taron su propia caída, para dar origen a un periodo de mil años de es -
tancamiento, conocido como la Edad Media. Durante la dominación romana
floreció la cultura jurídica. Los romanos tuvieron leyes que fueron pro
ducto de su racionalidad, pero es conveniente dejar claro que el Estado,
en Roma, no existe. En palabras de Mario de la Cueva: "Roma era la señ
ra del mundo y su dominio se extiende sobre los pueblos conquistados,
pero nada nos permite afirmar que ese poder era, no el del pueblo roma-
no, sino el de un ente metafísico o ficticio."⁵

4. Ibid. pág. 29

5. Ibid. Pág. 32

A partir de la caída del Imperio Romano, Europa se sumerge en un largo período de lenta evolución en lo referente al desarrollo cultural. Los vastos territorios anteriormente sometidos a Roma se fraccionan en innumerables señoríos territoriales. Durante la Edad Media prevalece la forma de organización feudal, donde los dueños de la tierra, señores feudales afianzados por sus propios ejércitos, eran quienes decidían el destino de sus respectivos predios. En esta etapa el pensamiento político sufre de ausencia de racionalidad, al confundirse la razón con la fe, debido al predominio del poder de los papas, fundado en las teorías de derecho divino ampliamente conocidas. Los más grandes pensadores de esta época, empezando por San Agustín, el Águila de Hipona, centran su discusión en asuntos teológicos. La preocupación intelectual del Medioevo está más cerca del cielo que de la realidad en la tierra. Esta oscuridad es explicada por los historiadores en función del dominio católico extendido por toda Europa. Es decir, la cultura, en todas sus vertientes, está recluida en los monasterios y la circulación de materia intelectual está verdaderamente restringida. A la decadencia cultural de la Edad Media, cabe agregar la ausencia de entidades poderosas que puedan oponerse al dominio papal. Para sintetizar este período, acudimos a la claridad de Herman Heller:

La división del poder político en la Edad Media era, como dice Hegel, una "poliarquía". Casi todas las funciones que el Estado moderno reclama para sí hallábase entonces repartidas entre los más diversos depositarios: la Iglesia, el noble propietario de tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegiados. La misma jurisdicción, que estamos acostumbrados a considerar como la función más privativa del poder estatal, había pasado en gran parte a "manos privadas." 6

El sistema feudal compuesto por los territorios sometidos a los emperadores coronados por la Iglesia, cuya caracterización no pretendemos hacer aquí,⁷ fue propicio para la gestación de una nueva clase social, - que en su emergencia llevó su amplio potencial transformador: la burguesía. Sabemos que los mercaderes, que transitaban de territorio en territorio, fueron adquiriendo poder gracias a la dinámica que imprimen a la economía feudal. Los comerciantes, artesanos, pequeños industriales promueven la libre circulación de mercancías y su consecuente acumulación de capital. Esta nueva clase social va a requerir un escenario propicio para el desarrollo de sus actividades comerciales. Es decir, un poder político central, que garantice seguridad, sobre una base territorial amplia y unitaria. Junto con el surgimiento de la burguesía acontece el descubrimiento de la imprenta, que hace posible la divulgación de la cultura, y el florecimiento de las artes. Esta época de grandes cambios es conocida como el Renacimiento, originado primeramente en la Italia septentrional, y luego extendido a Europa entera. El renacimiento tiene como principal connotación el hecho de ser antropocéntrico. Es decir, - en la recuperación de los textos clásicos griegos y romanos, y a la decadencia del poder papal ocurrido en los siglos XIV y principios del XV, cabe agregar el resurgimiento del hombre como centro del universo, y - sus consecuencias para la interpretación del mundo y desarrollo de la cultura: "La recién nacida conciencia del yo del hombre, que como individualidad creadora, se enfrenta con la sociedad, se puso de manifiesto en una nueva relación con la naturaleza a la que aprendió a ver de una manera completamente distinta."⁸

7. GORLICH, Ernst J. Historia del Mundo. Ediciones M.R. Barcelona, 1972.

8. Ibid. pág.287.

Esta liberación intrínseca del hombre, junto con el surgimiento de las nacionalidades producto de las alianzas regionales en oposición al poder papal, el surgimiento y consolidación de los ciudadanos burgueses, así como el fortalecimiento y crecimiento económico y cultural de las ciudades, constituyen el escenario en que Nicolás Maquiavelo, ciudadano de Florencia, habrá de crear su obra maestra: El Príncipe, texto fundamental para el estudio del poder político. Fue Maquiavelo quien introdujo el término Estado en la literatura política: "Todos los estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados."⁹ El uso del término Estado es producto de la realidad europea en que vivió Maquiavelo: los pueblos, firmemente asentados sobre territorios determinados, habían centralizado los poderes públicos, formando comunidades unitarias, independientes entre sí, e independientes de la Iglesia. Estas condiciones fueron el resultado de las pugnas medievales, descritas anteriormente, indujeron al nacimiento del Estado moderno, cuyo primer paradigma es La Florencia en la que Maquiavelo vive, donde sirve como secretario de la Cancillería, lo cual implica la existencia de una política exterior autónoma, adquirida recientemente, como producto de su situación soberana. En relación al surgimiento del Estado moderno, afirma Mario de la Cueva: "Nació con el despertar de la res pública quiere decir, cuando el problema de Florencia dejó de ser la cosa del rey o del príncipe y devino la cosa de todo el pueblo."¹⁰

A partir de las obras de Nicolás Maquiavelo, el Estado moderno existe

9. MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. Porrúa, México, 1986. pág. 1.

10. CUEVA, Mario de la. Op. cit. pág. 45

plenamente en la teoría jurídica y política, hasta devenir en una Teoría General del Estado que hace de éste su propio objeto de conocimiento. Es importante resaltar la definición que del Estado moderno - aporta Mario de la Cueva:

"El Estado moderno es la estructura política creada por la nobleza y por los reyes para explotar las tierras y los siervos de Europa, y en Inglaterra, a partir de la segunda mitad del siglo XVII, por la burguesía para proteger, además, la industria y el comercio del capitalismo incipiente, ... el estado es la estructura de poder de los poseedores de la tierra y de la riqueza para poner a su servicio a los sin tierra y sin riqueza." ¹¹

En la anterior definición podemos observar la incorporación del elemento inglés a raíz de la revolución de 1688, y su consecuente producción teórica. El Estado moderno nace poseedor de su condición soberana, ampliamente estudiada por Jean Bodin, ¹² quien define el Estado - como "El recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con potestad soberana." ¹³ Bodin define también la soberanía como "El poder superior sobre los súbditos y los ciudadanos, no sometido a leyes." ¹⁴

El Estado moderno, nacional y secular con Maquiavelo, incorpora para sí el concepto de Soberanía, que si bien tiene sus antecedentes remotos en el Fuero Juzgo español y las limitaciones al rey inglés Juan Sin Tierra, contenidas en la Carta Magna de 1215, es Jean Bodin, el abogado hugonote nacido en 1530, quien elabora sistemáticamente el -

11. Ibid. pág. 79

12. BODIN, Jean. Los seis libros de la República. Citado por José López Portillo en Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Ed. Botas, México, 1958.

13. Ibid. pág.127

14. Ibid. pág.127

concepto de soberanía.

A partir de los estudios de Jean Bodin, el Estado moderno, ya soberano, será objeto de estudio para establecer a quién corresponde detentar la potestad soberana. A partir de este momento tomará intenso desarrollo la Teoría Contractualista del Estado, cuyos principales exponentes serán Tomás Hobbes, John Locke y Juan Jacobo Rousseau. Estos tres grandes pensadores fundamentan su teoría en los planteamientos originales de la Escuela Iusnaturalista del Derecho. Los tres recogen los planteamientos de Altusio y Grocio, pero realizan su obra tomando en cuenta las circunstancias de su época. Hobbes y Lock legitiman el poder constituido. Rousseau legitima el poder en términos genéricos. La doctrina de estos tres personajes continúa siendo objeto de estudio en la Teoría del Estado, pues a partir de ellos el Estado adquiere la mayoría de sus características. Tomás Hobbes define el Estado como:

"Una persona integrada por gran multitud de personas que convienen por pactos mutuos de los que cada uno es autor, en instituiría de modo que pueda realizar utilizando la fuerza de todos y sus medios, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común." 15

De la definición aportada por Hobbes se deduce que el pacto social otorga el poder y la soberanía al Monarca. John Locke, por su parte, otorgará el poder y la soberanía a la ley: "sólo será sociedad política aquella en que cada uno de sus miembros haya abandonado su poder

15. HOBBS, Tomás. Leviathan. Fondo de Cultura Económica, México, 1992. pág. 141.

natural, abdicando de él en manos de la comunidad para todos los casos que no excluyan el llamamiento a la protección legal que la sociedad establecerá."¹⁶ El Estado moderno es producto de la razón. Locke establece que son los hombres por su propio consentimiento, - los que generan un poder superior. Este poder superior es otorgado a la ley. El antiguo estado de naturaleza, estudiado por Hobbes y Lock, es retomado por Juan Jacobo Rousseau, quien verdaderamente revoluciona la teoría del contrato social, a través de su teoría de la Voluntad General, para devolver al pueblo la potestad soberana. Dice Rousseau: "cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo."¹⁷

A partir de la evolución de la Teoría del Pacto Social el Estado adquirió connotaciones que lo van a caracterizar hasta nuestros días, - cuyo estudio es objeto de otros capítulos del presente trabajo. Cabe señalar que el Estado moderno en su expresión contemporánea observa - las características que adquirió después de las Revoluciones Norteamericana y Francesa, con los matices y modificaciones de que ha sido - objeto en el devenir histórico de los siglos XIX y XX. La Revolución Norteamericana aportó al Derecho Público el concepto de Constitución Escrita. La Revolución Francesa incorporó los Derechos Individuales al marco normativo del Estado. Posteriormente, la Escuela Alemana de Derecho, -en la que destacan Georg Jellinek y Herman Heller, entre - -

16. LOCK, John. Ensayo sobre el gobierno civil, Fondo de Cultura Económica, México, 1986. pág. 39.

17. ROUSSEAU, Juan Jacobo. El contrato social. Editores Mexicanos Unidos, México, 1992, pág. 48.

otros- encontró fundamentos jurídicos en Friedric Hegel e Inmanuel - Kant, para traer hasta nuestros días, la Teoría General del Estado, - con sus diversas intorpretaciones.

1.2 ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA ESTRUCTURA ESTATAL.

La Teoría General del Estado ha estudiado tradicionalmente tres elementos, que son comunes al Estado a partir de su caracterización moderna. Estos conceptos genéricos han sido llamados "elementos", en virtud de que son imprescindibles para conformar la estructura del Estado. Es decir, el Territorio, la Población y el Poder son considerados esenciales porque son constitutivos del Estado, producto de la evolución histórica de éste. Si uno de estos elementos está ausente, el Estado no podrá constituirse. Los elementos están estrechamente relacionados entre sí, de tal manera que sólo por fines conceptuales es posible aislarlos. Todos los autores han abordado el estudio de los Elementos del Estado, desde perspectivas diferentes, para llegar a conclusiones similares, con los matices propios de cada teoría. La estructura del Estado, desde la óptica de sus elementos, es general, y sólo adquiere características particulares al individualizarse mediante un proceso histórico concreto. Es decir, el Estado moderno presenta una estructura general compuesta por el Territorio, la Población y el Poder. Los Estados nacionales en particular, presentan la misma estructura general, sólo que matizada por las condiciones particulares de su propia génesis, evolución y tendencias. Para fundamentar en términos teóricos lo anteriormente expuesto, retomamos a Herman Heller:

El Estado occidental de la Edad Moderna tiene determinadas leyes de estructura que caracterizan la estructura del Estado Alemán, Francés, Italiano; pero su peculiaridad individual lo diferencia de todas las demás estructuras de Estados de otros tiempos y círculos de cultura. Cuanto más general es el concepto de

estructura, tanto más se acerca al concepto ley, y cuanto más concreto, tanto más se aproxima al concepto histórico individual.¹⁸

El Estado opera en y es parte de la realidad social. "La realidad social es efectividad humana, es realidad efectuada por el hombre".¹⁹ - La realidad social ocupa tiempos y espacios. En el tiempo, la realidad social deviene en historia. En el espacio, la realidad social - - acontece en territorios. La tierra, mediante la presencia del hombre, deviene en territorio. Es el espacio en que la actividad estatal acontece:

LLámase territorio el espacio al cual se limita la vigencia del orden jurídico en los Estados Particulares. Es el espacio, ámbito o esfera de vigencia o validez del orden político o jurídico; y es un espacio tridimensional: la vigencia del ordenamiento estatal, se extiende no sólo - en latitud y longitud, sino también en altura y profundidad.²⁰

El territorio, además de lo ya descrito, resulta de suma importancia para el Estado, por sus aspectos geográficos, que están en relación - directa con las características de la tierra en cuanto recursos naturales, ubicación geopolítica, condiciones climáticas, litorales y - - fronteras, que serán determinantes para la vida estatal. Al respecto, afirma Heller: "Las necesidades espaciales están siempre en relación con el carácter cultural, en lo económico, y en los demás aspectos, - de la población".²¹ Es decir, la población de un Estado se verá determinada por las condiciones geográficas del territorio en que se -

18. HELLER, op. cit. pág. 80.

19. Ibid. pág. 85

20. FAYT, Carlos S. Derecho Político. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1988. págs. 200 y 201.

21. HELLER, Op. cit. pág. 162

asiente. Cultivará las virtudes necesarias para su desarrollo. Transformará su entorno. Luchará contra la naturaleza, o se apoyará en ella, pero tendrá, finalmente, un perfil propio en relación directa con el territorio.

Tradicionalmente se ha usado el concepto "población", para referirnos a las personas que habitan un determinado territorio. La población de un Estado será sintetizada en una cifra. Es decir, el número de personas que habitan en un Estado concreto. Para la Teoría del Estado, la población deja de ser un concepto sociológico para convertirse en un concepto político, deviene en pueblo. Adquiere también una connotación jurídica. Es decir, la población asume un rostro, se hace de carne y hueso, se individualiza, y ese individuo, es sujeto de derechos políticos. Forma parte esencialmente de la comunidad estatal. El pueblo es también, un conjunto de hombres, socializados, que participan en la comunidad estatal en cuanto integran una unidad cultural e histórica. Luego entonces, el pueblo, al revestir la condición de comunidad política, es un elemento constitutivo del Estado: "El pueblo o comunidad nacional constituye el elemento humano del Estado."²² Así como el Territorio está en estrecha relación con la Población, el pueblo es el elemento que informa el concepto de Poder del Estado, que deriva en Gobierno, para constituir el tercer elemento estatal:

Políticamente, la población, en cuanto nación, pueblo o comunidad nacional, es decir, en sentido de pueblo del Estado, es titular originario del poder en el Estado. Ese poder originario es el poder constituyente. De ese poder originario resultan las autoridades o gobierno, en cuanto conjun

22. FAYT, Op. cit. pág. 219.

to de órganos investidos de poder para el cumplimiento de la actividad funcional del Estado.²³

En la estructura estatal, el elemento Poder se encuentra sustentado a su vez en los conceptos fundamentales del Derecho. El estudio del poder es abordado de la siguiente manera: "el poder se nos presenta en dos planos: uno histórico, otro conceptual. En el plano histórico, en un hombre o un grupo de hombres, en el plano conceptual, es una potencia o fuerza organizadora de la vida social."²⁴ El Estado requiere de un orden. El orden se logra mediante el poder político. El poder político es siempre dominante. El ejercicio de este poder de dominación, a través del gobierno, es regulado por el Derecho.

23. Ibid. pág. 229.

24. Ibid. pág. 236.

1.3 LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MODERNO.

El estado moderno presenta una estructura unitaria compuesta por los - elementos constitutivos anteriormente analizados. La estructura del Estado se encuentra sometida al Derecho. El Derecho al que el Estado se somete, se rige mediante una serie de principios que fueron articulándose a través del devenir histórico del Estado. La clase burguesa, creadora del Estado moderno dotó al titular del Poder del Estado de una capacidad de dominación total, generando el fenómeno de las Monarquías Absolutas. Una vez cumplidos los objetivos del Estado moderno en sus orígenes, la burguesía encontró que el poder de los monarcas era excesivo. Inició entonces un largo proceso ideológico con el propósito de disminuir el poder absoluto de los reyes, imponiendo al Estado una serie de limitaciones mediante un conjunto de principios jurídico-políticos que se conformaron paulatinamente, hasta convertirse en características generales del Estado Moderno.

Los principios fundamentales del Estado moderno son los siguientes: -

"a) Los Derechos Individuales; b) La Soberanía Popular; c) La Representación Política; d) La División de Poderes; e) El Estado de Derecho."²⁵

LOS DERECHOS INDIVIDUALES.

Los Estados modernos contemplan los Derechos Individuales. Las constituciones escritas de los Estados nacionales instituyen un catálogo de éstos. Las organizaciones internacionales donde interactúa el sistema mundial de Estados, como son la Organización de Naciones Unidas (ONU) y

25. REYES Heróles, Jesús. Tendencias Actuales del Estado. UNAM-PORRUA, México, 1988, pág. 23.

la Organización de Estados Americanos (OEA) desarrollan programas y políticas generales tendientes a procurar que los Derechos Individuales funcionen, se observen y se respeten en todos los Estados del Mundo. Los Derechos Individuales se han universalizado, fundamentalmente a partir de la Revolución Francesa, que los consagra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. El artículo segundo de esta Declaración expresa lo siguiente: "El fin de toda asociación política es la conservación de los Derechos Naturales e Imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión."²⁶ El Estado debe reconocer estos derechos básicos del hombre. La evolución teórica del tema de los Derechos Humanos es tan rica que sería objeto de un trabajo de mayores dimensiones. Para los efectos y propósitos del presente, baste señalar que la burguesía impone un primer límite al Poder del Estado: los derechos individuales están por encima del Estado, son inherentes al hombre, el Estado debe respetarlos. Bajo esta justificación teórica, la clase burguesa asegura para sí un mínimo de garantías que le permitirán el libre desarrollo de sus actividades: propiedad y seguridad. El hombre, en términos genéricos, tendrá claro el camino para lograr el acceso a mejores condiciones de desarrollo personal, a través de la libertad y el derecho de resistencia. La doctrina de los Derechos Humanos se perfecciona día con día. Se crean instituciones Ad-hoc para su cumplimiento. El Estado moderno no puede concebirse sin contemplar los Derechos Individuales. Los Estados que no los contemplan, es decir, los Estados totali

26. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Citada por José López Portillo, en: Génesis y Teoría General del Estado Moderno, Ed. Botas, México, 1958, págs. 553 y 554.

tarios, deberán considerarse fuera del esquema histórico que ubica al hombre como el objeto central de sus propósitos de superación. Si desplazamos al hombre de su lugar histórico en relación al Estado, habremos dilapidado una de las principales herencias del Renacimiento: la condición antropocéntrica del universo: "El Estado para el hombre fue hecho, y no al contrario."²⁷

LA SOBERANIA POPULAR.

El mundo de la Edad Moderna se caracteriza por la coexistencia de Estados Nacionales. Este sistema internacional de Estados se sustenta en el Principio de Soberanía.

Para Heller la soberanía consiste en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altera la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo, y, además de imponer la decisión a todos los habitantes del territorio. La soberanía por consiguiente supone el poder de dominación territorial de carácter supremo y exclusivo. Así pues se llama soberano al poder que crea al Derecho, en su caso al constituyente; pero ese poder es la organización estatal como un todo.²⁸

Para hacer más explícito el concepto de Soberanía, también de amplia riqueza teórica, suele decirse que en el sistema internacional de Estados, en lo que respecta al exterior, soberanía significa independencia, y en lo que respecta al poder del Estado en su régimen interior, soberanía significa autodeterminación política y jurídica.

REPRESENTACION POLITICA

Tradicionalmente, la Teoría de la Representación Política se fundamenta

27. REYES Heróles, Jesús. Op. cit. pág. 28

28. FAYT, Carlos S. Op. cit. pág. 279.

en la Teoría de la Democracia. La Representación Política es una institución propia del Estado moderno, que encuentra sus orígenes en el Parlamento Inglés y en las Cortes Españolas, si bien en su versión más rudimentaria. En la Antigüedad la democracia se ejerció de una manera directa. Este sistema sólo fue posible en comunidades pequeñas, donde todo el pueblo podía reunirse. "La democracia directa o pura es aquella en la que el pueblo, sin mandatarios ni representantes, por sí mismo, se da sus leyes."²⁹ Hoy en día, este sistema es vigente en algunos pequeños Cantones de la Confederación Helvética. Dada la complejidad social que priva en los Estados modernos, la Democracia Directa fue sustituida por la Democracia Representativa, que encuentra su fundamento racional en concepto de soberanía nacional, y que constituye la única forma posible en el Estado moderno: "La democracia indirecta o representativa es aquella en la que el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes."³⁰ Los representantes políticos son quienes ejercen las funciones del Estado. Estos funcionarios reciben un mandato del pueblo, a través de las elecciones. Luego entonces, la Representación Política, siendo una institución, se convierte en un derecho que el pueblo ejercita al emitir su voto. Representación Política y Democracia están indisolublemente unidas. El problema estriba en lograr su perfeccionamiento, mediante una mayor y mejor relación entre representantes y representados.

DIVISION DE PODERES.

La Teoría de la División de Poderes se ha estructurado a partir de la necesidad de establecer un sistema de frenos y contrapesos al Poder del

29. Ibid. pág. 371.

30. Ibid. pág. 371.

Estado. Es Charles de Secondant, Barón de Montesquieu, quien logra elaborar de una manera sistemática y profunda esta teoría, que tiene sus orígenes remotos en Aristóteles. La División de Poderes es una característica típica del Estado moderno. El propósito central de la División de Poderes estriba en la necesidad de evitar el abuso del poder. Afirma Montesquieu:

Hay en todos los Estados, tres especies de poder: el legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes, y el de ejecutar lo que depende del derecho civil. Por el primero, el príncipe o magistrado hace leyes para algún tiempo o para siempre y corrige o abroga las que existen. Por el segundo, hace la Paz o la Guerra, envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, - previene las invasiones. Por el tercero castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares. Este último debe llamarse Poder Judicial, y el otro, simplemente Poder Ejecutivo del Estado.³¹

El principio de la División de Poderes se consagró en las Constituciones escritas de los Estados modernos, a partir de la Constitución Norteamericana de 1776. Los teóricos que continuaron la obra de Montesquieu llegaron a la conclusión de que en la División de Poderes se concentran las funciones del Estado, en Legislativa, Ejecutiva y Judicial. En la delimitación de cada una de ellas está la especialización de las mismas, al estar estrechamente relacionadas en la unidad estatal.

ESTADO DE DERECHO.

El Estado moderno está subordinado al Derecho. En el marco del Derecho el Estado moderno debe realizar sus funciones y alcanzar sus fines. De esta condición surgen dos principios de análisis en relación a la justificación y juridicidad del Estado. El principio de legitimidad y el -

31. MONTESQUIEU, Charles. Citado por José López Portillo en Génesis y Teoría - General del Estado Moderno. Ed. Botas. México, 1958, págs. 599 y 600.

principio de legalidad. Para que el Estado lo sea de Derecho deberá sustentarse en estos dos principios. Deberá ser legítimo, en el sentido de obtener su poder de la voluntad del pueblo, y deberá dar legalidad a sus funciones y fines, sometiendo sus actos al imperio de la ley. Legitimidad y legalidad son elementos sine qua non para el Estado de Derecho. Mediante el ajuste del Estado a tales principios es como puede lograrse el principio de supremacía de la Constitución. "Un Estado de Derecho que se justifica en tanto sea capaz de garantizar derechos individuales a la vida, a la libertad y a la propiedad, y que se funda en el libre consentimiento, expreso o tácito, del ciudadano."³² Síntesis de la idea del Estado de Derecho, característica fundamental del Estado moderno.

32. LOPEZ Portillo, José. Op. cit. pág. 659.

1.4 LAS FUNCIONES Y FINES DEL ESTADO MODERNO.

Las funciones del Estado moderno están en relación directa con el principio de la División de Poderes. Las funciones del Estado están orientadas a obtener los fines del mismo. El fin del Estado es sintetizado en la consecución del bien común, superior al bien individual. Las funciones del Estado se pueden agrupar para su estudio en las siguientes: Función Legislativa, Función Ejecutiva y Función Judicial. Así lo afirma el máximo teórico del Estado:

Subsiste y se mantiene con gran significación aquella que separa como direcciones fundamentales del poder del Estado las funciones legislativa, ejecutiva (gobierno y administración) y judicial, abstracción hecha de las diferencias relativas a la concepción y modo de estar relacionadas estas funciones.³³

Las funciones del Estado están provistas de un contenido material producto de los órganos que las realizan. Sigue diciendo Jellinek: "Han sido más bien consideraciones acerca de los fines las que han determinado las funciones que a cada órgano se habrán de encomendar."³⁴ La función legislativa tiene como fin la creación de la Ley.

Se ha dicho que la función legislativa reviste una mayor importancia al estarle encomendada la formulación del orden jurídico. Gropalli, - citado por López Portillo, plantea la siguiente definición:

La función legislativa es aquella actividad del Estado que tiende a crear el orden jurídico y que se concreta a formar y poner las normas que regulan la organización del Estado de manera general y abstracta, el funcio

33. JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado, Editorial Continental, México. 1958, pág. 485.

34. Ibid, pág. 495.

namiento de sus órganos, las relaciones entre Estado y ciudadanos y las relaciones entre los mismos ciudadanos.³⁵

La función Ejecutiva ha presentado un mayor grado de dificultad en su definición, en virtud de lo extenso de la misma. Jellinek planteó una definición por exclusión, al separar para la función Ejecutiva lo que no sea de competencia exclusiva de las funciones Legislativa y Judicial. "Por eso puede designarse como administración toda la actividad del Estado que queda, una vez separada la legislación y la actividad jurisdiccional."³⁶ A partir de la definición de Jellinek, los teóricos del Estado delimitaron el campo de la función Ejecutiva en el ámbito de la actividad administrativa del Estado, que es igualmente amplia y diversa. La función administrativa ha sido definida como: "la actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales."³⁷

La función Judicial, la más especializada, antigua y formal, se define como:

Aquella actividad característica del Estado, dirigida a tutelar el orden jurídico, esto es, a obtener, en los casos concretos, la declaración del derecho y la observación de las normas jurídicas preconstituidas mediante la resolución con bases en ellas, de las controversias que surgen por conflictos de intereses, tanto entre particulares, como entre particulares y entes públicos, y mediante la realización coactiva de las sentencias.³⁸

35. LOPEZ Portillo, José. Op. cit. pág. 613.

36. JELLINEK, Georg. Citado por López Portillo, José. Op. cit. pág. 628.

37. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1969, pág. 13.

38. GROPALLI. Citado por LOPEZ Portillo, José. Op. cit. pág. 619.

En el Estado moderno la actividad judicial cumple el papel de asegurar el orden normativo. A la definición de Gropalli podría agregarse la función judicial de control constitucional y de instancia para resolver las controversias y conflictos que se suscitan entre los poderes públicos, y en el sistema federal, para resolver conflictos entre las Entidades Federativas. La función Judicial es la garantía del Estado de Derecho de la época moderna.

Las funciones del Estado, llámense Legislativa, Ejecutiva y Judicial están al servicio de los fines superiores del hombre. Luego entonces, las elaboraciones doctrinarias en torno a las funciones y los fines del Estado están interrelacionadas. En la teoría de Jellinek:

El fin del Estado, es decir, la razón de ser de su existencia, consistía en favorecer los intereses solidarios, individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común, fines que no son transitorios, circunstanciales, sino permanentes y universales. ³⁹

Por otra parte, Hermann Heller profundiza en la obra de Jellinek, para sugerir la búsqueda de la función social del Estado:

La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica. ⁴⁰

Los fines del Estado han sido clasificados de tantas formas como autores existen, aunque prevalece la clasificación hecha por Jellinek, ⁴¹

39. JELLINEK, Georg. Resumido por FAYT, Carlos S. Op. cit. pág. 315.

40. HELLER, Hermann. Op cit. pág. 221

41. FAYT, Carlos S. Op. cit. pág. 320. Fayt hace una sistematización de Jellinek.

quien divide los fines del Estado en fines absolutos y fines relativos. "Las teorías de los fines absolutos asignan al Estado un fin único válido para todo tiempo y lugar, idéntico a sí mismo en todas sus formas y comprensivo de todos los demás fines."⁴² Podemos decir que los fines absolutos se refieren a fines abstractos y generales, como puede ser el bienestar de los habitantes de un Estado, mientras que la doctrina de los fines relativos "asignan al Estado un fin concreto y se refieren a lo que el Estado puede hacer con éxito."⁴³ Es decir, la relatividad de estos fines radica en la actividad concreta de un Estado en particular, como puede ser la formulación del orden jurídico. A partir del estudio de los fines del Estado en relación a las actividades que el Estado realiza, entramos a un campo más vasto del conocimiento, que consiste en el papel que las ideologías desempeñan en los Estados en particular. Las ideologías caracterizan los regímenes políticos en la orientación de los fines: "El panorama de las ideologías, que actuaron o actúan como sustentación de los regímenes políticos de nuestro tiempo, nos proporcionan una visión de los fines atribuidos concretamente a la organización política."⁴⁴ El papel de las ideologías en los Estados modernos ha sido determinante, y será objeto de estudio del próximo capítulo, una vez que examinemos las formas de Estado y formas de Gobierno en general.

42. Ibid. pág. 320.

43. Ibid. pág. 321.

44. Ibid. pág. 322.

1.5 FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

Existen en la historia universal, a partir del Renacimiento, una diversidad de formas de Estado. En palabras de Herman Heller, "la manera como se distribuye el poder del Estado determina la forma del mismo."⁴⁵ Desde la perspectiva de Heller, podemos inferir que el poder del Estado, en lo relativo a la forma de éste, puede estudiarse desde una óptica vertical y otra horizontal. Es decir, para determinar la forma de un Estado, en particular, debemos observar cómo está distribuido el poder en el ámbito territorial, que puede ser central o federal; y cómo está concentrado el poder en una o varias personas, esto es, si el poder de un Estado corresponde a una autocracia o a una democracia. En el aspecto de las formas de Estado, es imprescindible acudir al método empleado en la Teoría General del Estado de Georg Jellinek: el método tipológico, es decir, la construcción de tipos ideales de Estado. En un afán clarificador, nos permitimos acudir a Zippelius, quien sugiere la siguiente metodología: "podemos representar formas típicas de organización estatal y estructuras políticas típicas y describir las ventajas y deficiencias que, conforme a la experiencia histórica, se asocian a aquellas."⁴⁶ A partir de este principio metodológico, Zippelius realiza un examen de las formas de Estado que han existido en la historia, y de las que existen actualmente, en un esfuerzo de abstracción donde las formas de Estado pueden agruparse en dos: simples y compuestas. Las formas de Estado simple corresponden a la articulación del poder soberano del Estado en un territo-

45. HELLER, Hermann, Op. cit., pág. 265

46. ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado, PORRUA, México, 1989, - pág. 147.

rio unitario, mientras en la forma compuesta existe la participación de entidades federativas, conformando el Estado federal. Al respecto, afirma Fayt: "Forma de Estado es la relación estructural de los elementos de la organización política. Según que esa relación sea simple o compuesta, con uno o más núcleos de poder, el Estado será unitario o federal."⁴⁷ De la teoría de las formas de Estado, en su versión particularizada, derivan las formas de Gobierno. El poder político, para su organización y ejercicio en los Estados nacionales, viene a configurar las formas de Gobierno. Es decir, la forma de Gobierno será consecuencia directa de la estructura de poder en el Estado. Nicolás Maquiavelo desarrolló ampliamente la teoría de las formas de Gobierno, desde los orígenes de la humanidad hasta la reforma de Florencia, de la que fue artífice. Hace clara referencia a las formas de Gobierno que existieron en la antigua Roma, y plantea un análisis del estudio clásico que realiza Aristóteles sobre el tema:

Otros autores, que en opinión de muchos son más sabios, clasifican las formas de Gobierno en seis, tres de ellas pésimas, y otras tres buenas en sí mismas; pero tan expuestas a corrupción, que llegan a ser perniciosas. Las tres buenas son las antes citadas; las tres malas son degradaciones de ellas, y cada cual es de tal modo semejante a aquella de que procede, que fácilmente se pasa de una a otra, porque la monarquía con facilidad se convierte en tiranía; el régimen aristocrático en oligarquía, y el democrático en licencia. De suerte que un legislador que organiza en el Estado una de estas tres formas de Gobierno, la establece por poco tiempo, porque no hay precaución bastante a impedir que degeneren en la que es consecuencia de ella.⁴⁸

47. FAYT, Carlos S. Op. cit., pág. 47.

48. MAQUIAVELO, Nicolás. Obras políticas. Ed. Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971, pág. 64.

Es importante establecer la diferenciación que Maquiavelo señala - entre Estado y Gobierno. Podemos entonces afirmar que el Estado es el género, y el Gobierno la especie. "La forma de Gobierno debe ser la expresión política de cada pueblo, en íntima relación con su disposición natural, sus costumbres y condición social y económica."⁴⁹ Luego entonces, existirán tantas formas de Gobierno como Estados nacionales en el mundo, por lo que realizar una clasificación minuciosa es tarea colosal. Baste señalar la consideración que Jellinek - hace al respecto: "las formas de Gobierno históricamente fundamentales e irreductibles son la monarquía y la república, de las que a su vez surgen numerosas variedades."⁵⁰

Para el caso mexicano, de conformidad con la Constitución Política, - la forma de Gobierno es republicana, democrática, popular, representativa, y la forma de Estado es Federal, a partir de 1824, con breves - interludios centralistas en el siglo XIX.

49. FAYT, Carlos S. Op. cit. pág. 47.

50. Ibid, pág. 51. Fayt plantea una subdivisión a partir de Jellinek.

CAPITULO II

II ACTUALIDAD Y CRISIS DEL ESTADO MODERNO.

2.1 EL PROBLEMA DE LA MODERNIDAD.

La Edad moderna, y su realidad específica de organización política: el Estado moderno, se inicia a partir del Renacimiento Italiano, cuyo protagonista por excelencia es Nicolás Maquiavelo, en lo referente al ámbito político. Es Maquiavelo quien logra escindir en términos teóricos los espacios del conocimiento racional y del conocimiento teológico: la delimitación de la razón y la fe, del argumento racional versus el dogma. Luego entonces, la Edad moderna estará caracterizada por la preeminencia de la razón sobre la revelación, en la función de interpretar al mundo. En la modernidad, la Teoría General del Estado adquiere un carácter científico cada vez con un mayor rigor, retroalimentado por el avance de la Filosofía Política. Estudiar el Estado, junto con otros fenómenos públicos, dió origen a una disciplina nueva, la Ciencia Política, que ha construido su propio lenguaje, su propio ámbito de estudio y sus raíces epistemológicas también características. En la Edad moderna, la Filosofía Política, la Ciencia Política y el Derecho Público estarán estrechamente relacionados, con la finalidad subyacente de racionalizar el fenómeno del poder político. La Filosofía Política en lo referente a la reflexión sobre el "que hacer" del Estado, y el Derecho público en lo relativo a la objetivación de las normas, en la creación y observancia del Derecho positivo vigente. A la Ciencia Política le están reservados los estudios sistemáticos y objetivos sobre los hechos políticos. Las tres disciplinas tienen el común denomi-

nador de la razón como fundamento de su actividad cognoscitiva. La Filosofía política en la especulación racional, el Derecho Público en la creación racional del orden jurídico y la Ciencia Política en sus estudios espíricos racionales.

El Estado moderno transitará por los siglos siendo producto de la razón. Los conceptos generales y los principios que sustentan la Teoría del Estado serán fruto de la racionalidad moderna que surge con Maquiavelo: "Maquiavelo intenta abolir la escisión entre filosofía y existencia, entre razón y realidad."⁵¹

La evolución de la Teoría del Estado, de Maquiavelo hasta nuestros días, va perfeccionando los estudios racionales del Estado moderno, desde su conformación hasta su crisis. Encontramos, en este devenir del estudio de lo público, una multiplicidad de modelos o tipos de Estado, que serán la expresión racional de los tiempos y circunstancias de las naciones donde se gestaron. El Estado moderno, con sus elementos y principios anteriormente estudiados, fue concebido en sus múltiples variaciones en relación a fines determinados, expresiones ideológicas que adquirieron relevancia en el sentido de que modificaron sustancialmente la estructura de los Estados nacionales. En el siglo veinte, la época contemporánea o de la modernidad tardía, asistimos al surgimiento y desaparición de Estados nacionales característicos: el Estado Nacional Socialista Alemán, el Estado Fascista Italiano, el Estado Corporativista Portugués, el Estado Socialista Soviético, que ya han -

51. FRIEDMAN, George. La Filosofía Política de la Escuela de Frankfurt, FCE, México, 1986, pág. 12

sido estudiados ampliamente,⁵² pero que es conveniente mencionar como prototipos de Estado producto de una ideología dominante en épocas y lugares determinados. Estos diferentes tipos de Estado propios de la edad moderna, que en un tiempo constituyeron tendencias vivas de la racionalidad política y hoy son figuras muertas en la historia, nos muestran la insuficiencia de la razón para construir la forma ideal del Estado, en la lógica de la filosofía política de la Escuela de Frankfurt. Para los frankfurtianos "la desconfianza en la razón conduce a la desconfianza en el lugar de trabajo de la razón: la historia."⁵³ Es decir, en el momento en que los proyectos de Estado concebidos racionalmente trascendieron el ámbito especulativo y se concretizaron en hechos, cuando las ideologías transformaron los Estados y éstos transitaban de la potencia al acto, cuando los proyectos cristalizaron y mostraron su inviabilidad histórica, asistimos al fracaso de la razón como sustrato de la política moderna y su expresión típica: el Estado. En el fondo del fracaso del Estado está el fracaso del hombre moderno, que en su afán racional por encontrar la posibilidad del bien común encontró también la posibilidad de la autodestrucción y denigración humana. Para la Escuela de Frankfurt la identidad entre razón y realidad constituye el problema de la modernidad, y en consecuencia, el fracaso del Estado moderno: "al plantear el problema del ser y el devenir, que al fin y al cabo fue su tarea más grande, y al intentar vincularlos, - la Escuela de Frankfurt planteó el problema de la modernidad del modo

52. REYES HEROLEZ, Jesús. Tendencias Actuales del Estado, Edit. UNAM-PORRUA, México, 1988, 367 páginas.

53. FRIEDMAN, George. Op. cit. pág. 31.

más radical." ⁵⁴ Es decir, el Estado moderno, producto de la razón, - al fracasar ésta, aparentemente se quedó sin futuro. Es decir, la Edad moderna fijó sus expectativas en el triunfo de la razón: "Únicamente con el triunfo de la razón podría el hombre vivir una vida realmente humana." ⁵⁵ A partir de la racionalización de la Organización Política moderna, el Estado, la humanidad contempló la posibilidad de la superación de los desajustes de la historia. Los problemas del mundo moderno fueron confiados a la razón para la búsqueda de soluciones. Ante el fracaso de la mayoría de los Estados modernos, la filosofía frankfurtiana buscó una alternativa de solución al problema de la modernidad, mediante la construcción de la Teoría Crítica, que básicamente es una crítica a las ideologías, a partir del fracaso de la racionalidad moderna. Es aquí donde encuentran futuro los Estados que no alcanzaron la modernidad. Los Estados subdesarrollados deben encontrar la viabilidad de sus reformas, dando lugar a construcciones utópicas, con sustento ético y estético, para no fracasar.

54. Ibid. pág. 314

55. Ibid, pág. 117

2.2 EL MODELO DEL ESTADO LIBERAL.

El desarrollo de la cultura occidental ha generado proyectos políticos que a su vez han devenido en modelos o paradigmas. En las postrimerías del siglo XX los teóricos del Estado han centrado la discusión en torno a los mecanismos para controlar la acción estatal, y los medios para garantizar un mayor nivel de desarrollo económico y cultural, tanto en términos individuales como para el conjunto de la sociedad. En función de la forma en que se aborde el estudio de las anteriores premisas estaremos construyendo modelos típicos de Estado, una vez definidas las características generales de éste en el capítulo anterior.

El modelo del Estado Liberal ha sido presentado en oposición al modelo del Estado del Bienestar General. Ambos modelos han dado como resultado una serie de aciertos y errores que incluso han generado el surgimiento de teorías que pretenden documentar el fracaso generalizado de las Ideologías, como sustento programático de los Estados contemporáneos. Lo que sí resulta evidente es que ambos modelos no han podido resolver los problemas de pobreza y desigualdad.

Con el derrumbe del Estado socialista y el desmembramiento de la Unión Soviética, las tendencias promotoras del Liberalismo tomaron un nuevo impulso, y los estudios referentes al tamaño y poder del Estado pusieron de manifiesto la reforma de éste como algo inevitable. En tal virtud, resulta interesante una revisión del modelo Liberal del Estado, que si bien tuvo su época de auge durante el siglo XIX, hoy en día, a través del neoliberalismo está de nuevo en la mesa de debates.

De la Escuela de la Economía Clásica Inglesa, protagonizada esencialmente por Adam Smith y David Ricardo, surgió el Liberalismo con base en la premisa "dejad hacer, dejad pasar, el mundo marcha por sí mismo". La ideología liberal preconizó un modelo de Estado que se caracterizó por la reducción al mínimo de su tamaño, reservando como su cometido esencial las garantías de seguridad y propiedad para los ciudadanos, dejando lo demás, es decir, el movimiento de la sociedad en general, al libre juego de las fuerzas del mercado. Lo anterior implica una relevación por la sociedad, a nivel individual, de las obligaciones sociales del Estado. En el modelo liberal, en consecuencia, no existe una Teoría de la Justicia Social, porque ello implicaría una mayor intervención de la acción Estatal en la Economía, lo cual resulta contrario a sus postulados esenciales. En el modelo Liberal, podemos afirmar, con Heller: "El valor económico, a diferencia de otros valores, domina y dirige de hecho el obrar real de los hombres".⁵⁶ El modelo liberal ha sido renovado dando lugar el neoliberalismo. El nuevo Estado liberal contemporáneo ha sido propugnado en las sociedades donde el Estado ha crecido desmesuradamente, y tal crecimiento ocasionó una mayor ineficiencia, por lo que:

La burguesía liberal ha propugnado también una reducción de la intervención estatal en beneficio de la actividad económica procediendo a una cierta mitificación del mercado libre y de la competencia abierta como verdadera fuente de riqueza y de estabilidad social. De ahí que también optara por un Estado mínimo, aunque bajo la modalidad de Estado gendarme, vigilante y garante del orden social mediante la violencia legal.⁵⁷

56. HELLER, Op. Cit. pág. 231.

57. RUBIO Carracedo, José. Paradigmas de la Política. Antropos, Barcelona, 1989, pág. 14.

La no intervención del Estado en la economía implica la ausencia de mecanismos tendientes a operar una redistribución de la riqueza. Los liberales puros han llegado a considerar inclusive que la función de protección y seguridad de los ciudadanos propia de la teoría liberal clásica, es violatoria de los derechos individuales, en la medida en que son menos los ciudadanos que financian la actividad estatal mediante el pago de impuestos, y son más los que se benefician, inclusive sin pago alguno, por estar fuera de la actividad económica. Afirma Robert Nozick: "el Estado gendarme parece ser distributivo, hasta el grado de que constriñe a ciertos individuos a pagar por la protección de - - otros."⁵⁸ Para que la actividad estatal no atente contra los derechos individuales, Nozick, liberal radical, propone un esquema de cooperación social voluntario, en el que los individuos adquieran el derecho de contratar en la medida de sus posibilidades, agencias privadas de dominación, cuya principal actividad comercial sería la prestación de los servicios de protección y seguridad ciudadana. Con base en lo anterior, Robert Nozick elabora su teoría del Estado ultramínimo, puesto que el Estado gendarme, al ser redistributivo, es contrario al liberalismo clásico. En esta lógica, un Estado Ultramínimo sería el Estado menos extenso posible, pues al ser más extenso violaría los derechos ciudadanos. Afirma Nozick: "Un Estado ultramínimo mantiene un monopolio sobre todo el uso de la fuerza, con excepción del que es necesario en la inmediata defensa propia."⁵⁹ La doctrina liberal mediante el argumento de defensa de los derechos ciudadanos, hace a un lado los derechos inalienables e imprescriptibles del hombre, consagrados en la

58. NOZICK, Robert. Anarquía, Estado y Utopía. Fondo de Cultura Económica, México, 1988, Pág. 39.

59. NOZICK, Op. Cit. Pág. 39.

mayoría de las Constituciones políticas de los Estados contemporáneos por lo que resulta contrario a la lógica el suponer que la convivencia social es posible sin la presencia del Estado, como garante de los derechos del hombre y del ciudadano. Un Estado liberal radical propiciaría indudablemente una crisis de tal magnitud que haría imposible la convivencia.

El modelo del Estado Liberal ha conocido períodos de auge en su versión pura, y períodos de revisión de sus postulados, de donde surgieron nuevos modelos de Estado. En la década de los ochenta, los Estados Unidos de Norteamérica, junto con Inglaterra y sus principales aliados, propiciaron una época de auge del liberalismo, que arrojó saldos negativos en lo referente a la solución de los problemas de la Humanidad.

En el principio de los años noventa, el incremento de la desigualdad económica y el resurgimiento de antiguos problemas de hambre y epidemias en todas las regiones del mundo, han obligado una revisión de las teorías liberales, dando como resultado la moderación de las líneas radicales, para evitar la irrupción de una crisis generalizada de consecuencias imprevisibles. La racionalidad política contemporánea impone al Estado una serie de fines que son irrenunciables, y que no están en contraposición a una mayor efficientización de la actividad estatal. Al respecto, afirma Michel Crozier:

La sociedad industrial clásica, tal como la conocemos, está en vías de desaparición. - Sus modelos de razonamiento cuantitativos están agotados. El sistema administrativo, formas de gobierno, es decir, de intervención y control del Estado que estaban aso-

ciados en ella deben ser profundamente renovados para adaptarse al nuevo mundo.⁶⁰

El modelo del Estado Liberal en el contexto de los cambios actuales - a nivel mundial, implica una nueva racionalidad que enfatice los postulados básicos de la teoría clásica, en un mundo de libre circulación de mercancías y de ideas, en aras de una mayor y mejor eficiencia y eficacia de la acción estatal, promueva también esquemas de cooperación social congruentes con la naturaleza del hombre, En este sentido se ha establecido lo siguiente:

Se ha demostrado, sobre todo, que una sociedad industrial pluralista requiere una continua regulación estatal que limite el egoísmo y el afán de desarrollo de los individuos, para que la libertad de unos no bloquee, en medida intolerable la libertad de otros. Oportunidades justas. Para satisfacer adecuadamente necesidades de importancia vital, se requieren las prestaciones positivas de la procura existencial del Estado, más allá de una regulación meramente intervencionista.⁶¹

La principal aportación del modelo del Estado Liberal a la Teoría del Estado consiste, de acuerdo a Carlos Fayt, en su "enlace con la democracia",⁶² resultante de la importancia que el liberalismo otorga al individuo racional, autónomo, en ejercicio de sus derechos civiles.

60. CROZIER, Michel. Como reformar al Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, Pág. 11.

61. ZIPPELIUS, Op. Cit. Pág. 274.

62. FAYT, Op. Cit. Pág. 325

2.3 EL MODELO DEL ESTADO DEL BIENESTAR GENERAL.

El Modelo del Estado del Bienestar General se fue gestando en el centro y norte del continente europeo, de acuerdo a los tiempos y formas de los Estados nacionales en particular, mediante la divisa general de instrumentar mecanismos planificadores de la acción estatal, con el objetivo de mitigar la crisis de las respectivas economías capitalistas industrializadas. La conformación de los Estados del Bienestar se dió a través de una mayor intervención del aparato del Estado en las economías, a la luz de la Teoría Económica de John M. Keynes, en contraposición al Modelo Liberal del Estado, que había acentuado los problemas de pobreza y desigualdad social, en economías ricas. Luego entonces, la propuesta Keynesiana planteó un Estado cada vez más empresario y distribuidor, - con el objetivo, de incidir en los mecanismos de distribución de la riqueza. Para la Teoría del Estado, el Modelo del Estado del Bienestar resulta especialmente atractivo en virtud de las consecuencias que generó para la interpretación del Estado y los problemas derivados de su conformación. Independientemente de los objetivos de procurar una mayor - justicia social, el Estado del Bienestar General ocasionó un crecimiento desmesurado del aparato burocrático, una proliferación de la regulación de las actividades económicas, y lo más grave: una confusión de - los ámbitos público y privado de la sociedad. Así, el Estado del Bienestar, entró en crisis:

Las panaceas de la intervención estatal, y la regulación misma, pasan a hacerse problemáticas. Los sistemas ligados al - Estado del Bienestar engendran más fracasos en planes, más resistencia social y más conflicto político del que pueden -

resolver; las propias estrategias para el manejo de crisis empleadas por el Estado del Bienestar se ven sometidas a nuevas formas de tendencia a la crisis. 63

El Estado del Bienestar fue interviniendo cada vez más en la sociedad, con el propósito de generar un mayor crecimiento económico y una seguridad social de base amplia. La actividad económica, los derechos civiles, políticos y sociales se convirtieron en asuntos de la responsabilidad del Estado, por lo que la sociedad civil fue absorbida por éste paulatinamente. Así:

Históricamente, el Estado del Bienestar ha sido el resultado combinado de diversos factores que cambian en composición dependiendo de los países. El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, élites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas más y más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos, estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo. 64

De la anterior reflexión planteada por C. Offe, podemos inferir que el Estado del Bienestar desarrolló políticas estatales específicas en todos los rubros de la economía y la sociedad, dejando a las iniciativas particulares escaso margen de maniobra. Por consiguiente: "bajo las condiciones del capitalismo asociado al Estado del Bienestar los gastos -

63. OFFE, Claus. Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza Editorial, México, 1990, Pág. 19

64. Ibid, Pág. 136.

públicos tienden persistentemente a desbordar a los ingresos públi - -
clos." 65

Es decir, las finanzas públicas de los Estados del Bienestar han en-
frentado el problema crónico de déficit fiscal en continuo crecimiento,
en virtud de la expansión permanente de los presupuestos estatales en
materia de gasto social, como es Educación, Salud, Transporte, vivien -
da, Energía, Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. En el
Estado del Bienestar, el problema del crecimiento y desarrollo capita -
lista fue dependiendo cada vez más de proyectos de inversión estatales
cada vez mayores. Los indicadores del desarrollo antes anotados escaparon
al ámbito del mercado y se convirtieron en asuntos de competencia -
directa del Estado: "agudizando así la crisis fiscal del Estado, pues -
implica una categoría de gastos que no son en modo alguno auto-financia
bles." 66

Hoy en día, el Modelo del Estado del Bienestar General es objeto de re-
visión cuidadosa, aún en los países en que se generó. Así, en el ámbito
de la Teoría del Estado, identificamos el surgimiento de nuevos paradig
mas cuyo principal objeto es resolver las contradicciones generadas al
interior de las estructuras de los Estados del Bienestar, que tienen re
lación directa con reformas sustantivas a las respectivas legislaciones
positivas vigentes en estos países. Estos nuevos paradigmas son:

- a) Modelo del Estado del Bienestar Nórdico-
Escandinavo, que plantea un Estado protector
pero no generador de actitudes pasivas, dan-
do prioridad al pleno empleo, b) Modelo del

65. Ibid, Pág. 25

66. Ibid, Pág. 111.

Estado del Bienestar Centro-Europeo, compensatorio, donde se establece el compromiso de devolver las prestaciones económicas recibidas cuando ya no se necesiten,
 c) Modelo del Estado del Bienestar Residual Anglosajón: que otorga prestaciones únicamente a los colectivos marginales, -
 d) Modelo del Estado del Bienestar del Sur, que plantea una prioridad al crecimiento económico para generar empleo, sanear la economía y después distribuir la riqueza.⁶⁷

De los modelos planteados sintéticamente por M. Fernández, advertimos la necesidad de una reforma de fondo al Modelo del Estado del Bienestar General, que deberá traducirse en la desabsorción de la sociedad por el Estado, mediante la instrumentación de esquemas de cooperación social, donde se recupere para la sociedad civil su capacidad de iniciativa, — mediante una desregulación de la actividad económica y una mayor eficiencia de la actividad estatal. La revisión del Modelo del Estado del Bienestar en Europa no necesariamente conduce a una vuelta al Modelo del Estado Liberal, sino que abre a los teóricos del Estado un espacio para la construcción de proyectos de Estado que constituyan una auténtica innovación teórica, en la elaboración de estrategias que resuelvan los problemas del hombre contemporáneo, en un mundo en constante movimiento hacia el cambio. Para el Derecho Público, que proporciona el marco normativo de la actividad estatal, los cambios están en relación directa con su propia dinámica, puesto que:

Cualquier sociedad humana opera a través de un grupo institucionalizado de reglas. Parte de esas reglas determina el proceso por el

67. FERNANDEZ, Matilde. Políticas de Bienestar Social en Europa, Conferencia sustentada en el Centro de Estudios Jaime Vera, Madrid, 5 de agosto de 1991, versión estenográfica en tres páginas.

cual se reproduce materialmente a sí misma la sociedad, trascendiendo así el lapso vital de sus miembros individuales. Más específicamente, esas reglas institucionalizadas de reproducción material regulan tres cosas: a saber, el efectivo control sobre la fuerza laboral humana, sobre los medios y recursos materiales de producción, y sobre el producto mismo.⁶⁸

Indudablemente que lo anterior, las reglas claras de la actividad económica, constituyen un insumo que puede ser proporcionado, de manera preferente, por el Derecho, considerando también el movimiento del mercado, con el análisis de todos los factores que esto supone. La producción del Derecho, en el Modelo del Estado del Bienestar sujeto a revisión, supone una clara visión de la sociedad por reformar, que se traduzca en normas jurídicas adecuadas a las necesidades humanas de justicia. Distribuir la riqueza, fomentar el desarrollo, mejorar la calidad de vida, deben encontrar su fundamento en el orden jurídico, para que no puedan desplazarse de los cometidos esenciales del Estado.

68. OFFE, Op. Cit. Pág. 119

2.4 EL MODELO DEL ESTADO EN LOS PAISES EN DESARROLLO.

El mundo de finales del siglo XX ha conocido la capitulación de la - Guerra Fría, dando fin a la confrontación ideológica Este-Oeste; pero este nuevo mundo unipolar de mercado libre, hegemonía militar y alto desarrollo tecnológico dista mucho aún de conocer el fin de la incul - table desigualdad Norte-Sur. Este nuevo orden mundial ha propiciado, como en el Renacimiento, un nuevo auge del comercio. Se dice que la - libre circulación de las ideas ha de traer consigo la libre circula - ción de mercancías. Los Estados nacionales se han agrupado en Bloques Comerciales, tales como la Comunidad Económica Europea, la Cuenca del Pacífico y otros acuerdos regionales en formación o instrumentación.

Los bloques comerciales habrán de significar mayor eficientización de la actividad estatal, así como una nueva discusión de los principios fundamentales del Estado. Se ha argumentado que los Estados naciona - les son insuficientes por sí mismos para resolver los problemas de - este nuevo mundo signado por el fortalecimiento del capitalismo, por lo que se hacen necesarias, por lo menos, alianzas comerciales que mo difiquen las funciones tradicionales de las fronteras: arancelaria y de control migratorio.

En este contexto, podemos advertir que los países subdesarrollados - habrán de iniciar las acciones conducentes que les permitan insertarse en los nuevos procesos comerciales, como nuevas estrategias para - lograr el desarrollo. Ha dicho Eduardo Andrade: "El principal problema

del Estado capitalista subdesarrollado dependiente consiste en la -
apertura de espacios autónomos para su desarrollo."⁶⁹

La nueva realidad mundial implica, para el sistema internacional de -
Estados, una adecuación de la actividad estatal en materia económica,
que haga viables los proyectos nacionales de los países en desarrollo.
Ha dicho Paul S. Samuelson:

Un país en vías de desarrollo es sim- -
plemente aquel cuya renta real per cápi
ta es baja en relación con la renta per
cápita de naciones como Canadá, Estados
Unidos, Japón y Europa Occidental en ge
neral. Desde un punto de vista optimis-
ta, se considera nación en vías de desa
rrollo aquella capaz de mejorar notable
mente su nivel de renta.⁷⁰

En esta perspectiva, encontramos que la actividad estatal en los paí-
ses en desarrollo estará influenciada, y en muchos casos condicionada
por la actividad económica. El modelo del Estado en los países en de-
sarrollo debe caracterizarse por su viabilidad. Es decir, el Estado -
está obligado a promover el desarrollo, mediante la generación de con-
diciones económicas generales que produzcan acumulación de capital:

El Estado que tiende a proporcionar un
desarrollo capitalista actúa, en primera
instancia, tratando de generar las condi-
ciones convenientes para el acrecenta -
miento del capital. Esto obliga a dejar
en un segundo plano a las reivindicacio-
nes laborales y a dar prioridad al impul-
so de obras de infraestructura, así como
a la realización de actividades económi-
cas directas.⁷¹

69. ANDRADE Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado, Editorial HARLA, Mé-
xico, 1987, pág. 287.

70. SAMUELSON, Paul A. Economía. Ed. McGraw-Hill, México, 1985, pág. 816.

71. ANDRADE Sánchez, Op. cit. pág. 257.

En el modelo del Estado en los países en desarrollo el grado de inter vención es mayor incluso que en el modelo del Estado del Bienestar Ge neral, puesto que la actividad estatal se orienta preponderantemente a impulsar las relaciones capitalistas de producción de tal forma que se abra un verdadero proceso de industrialización y se forme una cl ase capitalista, puesto que ésta no se conformaría sin el apoyo del Es tado. En la revisión de las historias particulares de los Estados sub desarrollados encontramos, efectivamente, que la clase capitalista es expresión directa de la actividad estatal promotora del desarrollo, me diante la creación de infraestructura, protección comercial, subsi dios a los productos básicos, créditos a bajas tasas de interés, res cate de empresas en quiebra y producción con base en la sustitución - de importaciones.⁷² Sin embargo, tal estrategia de desarrollo ha - rendido resultados lamentables, ya que la riqueza se ha concentrado - en pocas manos, y la clase capitalista de los países subdesarrollados se ha caracterizado por su dependencia del Estado, y por su ineficien te capacidad de iniciativa empresarial, por lo que se ha hecho neces aria una revisión de la actividad estatal que efectivamente proporcio - ne un desarrollo capitalista, en que la actividad económica no depen - da de los apoyos estatales sino de las fuerzas del mercado, donde el Estado actúe como regulador, mas no como empresario.

En el modelo del Estado en los países en desarrollo se ha dado prio - ridad a lo económico sobre lo político, ocasionando un estancamiento

72. HISTORIA GENERAL DE MEXICO. Varios Autores. Colegio de México, México, - 1981. 2 tomos, 1585 pág. Ver: El crecimiento económico, págs. 1276-1298.

de la cultura política que ha significado, en muchos casos, un aplazamiento de la democracia como característica de los sistemas políticos del mundo subdesarrollado. América Latina ha sido presa de dictaduras militares⁷³ a lo largo de su historia, y únicamente en los años recientes se ha venido consolidando el poder político ganado democráticamente. La nueva realidad mundial, caracterizada en lo político por la circulación de información instantánea que remite a todos los países el florecimiento de la democracia, exige para los países en desarrollo el acceso pleno a sistemas democráticos, de legislación electoral respetable, clara e inobjetable. Los países en desarrollo - - habrán de establecer vínculos más sólidos entre los conceptos de desarrollo y democracia puesto que el bienestar de sus pueblos, es decir, sus niveles de salud, educación, vivienda, acceso a los medios de comunicación y estándar de vida en general, deberá ir de la mano con el ejercicio de los derechos políticos elementales, como es el derecho a votar y ser votado, y el desarrollo de la actividad estatal en el marco de la legalidad. El problema del desarrollo no es solamente un asunto económico, sino también político.

73. GALEANO, Eduardo. Las venas abiertas de América Latina, Ed. Siglo XXI, México, 1991.

2.5 LA CRISIS DEL ESTADO MODERNO

Hemos entendido tradicionalmente que las crisis se verifican en correspondencia con los cambios, favorables o desfavorables, que ocurren en el mundo. En el ámbito del Estado moderno, las crisis se han presentado como momentos decisivos, de mayor o menor intensidad y peligro, en relación a las mutaciones más o menos importantes, ocurridas en la interactuación del sistema internacional de Estados, o en el espacio interno estatal en lo concerniente a la economía, política y cultura. - Una definición de crisis, generalmente aceptada, es la siguiente:

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.⁷⁴

El estudio de la crisis del Estado moderno, a partir de la definición anterior, hace necesaria una revisión de los orígenes y causas, así como de la ubicación e intensidad de la mencionada crisis. El Estado moderno, entendido a partir de la conjugación dialéctica de los elementos que lo conforman, así como de sus principios fundamentales, - continúa siendo la Organización política vigente en el mundo actual, pero ha entrado en crisis, en función de los cambios internacionales y de la modificación sustantiva de las demandas y necesidades nacionales, que plantean una nueva definición del papel que habrán de - -

74. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. Diccionario de Política, II Tomos, Ed. Siglo XXI, México, 1984, pág. 454.

desempeñar los Estados nacionales en el concierto mundial, así como - una redefinición de la actividad estatal que presente opciones de solución a los problemas nacionales. Es decir, el origen de la crisis del Estado moderno lo podemos encontrar en la siguiente reflexión: el mundo actual, producto de grandes cambios, hasta hace poco inimaginables, requiere de un nuevo Estado, hasta hoy en proceso de construcción. El Estado moderno deberá transformarse, como el mundo se ha transformado. El Estado habrá de reformarse para dar respuesta a nuevas demandas, a nuevas necesidades, tanto en el ámbito interno como en el ámbito exterior. Precisamente en esa capacidad de transformación radica la vigencia del Estado moderno. Ha dicho Federico Reyes Heróles:

Se trata de una identificación a través de la experiencia y estando conscientes de la concepción particular-universal, de un fenómeno de cambio de algo que es llamado Estado y que se identifica por medio del concepto de - - acción estatal. Esta última, la acción estatal, se da en la biósfera, en su mayor parte, y parece requerir de organización, dada la - magnitud de los problemas y la capacidad tecnológica actual de la humanidad.⁷⁵

Decíamos que los orígenes de la crisis del Estado moderno podrían identificarse en el nuevo papel que es atribuido al Estado a raíz de los cambios ocurridos en el mundo. En el mismo sentido ubicaremos las causas en el necesario replanteamiento de la actividad estatal que adecúe al Estado en el nuevo contexto mundial. Orígenes y causas están inextricablemente unidos. El futuro del Estado, la nueva actividad estatal,

75. REYES Heróles, Federico. Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo, UNAM, México, 1983, pág. 32.

los fines y funciones del Estado, están necesariamente ligados con la supervivencia de los seres humanos:

Los problemas a que se enfrentan los Estados-naciones no aparentan volverse más sencillos, sino por el contrario, cada vez más complejos. Las diferencias existentes en las actuales organizaciones estatales son incommensurables, y podrán ser mayores; de ahí la importancia - de nuestro momento histórico. Observémoslo - por otro lado. Se abre una gama de posibilidades en las organizaciones estatales futuras y lo que se avizora es una organización estatal inmóvil.⁷⁶

Las causas de la crisis del Estado moderno pueden ubicarse en la insuficiencia de la actividad estatal para garantizar el desenvolvimiento humano hacia mayores estadios de vida. Las estructuras estatales ineficientes generan una actividad estatal ineficaz. En el mundo contemporáneo los Estados nacionales han sido desbordados. Es decir, la acción estatal ha trascendido sus propios límites espaciales y temporales. La actividad estatal es supranacional, voluntaria o involuntariamente. - Las fronteras significan la delimitación del espacio físico y legal en que la actividad estatal debe desarrollarse, pero ésta va más allá de las fronteras nacionales, violentando el orden jurídico internacional y el concepto clásico de soberanía nacional, en lo que se refiere a - consecuencias internacionales de actos estatales concebidos en el ámbito interno de un Estado determinado, pero que en el mundo interdependiente de nuestro tiempo van más allá. El Estado moderno nacional es incapaz de prevenir una catastrofe nuclear o ecológica internacional,

76. Ibid, pág. 23.

como ocurrió en Chernobyl o como ocurre actualmente con los desechos -
 tóxicos arrojados al mar, o los hoyos de ozono que cada vez crecen más
 en la Antártida. La incapacidad de la acción estatal para frenar la -
 destrucción del mundo ha planteado el aspecto más dramático de la cri-
 sis del Estado moderno actual. La ubicación e intensidad de la crisis
 del Estado moderno está en relación directa con la magnitud de los pro-
 blemas mundiales aparentemente insolubles. Es decir:

Dada la globalización y las características -
 del período contemporáneo, las tareas de las -
 acciones estatales parecen encauzarse a nuevas
 áreas. La vida urbana, la producción indus -
 trial, el uso masivo de energéticos, la conta-
 minación, la destrucción de la fauna y la flo-
 ra, la situación económica de los Estados-nacio-
 nes, en fin, áreas nuevas en las cuales la -
 acción estatal frecuentemente tiene que recu-
 rrir a la perspectiva de totalidad como fuente
 de poder legítimo.⁷⁷

Continúa Reyes Heróles en el mismo sentido: "La perspectiva de tota-
 lidad permite la conciliación de acciones estatales que antes hubie-
 ran podido ser contrarias a los ámbitos individuales."⁷⁸ Es decir,
 la actividad estatal habrá de conciliar la perspectiva de totalidad -
 en la que enmarque sus fines u objetivos, con el respeto al ámbito de
 la actividad individual y social. En la búsqueda de una alternativa -
 de solución a la crisis del Estado moderno, el maestro Jesús Reyes He-
 roles planteó la construcción del nuevo Estado a partir de la recupe-
 ración de la dignidad esencial del hombre:

Se trata, pues, de lograr una adecuación del
 Estado Moderno a la esfera socio-política -

77. Ibid, pág. 82.

78. Ibid, pág. 82.

contemporánea siendo nuestros puntales: a) La necesidad de lograr una simbiosis de las masas y el Estado; b) La obediencia a la constante de nuestra civilización; el respeto a la dignidad del hombre en su cabal integridad.⁷⁹

Es decir, la nueva estructura política que habrá de surgir del Estado reformado, actualizado, es posible a través de la adecuación del Estado a las necesidades actuales. La participación de las masas en los procesos políticos es posible a través de una revisión acuciosa de la Democracia Representativa, que de constituir un principio fundamental del Estado moderno, devino en una institución legitimadora del poder político, intrínsecamente ligada a los principios de Soberanía Popular y División de Poderes. La Representación Política es a la Democracia, lo que los Derechos individuales son al Estado de Derecho. Por lo cual, el nuevo contenido del Estado moderno habrá de partir de:

Una estructura política y social, que permita la participación de las masas en el Estado y acelere el mejoramiento de ellas, garantizando la elevación de su nivel de vida, liberándolas de la necesidad.⁸⁰

Es decir, un Estado en permanente transformación, eficiente y eficaz, que responda a la realidad actual, en búsqueda de salidas a la crisis, no sólo del Estado, sino del hombre.

79. REYES Heróles, Jesús. Op. cit. Pág. 33.

80. REYES Heróles, Jesús. Op. cit. Pág. 33.

CAPITULO III

III. EL ESTADO MEXICANO.

3.1 LA FORMACION DEL ESTADO MEXICANO.

El Estado mexicano surge en 1821, a partir de la consolidación de la Independencia. En el marco de la Teoría General del Estado, es en 1821 el momento fundante del Estado en México, puesto que es entonces cuando el concepto de Soberanía, principio fundamental del Estado moderno, adquiere vigencia histórica plena. Antes de 1821, la población y el territorio mexicanos estuvieron sometidos al Estado español, mediante la conquista efectuada en 1521, estableciendo un gobierno virreinal dependiente de la metrópoli por un período de trescientos años. La Guerra contra la metrópoli iniciada por Miguel Hidalgo en 1810 fue rica en expresiones ideológicas que fueron conformando la idea del Estado que habría de surgir una vez consumada la Independencia. En la vasta historiografía mexicana podemos encontrar una amplia serie de documentos políticos que alimentan un debate profundo, en el que encontramos los ideales y principios en los que aquellos mexicanos fundamentaron su lucha, y dieron sustento filosófico a un Estado en ciernes. Cabría señalar aquí los pronunciamientos de Hidalgo en Guadalajara, donde decreta abolida la esclavitud, junto con los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, así como la Declaración de Independencia dada en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813. Sin restar importancia a los documentos mencionados, cabe decir que el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana promulgado en Apatzingán el 24 de octubre de 1814 significa el inicio formal de la

historia constitucional de México, que ha sido el reflejo de la situación del país en cada etapa de su devenir como Estado nacional. La - constitución, como norma fundamental del Estado mexicano, ha sido la expresión de su historia. Los grandes debates nacionales, fundamenta- dos en planes, programas y propuestas políticas, han desembocado en - Constituciones Políticas. En algunos casos, los movimientos políticos han impuesto sus criterios y principios en la Constitución, en otros casos la Constitución ha sido el producto de una sincreción política. Con base en una revisión de los procesos histórico-jurídicos en Méxi- co, podemos afirmar que el Estado mexicano es producto de un amplio - debate nacional en el que confluyen las ideas políticas con los docu- mentos constitucionales. El Estado mexicano surge inmerso en un deba- te entre monarquistas y republicanos, en el que ambos gestarán sus - respectivas oportunidades históricas en el Imperio de Agustín de Itur bide y en la República instaurada en 1824. Una vez adoptada la Repú - blica, el debate fluyó entre centralistas y federalistas. Establecido el sistema federal, interrumpido por períodos centralistas, el debate se ubicó en la confrontación de las tesis liberales y conservadoras. El Estado mexicano se consolidó después del fracaso del llamado Segun do Imperio, quedando definido el sistema republicano, de entonces a - nuestros días. El siglo XIX mexicano contempló el florecimiento de di ferentes ensayos relativos a la organización jurídico-política de la sociedad. Sin pretender desviarnos hacia la construcción de una histo ria política del Estado mexicano, es necesario definir las formas de organización política habidas en México, en función de sus ordenamien tos jurídicos fundamentales:

Resumiendo las formas políticas que han regido a los Estados Unidos Mexicanos en los siglos XIX y XX, su relación nos da cuenta de ocho de nominadas repúblicas (Apatzingán, Constitución Federal de 1824, Siete Leyes Constitucionales de 1836, Bases Orgánicas de 1843, Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, Constitución liberal de 1857 y Constitución democrática y social de 1917), dos monarquías (Constitución de Cádiz, Plan de Iguala y Tratados de Córdoba de 1821) y dos imperios (Reglamentos Provisionales de 1822 y 1865).⁸¹

De la anterior reflexión podemos observar la compleja integración dialéctica de los debates nacionales que han significado una gran riqueza para la tradición constitucionalista mexicana. La vigencia plena de esta serie de Reglas Fundamentales mexicanas es objeto de otro tipo de estudio de carácter histórico-jurídico. Sin embargo, es necesario señalar, aunque sea de manera preliminar y somera, la discusión sobre la vigencia y aplicación de la Constitución de Apatzingán, que únicamente tuvo jurisdicción en los territorios insurgentes, por lo que su relatividad es manifiesta. De igual manera, la Constitución de Cádiz fue objeto de una aplicación parcial, y los proyectos monárquicos que derivaron de ella y del Plan de Iguala junto con los Tratados de Córdoba no cristalizaron objetivamente. Por otra parte, el Reglamento provisional de 1865 no tuvo vigencia, ya que la Constitución de 1857 rigió desde su promulgación hasta 1917. Lo que es interesante señalar, para los efectos del presente trabajo es la enorme riqueza teórica originada en el Estado mexicano durante el siglo XIX y principios del siglo XX.

81. GONZALEZ Cosío, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, PORRUA, México, 1982, pág. 46.

A partir de la consumación de la independencia se hizo necesario dotar al nuevo país de una Norma Fundamental. En palabras de Manuel González Oropeza: "La elaboración de una Constitución fue identificada con el nacimiento del Estado mexicano y se deseaba tanto una Constitución como la consolidación de nuestro Estado Nación."⁸² Es decir, en la formación del Estado mexicano, los conceptos Constitución y Estado van indisolublemente ligados, en virtud de que la Constitución contempla la organización misma del Estado. Al construir el Estado mexicano, en su primera etapa, se hacía necesario definir en la Constitución, de manera preponderante, la función legislativa. El Estado incipiente encontró en la actividad legislativa el mecanismo para la creación de las instituciones, por lo cual el poder político se concentró en el poder legislativo:

El poder por antonomasia era el legislativo, en donde se encontraban los tribunales del pueblo mexicano y al cual se le confiaba la elaboración de la obra jurídica y nacional más elevada: la ley.⁸³

Pese a la concentración del poder político en el Legislativo, la creación de las instituciones mediante la ley contribuyó a la racionalización del poder. La razón al servicio de la política. La política al servicio del país. El país en una fase de organización del Estado. Proceso lógico que explica la extensa instrumentación de Normas Fundamentales o Constituciones en el México del siglo XIX, fundamentalmente en la primera mitad. El análisis de la formación del Estado mexica

82. GONZALEZ Oropeza, Manuel. "Las opciones posibles (1821-1854)", En: La Formación del Estado Mexicano, Varios autores, PORRUA, México, 1984, pág. 84.

83. Ibid, págs. 85 y 86.

no pasa necesariamente por la revisión de la base fundamental del Estado: la Constitución, el marco normativo formal en que habrán de consignarse los derechos de los gobernados así como la organización del poder público. En la organización del poder el Estado mexicano sufrió los mayores problemas:

En efecto, aunque existieron leyes emanadas de la soberanía nacional, lo cierto es que durante mucho tiempo faltó la posibilidad de ejercer el poder de conformidad con la ley y de organizar a la sociedad civil como parte indispensable del Estado. La acentuada tendencia disociativa que se observó en México durante la primera mitad del siglo XIX impidió la articulación adecuada de una vida política.⁸⁴

La organización del poder político en el Estado mexicano fue posible una vez afianzado el espíritu nacionalista en el país, a raíz del triunfo de la República sobre el imperio de Maximiliano:

Por eso se puede afirmar que Juárez fue el creador del Estado mexicano, en cuanto que presentó la autoridad de la legalidad. La Constitución fue su bandera. Con él se estableció como meta la idea de un gobierno como rector eficiente de la sociedad para dar a la nación la estabilidad política por muchos años deseada y lograr con ella la prosperidad económica... Juárez se erigió en representante de la legalidad, defensor de la independencia, de la soberanía nacional y de la libertad.⁸⁵

Con el triunfo de Benito Juárez sobre los invasores franceses, efectivamente, se consolida el Estado mexicano. La segunda mitad del siglo XIX es el período definitivo de esta consolidación. La etapa histórica conocida como la República restaurada, da inicio a la instrumenta

84. GALEANA, Patricia. El Estado Liberal (1854-1910), En: La Formación del Estado Mexicano, Op. Cit, pág. 156.

85. Ibid, pág. 159.

ción de una política gubernamental en la que se da prioridad al orden, como sustento de la unidad nacional y del progreso económico. Las últimas décadas del siglo XIX y la primera del siglo XX constituyen el tiempo propicio para la implementación del modelo liberal mexicano, de amplia y fecunda tradición intelectual, pero que en la práctica - arrojó resultados catastróficos. El régimen liberal mexicano de la segunda mitad del siglo XIX siguió el mismo camino que otros regímenes liberales en el mundo:

Primero, la supresión jurídica de todos los privilegios y estatutos particulares; después, la destrucción de las bases materiales de todos los actores colectivos existentes - y todavía muy vivos, como hemos dicho, en México, a fines del siglo XIX- aquellas que Morse llamó en 1833 "las estructuras sociales criollas telúricas." Por la desamortización de los bienes de manos muertas, no únicamente la Iglesia como tal, sino también - las cofradías, fundaciones, conventos y corporaciones civiles y, por tanto, también los pueblos, perdían ante la ley tanto sus medios de acción colectivos como una gran parte de su capacidad jurídica.⁸⁶

El modelo liberal del Estado mexicano cristaliza a partir de la República restaurada. El cúmulo de leyes que se incorporan a la Constitución de 1857 tienen por objeto establecer las garantías plenas para - la propiedad, facilitar la libre circulación de mercancías, suprimir los privilegios, los monopolios y las restricciones económicas propias de un país colonial, mas no de un Estado moderno que debe permitir el libre desarrollo de la sociedad y la libre interacción de -

86. GUERRA, Francois-Xavier. México: del Antiguo Régimen a la Revolución. Fondo de Cultura Económica, México, 1988, T.I. pág. 163.

las fuerzas del mercado. A decir de: Francois-Xavier Guerra: "Con Lerdo de Tejada la política se radicaliza. En 1873, se incorporan las Leyes de Reforma a la Constitución para hacerlas irreversibles."⁸⁷ Es decir, para la consolidación del Estado mexicano, bajo la égida liberal, no es suficiente la legislación secundaria que libere económicamente al país y transforme radicalmente a la sociedad, sino que es necesario que el Programa Liberal, a través de las Leyes de Reforma, adquiera rango constitucional.

Durante el régimen del General Porfirio Díaz el programa liberal decimonónico alcanzó su culminación. Se articuló positivismo con liberalismo, de una manera pragmática. De la frase: "menos política, más administración" surgió un sistema que dió prioridad al crecimiento económico, mediante la divisa: "orden y progreso". Al respecto, afirma Francois-Xavier Guerra:

En el porfiriato, la estabilidad política de un régimen sin fisuras va a la par con una mutación extraordinaria de la economía y de la sociedad. Hemos hablado sin cesar de liberalismo, a propósito de la política y la ideología del México del siglo XIX. La élite liberal unificada ocupa, en efecto, bajo Díaz, los puestos de mando del Estado, pero las palabras no deben esconder la realidad.⁸⁸

El Estado mexicano se ha consolidado durante el régimen de Porfirio Díaz. El gobierno de Díaz dió prioridad a lo económico, y a la paz, a cualquier costo.

87. Ibid. pág. 220.

88. Ibid, pág. 302.

El Estado mexicano de la primera década del siglo XX es nacional. -
Existe una República federal. Quedan pendientes: el respeto a la Cons-
titución, es decir, la sujeción del Estado al Derecho, con todo lo -
que ello implica: democracia y justicia social. División de Poderes,
real y no sólo formal, es decir: la recuperación de la dignidad huma-
na. Fue necesaria una Revolución de donde surgió una nueva Constitu-
ción, norma fundamental del Estado Social de Derecho.

3.2 EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El régimen del General Porfirio Díaz se caracterizó por un alto crecimiento económico con una paz social lograda mediante la represión. Pero también generó una profunda desigualdad social y una excesiva concentración de la riqueza y de la propiedad rural. El crecimiento económico se gestó a la par de un sistema de servidumbre en el campo, y de sobreexplotación de los obreros. Lo anterior, en un ambiente antidemocrático, producto de un sistema político conformado a partir de:

La integración en una única red de vínculos - personales de una multiplicidad de actores colectivos e individuales, en la que cada uno recibe recompensas proporcionales a su rango, a su condición y a sus servicios.⁸⁹

Es decir, un sistema de vínculos y solidaridades fundado en la amistad personal del General Porfirio Díaz, como instrumento de cohesión social, en cuya base encontramos a los hacendados, banqueros, clero se- gular y regular, inversionistas extranjeros y nacionales, políticos - agregadores y prensa dependiente, todos con la característica común -- de su lealtad personal con el General Díaz. Un sistema como el antes - descrito impidió la capilaridad social y política, a lo que habría -- que agregar un sistema de reglas tácitas, no escritas, sobre el funcio- namiento de la actividad estatal, en función de que el General Díaz - fincó su autoridad en su prestigio y capacidad personal, mas no en la Constitución de 1857, a la que Díaz invoca como ley suprema, pero no - cumple. A lo largo de la Dictadura:

89. GUERRA, François-Xavier. Op. cit. págs. 156 y 157.

La Constitución aparece, pues, como la pieza clave, la referencia de un sistema de pensamiento que precede e intenta modelar una realidad social más antigua. Ella es, también, la máscara de un sistema de poderes que formalmente ha adoptado su marco, pero cuya realidad es otra. Es, finalmente, uno de los objetivos a alcanzar en las relaciones de los actores, pues la conquista de los poderes simbólicos que la Constitución define es el objetivo final de la lucha política.⁹⁰

En estas condiciones, el régimen de Díaz se caracterizó por hacer una ficción de los postulados constitucionales. La División de Poderes no ocurrió pues el poder se concentró en el Presidente de la República, - las elecciones fueron siempre manipuladas, los Derechos individuales se infringieron constantemente, violentando el Estado de Derecho. El régimen de Porfirio Díaz hizo caso omiso de las reivindicaciones sociales, y quizá éste fue su craso error. La dignidad del hombre no fue respetada. En 1910 no fue posible contener la fuerza popular de una nación reprimida. Se desató la Revolución, generando mutaciones radicales en el Estado. Podemos señalar, de acuerdo con el Dr. Jorge Carpi - zo, como las causas más importantes de la Primera Revolución social - del siglo XX, a las siguientes:

1. El régimen de gobierno en el cual se vivió al margen de la Constitución.
2. El rompimiento de ligas del poder con el pueblo que dió por resultado la deplorable situación del campesino y del obrero.
3. La ocupación de los mejores trabajos por extranjeros.
4. El gobierno central donde la única voluntad fue la del presidente.
5. La inseguridad jurídica en que se vivió -

90. Ibid, pág. 58.

- donde el poderoso todo lo pudo y al menesteroso la ley le negó su protección.
6. El uso de la fuerza tanto para reprimir huelgas, como para aniquilar a un pueblo o a un individuo.
 7. Haberse permitido una especie de esclavitud donde las deudas pasaban de padres a hijos, de generación en generación.
 8. Intransigencia política que se representó en la negación rotunda a cambiar al vicepresidente para el período de 1910-1916.⁹¹

Con el afán de esclarecer el sentido ideológico que subyace en los orígenes de la Revolución Mexicana, acudimos a la opinión del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado:

Desde sus prolegómenos, la Revolución de 1910 mostró dos cauces de protesta que habrían de perfilar los aspectos del régimen institucional al que dió origen. por una parte, la reiteración de los principios de la democracia liberal; por la otra, la exigencia de un cambio sustancial en el orden económico-social.⁹²

El nuevo Estado mexicano, el Estado social de Derecho surgido de la Revolución de 1910-1917 tiene sus orígenes remotos en la tradición liberal mexicana, sui géneris, que sin dejar de ser liberal incorpora demandas sociales. Es decir, interpretar la Revolución Mexicana, como la culminación del proceso intelectual y social iniciado en 1810 con la Independencia nacional y continuado con la tradición liberal del siglo XIX. En esta lógica habríamos de considerar al movimiento revolucionario como el verdadero esfuerzo demoleedor del antiguo régimen colonial heredado de la dominación española. Luego entonces, corregir una

91. CARPIZO, Jorge. La Constitución mexicana de 1917, PORRUA, México, 1983, - pág. 29.

92. MADRID Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional, PORRUA, México, 1986, pág. 82.

distorsión genética de cuatrocientos años es la tarea titánica emprendida por Ricardo Flores Magón y sus correligionarios que redactan el Programa del partido Liberal en 1906. Responsabilidad política que asume Francisco I. Madero mediante el Plan de San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910 y el Plan Político y Social del 18 de marzo de 1911. El movimiento revolucionario fundamentado ideológicamente en el Plan de Ayala del 25 de noviembre de 1911 y en el Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914. Movimiento revolucionario legalizado al invocar la Constitución de 1857 mediante el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913. Revolución triunfante que sobre la marcha instrumenta acciones sociales mediante la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, el Decreto del General Alvaro Obregón sobre el Salario Mínimo del 9 de abril de 1915, la Ley Agraria del General Francisco Villa del 24 de mayo de 1915, y el Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria el 18 de abril de 1916, entre otros documentos igualmente trascendentes.

Con base en los documentos antes señalados podemos afirmar, de acuerdo con el Lic. Miguel de la Madrid, que:

Fue pues un hecho que las demandas de la Revolución, a la vez que reafirmaban los principios políticos del liberalismo — democracia, derechos del Hombre, división de poderes, sistema representativo, régimen federal y separación de Estado e Iglesia —, subrayaron la necesidad de una acción política decisiva para transformar el orden social y económico con el fin de hacer viables aquellos.⁹³

93. Ibid, pág. 83.

En este contexto surge en 1916 la Convocatoria expedida por el Primer Jefe Venustiano Carranza para elegir un Congreso Constituyente. En el Proyecto de Constitución presentado por Carranza no se planteaba la incorporación de demandas sociales en el texto constitucional. Las demandas sociales se impusieron sobre el proyecto de Carranza por la fuerza de la historia de México, puesto que la Revolución tuvo un enorme contenido social. Luego entonces, se ha dicho, que la principal aportación hecha por México a la historia del Derecho Constitucional mundial haya consistido en la oportuna inclusión de las Garantías sociales al texto constitucional. La Constitución mexicana de 1917 viene a ser pionera del moderno constitucionalismo social puesto que antecede a la Constitución alemana de Weimar, también de contenido social, sólo que promulgada en 1919. Partiendo del principio de que la Constitución es la Norma Fundamental del Estado, con la Constitución de 1917 surge en México el Estado Social de Derecho. En el ánimo de esclarecer el concepto de Estado Social de Derecho, acudimos a la noción acuñada por Federico Reyes Heróles:

La expresión Estado social de derecho tiene -
 orígenes históricos muy diferenciados que in-
 cluso implican formas de gobierno distintas, -
 como por ejemplo entre el Imperio alemán duran-
 te el mandato de Bismark, hasta la República -
 Socialista Francesa de principios de siglo o -
 la República de Weimar cuya Constitución es to-
 mada frecuentemente como ejemplo de un marco -
 normativo de amplias garantías sociales. Epis-
 temológicamente es quizá más asequible la no-
 ción, pues supone introducción en la norma de
 esferas de derechos que no necesariamente se -
 estructuran alrededor del individuo. Lo ante-
 rior supone una proposición muy diferente por
 parte del legislador, que incluye en el traba-
 jo constitucional categorías, de análisis y

entendimiento del acontecer social de mucha mayor amplitud y alcances históricos.⁹⁴

La Constitución mexicana de 1917 da especial énfasis a las Garantías - sociales. En lo relativo a la organización de los poderes del Estado - continúa en la línea de las Constituciones liberales, que únicamente - organizan el funcionamiento del Estado. En la Constitución mexicana de 1917 se incluye algo más: la dinámica social de un pueblo en lucha permanente por acceder a mejores niveles de vida. De acuerdo con el Doctor Jorge Carpizo, creemos que:

Las garantías sociales son aquellas que protegen al hombre como integrante de un grupo social; en cambio, las garantías individuales - protegen a todo hombre. Se protege a los grupos sociales más débiles, a los que históricamente han vivido oprimidos. Es una declaración dinámica, con fuerza impositiva. Quiere que el trabajador y el campesino lleven una vida digna. La idea es asegurar esos mínimos jurídicos para que basados en ellos, estos grupos sociales logren nuevas y abundantes conquistas. La esencia de los derechos sociales son las necesidades apremiantes de estos grandes núcleos - de la sociedad.⁹⁵

La declaración de los derechos o garantías sociales contenida en la - Constitución de 1917 es la base del Estado Social de Derecho. El Doctor Jorge Carpizo divide las garantías sociales en cuatro apartados: "a) El régimen patrimonial, b) El régimen laboral, c) El régimen familiar, d) El régimen de la información."⁹⁶ En relación al régimen patrimonial, las garantías sociales están contempladas en los artículos

94. REYES Heróles, Federico. El Estado social de derecho. Algunos orígenes: la Convención de Aguascalientes. En: La Formación del Estado Mexicano, Op. Cit. págs. 233 y 234.

95. CARPIZO, Jorge. Op. Cit. pág. 161.

96. Ibid, pág. 160.

27 y 28 constitucionales. En una apretada síntesis del artículo 27 - constitucional, el Doctor Carpizo establece:

1) La propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada, 2) el régimen de expropiación, 3) la propiedad privada - - - está subordinada al interés social, 4) el régimen de concesiones administrativas, 5) prohibición de latifundios, 6) autorización de monopolios en determinados servicios públicos, 7) capacidades e incapacidades para adquirir el dominio de tierras y aguas, 8) el régimen comunal en la explotación de tierras, bosques y aguas, 9) el régimen ejidal, 10) el régimen de la pequeña propiedad agrícola y ganadera.⁹⁷

Las garantías sociales contenidas en el artículo 28 constitucional, de acuerdo al análisis del Doctor Carpizo, son las siguientes:

- 1) prohibición de monopolios y estancos, - -
- 2) prohibición de exención de impuestos y prohibición a título de protección a la industria, 3) declaración expresa de qué instituciones no son monopolios.⁹⁸

En cuanto a las garantías sociales contempladas en el apartado relativo al régimen laboral, compartimos el punto de vista del Lic. Miguel - de la Madrid, quien plantea una clasificación general del Artículo 123:

Estas se pueden catalogar en seis grandes grupos: a) garantías tutelares del trabajador individual, sin distinción de sexo, edad o nacionalidad, reglas directas de prestación del servicio; b) garantías tutelares del trabajo de - las mujeres y de los menores; c) garantías tutelares del trabajador sindicalizado; d) garantías tutelares sobre jurisdicción laboral; e)

97. Ibid, pág. 160.

98. Ibid, pág. 160.

garantías relacionadas con la previsión social, y f) garantías sobre la integración del trabajador en la empresa.⁹⁹

En relación a las garantías sociales del régimen familiar, planteadas por el Doctor Carpizo, son las siguientes: "1) el patrimonio de familia (artículo 123, A, XXVIII) y 2), sólo el trabajador responde de las deudas contraídas a favor de parientes o dependientes (artículo 123, - A. XXIV)."¹⁰⁰ De igual manera, el Doctor Carpizo asienta que: "La garantía social del régimen de la información se encuentra contenida en el artículo 6."¹⁰¹ Asimismo, es importante señalar la existencia de garantías de un alto contenido social, que llevan aparejada obligación intrínseca, por lo que es necesario abordar su estudio en otra perspectiva. Estos preceptos son: "la educación y los servicios sociales y profesionales obligatorios. Estos preceptos de naturaleza mixta son un apéndice a las dos declaraciones enunciadas."¹⁰² Es decir, requieren de un análisis paralelo al de las garantías individuales y al de las garantías sociales, pues se componen de ambas.

Es importante señalar que el análisis exhaustivo de las garantías sociales rebasa los límites de este trabajo, cuya materia principal encuentra sustento en la Teoría General del Estado. Pese a ello, la enumeración de las garantías sociales contenidas en La Constitución de 1917 coadyuva a establecer los principios jurídicos, políticos y filo

99. MADRID Hurtado, Miguel de la. Op. Cit. Pág. 113.

100. CARPIZO, Jorge. Op. Cit. Pág. 161.

101. Ibid, Pág. 161.

102. Ibid, Pág. 161.

sóficos en que el Estado Social de Derecho mexicano ha encontrado su fundamento, en la búsqueda de un mejor orden social y económico. El Estado Social de Derecho mexicano ha sido objeto de permanente adecuación y perfeccionamiento, cuyo análisis corresponde a los incisos posteriores del presente trabajo. Las garantías sociales en México han constituido el fundamento de la actividad estatal, mediante la instrumentación de políticas públicas tendientes a abatir el rezago social. Después de la promulgación de la Constitución de 1917, el Estado Social de Derecho mexicano desarrolló sus instituciones en concordancia con los preceptos de dicha Constitución, misma que durante sus 76 años de vigencia ha sido objeto de importantes reformas en materia social - cuya revisión particular corresponde a otro tipo de estudio y que aquí únicamente mencionamos para los efectos de la conformación del Estado mexicano a través del tiempo.

3.3 ESTADO Y RÉGIMEN POLÍTICO

El Estado mexicano emanado de la Constitución política de 1917 ha sido campo propicio para la institucionalización de un Régimen político - acorde a los postulados de la Revolución mexicana, cuya síntesis ideológica comprende el proceso histórico iniciado con la Independencia Nacional, continuado con la etapa conocida como La Reforma, y consolidado con el movimiento político y social de 1910-1917. Este proceso ideológico es planteado como una síntesis histórica que conjuga los movimientos y demandas sociales con la doctrina liberal, en el ánimo de armonizar libertad y justicia social. En este sentido es viable la integración de garantías sociales en un texto constitucional liberal. - Luego entonces, la interrelación de los factores históricos, políticos, jurídicos, sociales y económicos, ha dado por resultado un Estado nacional cuyas principales características define de una manera clara y concisa el Dr. Arturo González Cosío:

El Estado federal mexicano tiene como rasgos existenciales básicos los cinco que siguen: la lucha permanente por una independencia política y económica cada vez mayor; las garantías sociales incorporadas a la Constitución de 1917; la concepción de la propiedad privada como una función social en sentido estatutario; la Nación como propietaria originaria de los recursos naturales, y la separación de la Iglesia y el Estado; consumada hace más de un siglo.¹⁰³

Las características generales del Estado mexicano antes expuestas, - son el resultado de un proceso histórico que viene a hacer de la Constitución de 1917 un auténtico pacto social. A su vez, estas caracte -

103. GONZALEZ Cosío, Arturo. Op. cit., págs. 53 y 54.

rísticas implican la orientación de las políticas públicas instrumentadas para lograr los cometidos esenciales del Estado mexicano de acuerdo a la Constitución de 1917 con su amplio apartado social. De igual manera, las características generales del Estado mexicano, así como las condiciones geográficas e históricas, hacen posible la explicación de la conformación de un Régimen político presidencialista, sin entrar en contraposición con la Constitución. Es decir, sin incurrir en incumplimiento de la Constitución se ha operado en México un proceso centralizador del Poder Público en torno a la Presidencia de la República. Al respecto, es necesario revisar el texto constitucional, antes de entrar en consideraciones explicativas. La Constitución, en su artículo 39, establece:

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.¹⁰⁴

Es decir, queda definido el Pueblo como detentador de la soberanía y abre la posibilidad de modificar la forma de gobierno. En este sentido, define cual es la voluntad del pueblo:

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.¹⁰⁵

104. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De: 5 de febrero de 1917. Porrúa, México, 1992, pág. 54.
105. *Ibid*, pág. 41.

De igual manera, en el Artículo 41 la Constitución establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores",¹⁰⁶ y el párrafo primero del artículo 49 establece el principio de la División de Poderes: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."¹⁰⁷ Es importante señalar, en la organización de los poderes de la República Federal Mexicana, la ventana para modificar la Constitución y con ella la forma de Gobierno, a través del denominado Poder Constituyente, que encuentra fundamento en el artículo 39 constitucional anteriormente transcrito, y cuya integración y funcionamiento está contemplada en los artículos 71, 72 y 135 constitucionales. De igual manera, es importante mencionar la organización y funcionamiento de los Tres Poderes a los que se refiere el artículo 49 constitucional.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Los diputados son representantes de la ciudadanía, electos en Distritos electorales uninominales y en Circunscripciones Plurinominales. La Cámara de Diputados es integrada por 500 miembros representantes de diversos partidos políticos. La Cámara de Senadores se integra por 64 miembros. Los Senadores de la República son representantes de las Entidades Federativas. La organización y funcionamiento del Poder Legislativo está contemplada en los artículos constitucionales del 50 al 79, inclusive. El número de Senadores se incrementará a partir de 1994 a 128.

106. Ibid, págs. 41 y 42.

107. Ibid, pág. 45.

El Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo está contemplada en los artículos del 80 al 93, inclusive.

El Poder Judicial se deposita en La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito. Los preceptos constitucionales que organizan el Poder Judicial de la Federación están contemplados en los artículos del 94 al 107, inclusive.

El régimen presidencialista del Estado mexicano se ha desarrollado en virtud del poder político acumulado por el titular del Poder Ejecutivo. Este poder político es el resultado de las facultades que la Constitución establece para el Presidente de la República, y de una serie de características históricas que se han conformado a partir de la existencia en México de un Partido Político predominante. Si bien la Constitución establece la División de Poderes, también otorga al Presidente una serie de facultades que lo sitúan en condiciones de acumular un poder político excesivo. En este contexto es posible sostener que el Presidente de la República es el eje de la vida política de México, apoyado en su condición de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y líder máximo del Partido Revolucionario Institucional. En opinión del Doctor Jorge Carpizo, las principales causas del predominio del Presidente mexicano son:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido

que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.

h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los que interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el sentido.

j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.

k) Un elemento psicológico, que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.¹⁰⁸

Las causas comprendidas en los incisos a), b), c), h), e i), derivan de ser el Presidente el máximo líder del PRI. Las causas d), e), g),

108. CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Ed. Siglo XXI, México, - 1989, págs. 25 y 26.

j), derivan de las facultades que la Constitución otorga al Ejecutivo; la causa f) deriva de la Legislación secundaria, y la causa k) es producto de la cultura política subdesarrollada que subsiste a nivel popular, y que puede tener orígenes remotos en el Imperio azteca. Las facultades que derivan del liderazgo que el Presidente ejerce en el Partido Revolucionario Institucional tienen una explicación histórica, en función del papel que el sistema político mexicano atribuye al Partido. El Partido Nacional Revolucionario (PNR) se fundó el 4 de marzo de -- 1929, a iniciativa del General Plutarco Elías Calles, para contener la diáspora de la Revolución ocurrida a raíz del asesinato del General Alvaro Obregón, presidente electo para el período 1928-1934. La crisis política a la que se enfrentó el Estado mexicano con la muerte del Presidente electo dió origen a la fundación de un Partido Político que lo graría conciliar, civilizadamente, las fuerzas de la Revolución. El PNR nació desde el poder, y se ha mantenido en él hasta nuestros días, en virtud de que institucionalizó el poder político en México. Ha dicho Arnaldo Córdova:

El paso del caudillismo al presidencialismo - debía corresponder a la eliminación o la transformación del carisma del caudillo, fundado - en el poder de hecho, para que el poder se ingtitucionalizara como presidencialismo constitucional.¹⁰⁹

El PNR se transformó en 1938 en Partido de la Revolución Mexicana -- (PRM) y en 1946 en Partido Revolucionario Institucional (PRI). El Presidente y el PRI se han convertido en las piezas clave del régimen -

109. CORDOVA, Arnaldo. La formación del poder político en México, Editorial - Era, México, 1985, pág. 53

político mexicano, al grado que:

La organización de los poderes públicos apoya -
da más en la coordinación que en la separación,
sería inexplicable sin la existencia de un sis-
tema político de partido dominante, en cuyo -
seno existen muy variadas matizaciones de la -
ideología nacionalista revolucionaria, sosteni-
da por la alianza de clases instaurada con el -
triumfo de la Revolución Mexicana.¹¹⁰

Las causas del predominio del Presidente derivadas de la Constitución y de la legislación secundaria se explican en función de la necesidad de contar con un Ejecutivo fuerte, que se constituyera en garantía de impulsor del proyecto de desarrollo y justicia social contemplado en la propia Constitución. El constituyente de Querétaro conocía la triste historia de la Constitución de 1857 que contaba con un Ejecutivo débil, supeditado al Legislativo. Al respecto afirma Arnaldo Córdova:

En su obra La Constitución y la dictadura, publicada en 1912, Don Emilio Rabasa justifica -
la dictadura porfirista como resultado de una
irrealizable, utópica y demagógica división de
poderes, inscrita en la Constitución de 57, -
que imposibilitaba el funcionamiento real del
Ejecutivo.¹¹¹

Luego entonces, la dotación de poderes que la Constitución de 1917 -
otorga al Ejecutivo, tiene su explicación en la necesidad de impulsar
un modelo de desarrollo capitalista, fundado en la Constitución misma,
que hizo del Presidente el elemento capaz de proporcionar la cohesión -
social y la estabilidad política que mediante el régimen presidencia-
lista desarrollaría al país con base en la Constitución.

110. GONZALEZ Cosío, Arturo. Op. cit., pág. 62

111. CORDOVA, Arnaldo. Op. cit, pág. 17.

3.4 LA RELACION ESTADO, ECONOMIA Y SOCIEDAD.

La Constitución de 1917 y el Régimen político derivado de la misma hacen posible establecer de una manera clara las coordenadas de la relación que existe entre el Estado, la economía y la sociedad. Decíamos anteriormente que la Constitución mexicana de 1917 es un auténtico pacto social, producto de la Revolución iniciada en 1910. Luego entonces, podemos partir de la premisa de que es la Constitución el instrumento fundamental en que habrán de basarse las políticas que el Estado Social derivado de la Carta Magna se planteó para abatir la desigualdad importante en el México anterior a la Revolución. Es decir, en la Constitución de 1917 encontramos los elementos que atribuyen al Estado mexicano una amplia capacidad de gestión económica. Podemos entonces explicarnos al Estado mexicano promotor de la economía mixta —pública, privada y social — como medio para alcanzar el desarrollo. La constitución y una amplia legislación secundaria otorgan al Presidente de la República una serie de facultades en materia económica que hacen del titular del Poder Ejecutivo el factor más importante en el proceso económico del Estado mexicano. Entre las facultades más importantes del Presidente en materia económica, el Doctor Carpizo señala las siguientes:

Los instrumentos por medio de los cuales el -- presidente mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la economía son muy diversos; pero entre los más importantes están -- la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y obras públicas, la política de importaciones y exportaciones, la política de petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política fores

tal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. ¹¹²

Con base en la anterior referencia, podemos establecer que la intervención del Estado en la economía, en el caso mexicano, es un fenómeno - que se percibe mediante el más somero análisis. Luego entonces, la política económica del Estado mexicano repercute de tal manera en la sociedad, que no es posible hacer una disección, sino únicamente definir las impresiones generales. Es decir, economía y sociedad van unidos en la conformación del modelo de desarrollo del Estado mexicano. En tal - virtud, estamos de acuerdo con Miguel Angel Rivera:

Consideramos la política económica como un elemento de mediación necesario del funcionamiento real del sistema capitalista. Esto es así - porque la política económica constituye la expresión de la enorme capacidad interventora - del Estado y el medio por el cual éste intenta materializar los intereses fundamentales de la clase capitalista. En este sentido, toda política económica, constituyendo un conjunto de - aspiraciones subjetivas expresadas de una manera más o menos formalizada en distintos encuadres de políticas instrumentales, tenderá a - producir un impacto en el desenvolvimiento económico cotidiano y de ahí en el movimiento objetivo fundamental de la acumulación capitalista. ¹¹³

El Estado mexicano, mediante la instrumentación de su política económica, se propuso en sus orígenes los objetivos de abatir la desigualdad social mediante la aplicación de las garantías sociales contempladas en la Constitución, y al mismo tiempo, se propuso crear las condi

112. CARPIZO, Jorge. Op. cit., pág. 225.

113. RIVERA Ríos, Miguel Angel. Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, ERA, México, 1987, pág. 18.

ciones óptimas para el florecimiento de una clase empresarial que promoviera en el país la acumulación de capital a través de la promoción de la inversión pública y privada. Respecto a la aplicación de las garantías sociales constitucionales, el Estado mexicano auspició la creación de Instituciones de Asistencia Social, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y una serie de políticas sociales a través de la Administración Pública en su conjunto. Asimismo, se promovió el desarrollo de un programa de Reforma Agraria con el objeto de transformar profundamente la estructura de la propiedad rural, de conformidad al artículo 27 constitucional.

En relación al objetivo de crear una clase empresarial y poner en marcha un proyecto de desarrollo capitalista, el Estado mexicano fundamentó la política económica en el artículo 131 Constitucional, que a la letra dice:

Art. 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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 -

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

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. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.¹¹⁴

Asimismo, de la amplia y diversa legislación secundaria en materia económica, es importante destacar la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, del 30 de diciembre de 1950, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973, y la Ley de Comercio Exterior, del 27 de julio de 1993.

El modelo de desarrollo del Estado mexicano tuvo resultados positivos en materia de crecimiento económico. El Producto Interno Bruto fue superior al crecimiento de la población desde 1940 hasta 1981. En el mundo se habló del "milagro mexicano". Como consecuencia del crecimiento económico la estructura social observó también mutaciones profundas:

Según ciertos cálculos y clasificaciones hechas por José Iturriga y Arturo González Cosío, al principiar el presente siglo, las clases altas comprendían entre el 0.5 y el 1.5 por ciento de la población del país; la clase media no llegaba al 8 y las clases bajas constituían el 90 por ciento de la población. La Revolución y los procesos de desarrollo económico y de crecimiento demográfico posteriores provocaron una mayor movilidad social y en con

114. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., págs. 120 y 121.

secuencia una nueva estratificación. En 1940 las llamadas clases altas seguían siendo sólo el 1 por ciento de la población, en cambio, la clase media se había más que duplicado: 16 por ciento del total... Para los años sesenta se consideraba que esta clase media comprendía ya entre el 20 y 30 por ciento de la población. ¹¹⁵

Es decir, el Estado Social derivado de la Constitución de 1917, con base en un modelo de desarrollo de economía mixta, agregaba a sus logros el surgimiento de una amplia clase media. Luego entonces, en México, — la clase media es producto de la Revolución. El Estado mexicano, mediante su intervención en la economía creó la clase media. Los obreros, si bien el incremento de sus niveles de ingreso fue mínimo, tuvieron acceso a instituciones de asistencia social. Los campesinos se beneficiaron con la Reforma Agraria, que incluye reparto de tierras y programas de apoyo al campo. Las clases altas se beneficiaron de la política de sustitución de importaciones y del proteccionismo estatal — concentraron mayor capital y fueron usufructuarios de la infraestructura creada por el Estado, que en la medida en que fue interviniendo — cada vez más en la economía, se convirtió, de regulador y promotor, en Estado empresario. En 1982 los análisis coincidieron con los diagnósticos oficiales, en que el modelo de desarrollo era objeto de fuertes — tensiones: la clase media veía disminuidas sus expectativas; la clase empresarial veía disminuida la tasa de ganancia; los obreros veían desaparecer sus fuentes de trabajo y disminuir el poder adquisitivo del salario; los campesinos se empobrecían cada vez más; el déficit fiscal

del Estado crecía desmesuradamente. El modelo mexicano de desarrollo - se agotaba, se hizo necesario emprender reformas, para darle una nueva viabilidad.

3.5 AGOTAMIENTO DEL MODELO DEL ESTADO MEXICANO.

La intervención del Estado en la economía ha sido objeto de un intenso debate ideológico. Dicha discusión ha girado en torno a dos vertientes: los encomiadores y los detractores. Es decir, la teoría que plantea la intervención económica del Estado como instrumento de desarrollo, frente a la teoría que plantea para el Estado otros ámbitos de acción, donde de la actividad económica se desarrolle enteramente por los particulares. Los detractores de la intervención económica estatal propugnan - por atribuir al Estado la función reguladora, mas no la participación directa. Siendo ambas teorías de carácter general, no es posible aplicarlas de una manera radical y absoluta, en virtud de que los Estados nacionales poseen sus propias características, que los singularizan y en ocasiones van más allá del ámbito ideal de la instrumentación de - determinada filosofía pública. En el caso mexicano, la intervención - del Estado en la economía fue concebida como instrumento de desarro- llo. La participación directa del Estado como empresario se realizó - sin desplazar a los particulares de su ámbito de acción, puesto que - la clase empresarial mexicana fue auspiciada por el Estado, y no limi- tada por éste. El Estado mexicano intervino directamente en la crea- ción de empresas precisamente en los rubros donde no existían y tam- bién, se hizo empresario mediante la absorción de aquellas empresas - particulares en quiebra o a punto de quebrar, con el objeto de salvar tanto las fuentes de trabajo como la planta productiva. Luego enton- ces, la discusión acerca de la participación del Estado en la econo- mía debe partir del reconocimiento del proceso histórico que conformó la vertiente empresarial del Estado, considerando el objetivo subya-

cente de desarrollar al país mediante la industrialización y el sostenimiento y creación de empleos. Luego entonces, el modelo mexicano de participación económica del Estado tuvo éxito en la medida en que logró los objetivos de incrementar la planta productiva y crear y sostener empleos, en el marco de una política de industrialización subsidiada y protegida por el Estado, con el propósito expreso de alcanzar el desarrollo del país. Tal política fue exitosa, en virtud de que en el período que va de 1930 a 1970 se registraron altos índices de crecimiento y bajos índices inflacionarios. El problema estribó en el crecimiento desmesurado de las empresas del sector público, que para 1982 alcanzó el número de 1,155.¹¹⁶ El tamaño del sector empresarial del Estado, así como la diversidad y multiplicidad de su conformación, junto con la inadecuada selección de sus directores y el financiamiento estatal poco sano, ocasionó problemas cuya magnitud implicaba una necesaria reinterpretación de la actividad económica del Estado. El problema no sólo significaba una mayor racionalización y eficientización de las empresas estatales, sino también la refuncionalización general del sector paraestatal, que planteara la participación del Estado únicamente en las áreas estratégicas de la economía nacional, reorganizando un cambio estructural en las empresas públicas. Al excesivo crecimiento del sector paraestatal y los problemas derivados de tal distorsión, habría que agregar las repercusiones de la política mundial que propiciaron la caída de los precios del petróleo. Siendo México un país petrolero ésto ocasionó una sensible disminución de los ingresos estatales.

116. fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. INEGI

les, que derivó en un incremento del déficit fiscal. De igual manera, es necesario señalar que el financiamiento del desarrollo mediante la contratación de deuda pública, propició un incremento del gasto público deficitario, que aunado a la fuga de capitales y al crecimiento de la inflación, ocasionó un profundo desequilibrio en las finanzas públicas mexicanas. Asimismo, la actividad económica del Estado alcanzó su punto culminante con la estatización del servicio de Banca y Crédito. En virtud del anterior análisis, en 1982 se diagnosticó que el modelo de desarrollo auspiciado por el Estado mexicano estaba agotado y se hacía necesario replantearlo. Al respecto, el Lic. Miguel de la Madrid - Hurtado declaró, en su discurso de Toma de Posesión como Presidente de la República, lo siguiente:

México se encuentra en una grave crisis. El ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado, salvo las provenientes de la exportación del petróleo y algunos otros productos del sector público y sus créditos. Tenemos una deuda externa pública y privada que alcanza una proporción desmesurada, cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y los gastos sociales. La recaudación fiscal se debilitó acentuando su iniquidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se han demeritado el ahorro interno y la inversión. En estas circunstancias, están seriamente amenazados la planta productiva y el empleo. Confrontamos así, el más alto desempleo abierto de los últimos años. Los mexicanos de menores ingresos tienen crecientes dificultades para satisfacer necesidades mínimas de subsistencia. Esta situación es grave, exige inmediata corrección.¹¹⁷

A partir del 1° de diciembre de 1982 da inicio en México un período

117. MADRID Hurtado, Miguel de la. Citado por SERRA Rojas, Andrés, Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Ed. PORRUA, México, 1991, pág. 428.

de profundas transformaciones en todos los ámbitos de la vida nacional. Este período, iniciado durante la gestión del Presidente Miguel de la Madrid y continuado de una manera radical durante la gestión del Presidente Carlos Salinas de Gortari, está enmarcado en lo que se ha denominado, por el propio Licenciado Carlos Salinas: Reforma del Estado.

CAPITULO IV

IV. LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO.

4.1 PROLEGOMENOS DEL CAMBIO, 1962 - 1988.

Reformar al Estado mexicano ha sido una tarea de grandes dimensiones. Las características sui géneris de un régimen surgido de una Revolución, con un sistema político paradigmático y un sistema económico - que durante décadas registró altas tasas de crecimiento, implicaban - un replanteamiento general no sólo de las estrategias gubernamenta - les, sino también del marco legal y de las prácticas políticas.

Para el período gubernamental de 1982 a 1988 surgían, en principio, dos grandes retos: modernizar la estructura económica y evitar la descomposición del conjunto de acuerdos y pactos sociales que sustentaban el sistema político. Ante los anteriores supuestos se hacía indispensable definir para el Estado mexicano una nueva función como rector de la economía nacional, y como agente promotor de cambios políticos que incidieran en la democratización del sistema político. La estrategia del gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado se fundamentó en una serie de premisas conformadas durante la campaña político-electoral de 1982, a través de las Reuniones de Prioridades Nacionales. Estas premisas fueron las siguientes: "1) Nacionalismo Revolucionario, 2) Democratización Integral, 3) Sociedad Igualitaria, - 4) Renovación moral de la sociedad, 5) Descentralización de la vida nacional, 6) Desarrollo, empleo y combate a la inflación, 7) Planeación democrática."¹¹⁸ Con base en las siete tesis anteriores, dio -

118. Memoria de la Gira Prioridades Nacionales, PRI, IEPES, 1983.

inicio un vasto programa de cambio, en todos los sentidos, que en su conjunto se denominaría "Reforma del Estado". Al respecto, cabe destacar la opinión del Lic. Manuel Camacho Solís:

Una estrategia de transformaciones más amplias, entre cuyos contenidos principales destacan: 1) Reformas a los instrumentos de desarrollo del Estado, 2) Reformas a los modos de organización y producción en el campo, 3) Reestructuración de la planta industrial del país, 4) Descentralización de la vida nacional de acuerdo con la vocación del territorio. Reformas planteadas en un país con un régimen político que le ha dado estabilidad y que ha sido la punta de lanza de su modernización, pero que requiere modificar - los mecanismos de operación del Estado que ya - no responden a los acelerados cambios internos y a las nuevas condiciones internacionales.¹¹⁹

La Reforma del Estado en México, inició, indudablemente, dando prioridad al aspecto económico. La preocupación por "lo político", inició - realmente a partir del resultado de las elecciones del 6 de julio de 1988. Es decir, en el esquema de la sucesión presidencial de 1988 se planteó la candidatura del PRI para consolidar la continuidad del - programa económico iniciado en 1982, únicamente que el alto costo social de las reformas económicas incidió en el ánimo político de la - ciudadanía, significando que las elecciones de 1988, al convertirse en las más reñidas de la historia, implicaran la necesaria convocatoria a todas las fuerzas políticas del país para constituir un Acuerdo Nacional por la Democracia, cuyo propósito central sería la planeación e instrumentación de una profunda reforma política. Con lo ante-

119. CAMACHO Solís, Manuel. Citado por SERRA Rojas, Andrés, Op. cit, pág. 428.

rior, únicamente pretendo asentar que lo económico tuvo prioridad sobre lo político, y que la reforma política ha sido constreñida únicamente al plano electoral, y no hacia criterios democráticos en la lógica del artículo 3° constitucional, que plantea a la democracia como un sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La organización económica del Estado en México ha tenido, desde la Constitución de 1917, objetivos sociales claramente definidos. Luego entonces, las modificaciones constitucionales que se han operado en poco más de 75 años de vigencia de nuestra Carta Magna, han sido congruentes con este propósito. De hecho, la Constitución mexicana vigente es un texto que resulta paradigmático para muchas regiones del mundo. Su propia flexibilidad ha permitido su permanente actualización, en la búsqueda de los mexicanos por lograr mejores niveles de vida en función del acceso a los estándares de desarrollo. En el período de gobierno de 1982 a 1988, la Constitución fue objeto de profundas transformaciones. Estas reformas, que analizaremos en el capítulo siguiente, permitieron racionalizar la estrategia de gobierno de una manera congruente con el texto constitucional. Esta nueva racionalidad se estructuró a partir de los siguientes planes: Plan inmediato de Reordenación Económica (PIRE); Plan Nacional de Desarrollo y Planes Complementarios de la Actividad Administrativa; Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Los planes y programas generados en el inicio de la Reforma del Estado (1982 - 1988)¹²⁰ tuvieron como propósito fundamental el logro de la estabilidad económica, mediante el control del gasto público y el combate a la inflación, para contar con una base firme que permitiera al Estado asumir plenamente su función de rector de la economía nacional. Sin embargo, las dimensiones de la crisis imposibilitaron el cumplimiento de los objetivos de impedir el deterioro de las condiciones de vida de millones de mexicanos. Los cambios no habían sido, hasta 1987, lo suficientemente radicales. Es hasta finales del sexenio, y en el contexto de la sucesión presidencial, cuando se instrumentan - las medidas que significarían un auténtico parteaguas económico:

El 15 de diciembre de 1987, y como recurso extremo, se concierta con los empresarios y trabajadores el Pacto de Solidaridad Económica, - que vía plan de choque aborda frontalmente el problema de la inflación. Dicho esquema concertado actúa sobre los siguientes tópicos: 1) Medidas tributarias; 2) Congelación de precios y tarifas del sector público; 3) Reducción del - gasto público; 4) Congelación del tipo de cambio; 5) Apertura comercial indiscriminada; 6) Congelación de sueldos y salarios.¹²¹

El Pacto de Solidaridad Económica cumplió su objetivo. La inflación - decreció. El sector público se desarrolló en un marco de estabilidad que le permitió transitar hacia mejores esquemas de organización, que profundizarían la Reforma del Estado a partir de 1988.

120. WITKER, Jorge. Curso de Derecho Económico, UNAM, México, 1989, pág. 113.

121. Ibid, pág. 114.

4.2 LA CONSTITUCION Y SUS REFORMAS.

La historia constitucional mexicana puede interpretarse como una --
 apretada síntesis de las demandas y aspiraciones populares en la con-
 formación de un proyecto nacional. El sistema jurídico mexicano ha --
 permitido conjuntar en el Texto Constitucional las Garantías Indivi-
 duales con la Organización del Estado y su consecuente régimen políti-
 co. En la Constitución mexicana se definen las pautas generales del --
 Estado y los principios básicos de gobierno, así como las aspiracio-
 nes económicas, sociales y culturales. Constitución que acrisola el
 ser y el deber ser del Estado. Documento permanentemente inacabado,
 que recoge en sí mismo la dinámica política y social, la historia y
 la organización de la economía. Siendo la Constitución el factor fun-
 damental en la integración del Estado mexicano, ha sufrido, en el pe-
 ríodo que va de 1917 a 1992, 308 modificaciones. ¹²²

En la Reforma del Estado, la Constitución debe representar el punto --
 de máxima coherencia de donde se desprendan los nuevos proyectos que
 renovarán el perfil de México en el siglo XXI. El nuevo Estado mexica-
 no, dotado de un nuevo Derecho Constitucional, que en sus innovacio-
 nes lleve, precisamente, la recuperación de las ideas y principios --
 que a lo largo de nuestra historia han definido al país, dándole uni-
 dad política a través de la Constitución. Ha dicho el Presidente Car-
 los Salinas: "Estamos rompiendo las trabas que imposibilitaban nues--

122. GRANADOS Chapa, Miguel Angel. Plaza pública. El Financiero, México, 7
 de septiembre de 1993, pág. 47.

tro desarrollo modificando métodos, pero siempre respetando los principios y apegados a los hechos, a lo mejor de nuestra historia."¹²³

Indudablemente, al referirnos a los "principios", nos estaremos refiriendo a las "Decisiones Políticas Fundamentales", irreformables, que permanecerán incólumes en nuestro devenir histórico, puesto que en estos principios radica la esencia, el origen de México como Nación, entre los que siempre estarán: la Soberanía, el Régimen Republicano, Representativo, Democrático y Federal; las Garantías Individuales y Sociales, la División de Poderes y demás preceptos que conforman el Estado de Derecho. Luego entonces, las reformas a la Constitución de 1917, particularmente las emprendidas a partir de 1982, tienden a dar respuesta a las necesidades de cambio de un país radicalmente distinto al México de principios de siglo. El México de hoy, densamente poblado, eminentemente urbano, comunicado, con importantes polos de desarrollo, con grandes rezagos sociales, contemporáneo del mundo, -- inmerso en la globalización, abierto comercialmente, en una nueva etapa de su historia, necesariamente precisa de un marco legal propicio para el mejor desenvolvimiento institucional y social. Las reformas a la Constitución, siempre se ha argumentado así, responden al propósito de actualización y ajuste del marco legal en una sociedad en permanente cambio. Las reformas a la Constitución, en México, son parte esencial de nuestra propia historia. La Constitución, en su artículo

123. SALINAS de Gortari, Carlos. "Con las reformas se constituye el proyecto de México para el siglo XXI." Discurso. En: Reformando la Revolución. Suplemento de "El Nacional", 6 de febrero de 1992, pág. 3.

135, establece:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere - que el Congreso de la Unión, por el voto de - las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y - que éstas sean aprobadas por las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.¹²⁴

En tal virtud, las reformas a la Constitución, que en casi ocho décadas se han operado, han sido realizadas tal y como lo prevee el citado artículo 135, que da lugar al Constituyente Permanente.

Es necesario precisar que las reformas constitucionales se han efectuado en un ámbito de legalidad y legitimidad, en tiempos de paz y de concordia, merced a que el Presidente de la República, así como las - mayorías en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, pertenecen a un mismo partido político. De igual manera, casi la totalidad de los Estados de la Federación son gobernados por miembros del Partido Revolucionario Institucional, al que pertenecen la mayoría de los Diputados locales integrantes de las Legislaturas de los Estados. Es decir, el procedimiento que la propia Constitución establece para sus reformas, por la naturaleza del sistema político mexicano, ha permitido que éstas se realicen sin mayores contratiempos.

124. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 135, México, 1993.

En el marco de la Reforma del Estado las modificaciones constitucionales efectuadas han implicado una verdadera transformación en el sistema jurídico mexicano. Así, en el sexenio de Miguel de la Madrid, se introdujo en el texto constitucional un subcapítulo económico, que a decir del maestro Jorge Sayeg Helú, marca "un importantísimo avance en nuestra evolución constitucional".¹²⁵ La iniciativa de esta reforma constitucional fue enviada por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1982 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. Fueron modificados seis artículos constitucionales: el 16, el 25, el 26, el 27, el 28 y el 73.

Al artículo 16 constitucional se adicionan los textos que hasta entonces tuvieron los artículos 25 y 26, referentes a la inviolabilidad de la correspondencia y a la inviolabilidad del domicilio privado, respectivamente. Los artículos 25 y 26 tendrían desde entonces un nuevo contenido, mientras que los artículos 27 y 73 serían adicionados con nuevas fracciones, y el 28 sería objeto de una nueva redacción.

El artículo 25 constitucional, define la economía nacional como un sistema mixto en el que confluyen los sectores público, privado y social. Así también, define las atribuciones del sector público y establece el principio de rectoría económica del Estado, para garantizar el desarrollo económico integral.

125. SAYEG Helú, Jorge. Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, PORRUA, México, - 1988, pág. 83.

Al artículo 26 constitucional corresponde definir 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."¹²⁶ Aquí se establece la creación de un Plan Nacional de Desarrollo, y los mecanismos en general para su formulación, instrumentación, control y evaluación, así como su obligatoriedad.

Las fracciones XIX y XX adicionadas al artículo 27 constitucional, dieron al Estado la facultad para disponer las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y para promover las condiciones para el desarrollo rural integral.

Respecto al artículo 28, señala el Dr. Jorge Sayeg Helú, que: "se conservaba en términos generales el mismo texto vigente hasta ese momento, ordenándose debidamente y acorde al nuevo texto."¹²⁷ El primer párrafo hacía referencia a la prohibición de monopolios y prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos. El párrafo segundo, establece los lineamientos para evitar el acaparamiento de artículos de consumo necesario y para evitar los obstáculos a la libre concurrencia.

126. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 26, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 21.

127. SAYEG. Op. cit. pág. 86.

El tercer párrafo establecería la facultad para que la ley señale los precios máximos a artículos, materias o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular. Este párrafo establece la protección a los consumidores.

Un cuarto párrafo establecería las funciones estratégicas a desarrollar por el Estado de manera exclusiva, sin que esto signifique la creación de monopolios.

El quinto párrafo señalaría que la prestación del servicio público de Banca y Crédito correspondería al Estado y no sería objeto de concesión a los particulares.

El sexto párrafo facultaría al Estado para contar con los organismos y empresas necesarios para la eficaz explotación de las actividades - - estratégicas y prioritarias.

El séptimo párrafo establecería que no se entenderían como monopolios las asociaciones de trabajadores y las cooperativas de productores. El octavo párrafo señalaría que no constituirían monopolios los privilegios concedidos a autores e inventores. El noveno párrafo facultaría al Estado para concesionar, de acuerdo a la Ley, los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público de la Federación. El décimo párrafo establecería que la sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la

Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante Ley. El décimo primer párrafo establecería que el Estado vigilará y evaluará los subsidios otorgados a actividades prioritarias, y que éstos serán generales y temporales.

Respecto a las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F adicionadas al artículo 73 constitucional otorgan facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y la producción, social y nacionalmente necesarios; y para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología, difusión y aplicación de conocimientos científicos que requiere el desarrollo; respectivamente.

En el ámbito de la Reforma del Estado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido objeto de diversas modificaciones, reformas y adiciones. Las realizadas a partir de 1988 serán agrupadas para efectos del presente trabajo en dos grandes apartados: la Reforma Económica del Estado y la Reforma Política del Estado, y sus efectos para el presente y futuro de México.

4.3 LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO.

En el aspecto económico la Reforma del Estado ha implicado la transformación del modelo de desarrollo seguido en México hasta 1982. La figura del Estado paternalista se ha ido desvaneciendo en la medida en que la sociedad en general va recuperando espacios en los que anteriormente fue sustituida. Si bien la transformación económica mexicana empezó en 1983, es durante la gestión del Presidente Carlos Salinas de Gortari cuando los cambios van hasta la raíz, a la base de la estructura económica del país. Es precisamente en el ámbito de la Reforma Económica del Estado donde México ha obtenido resultados concretos, que en la medida en que han sido advertidos por la comunidad internacional han permitido la recuperación de la credibilidad, requisito indispensable para la viabilidad de un proyecto económico. México hoy es un país que de nuevo se ha situado en los caminos del desarrollo, con base en el crecimiento, si bien incipiente, de su economía.

Para adecuar el Estado a las nuevas circunstancias. Para volver a dar forma a un nuevo modelo de desarrollo que esté en relación directa con las demandas sociales de un país en permanente cambio, fue necesario Reformar el Estado. Al respecto, ha señalado el Doctor Pedro Aspe:

La estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la re negociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra, es el nuevo camino con el que el pueblo de México y su --

gobierno están llevando a cabo una ambiciosa
Reforma del Estado.¹²⁸

Con base en las anteriores características de la Reforma del Estado en el ámbito económico, fue definida una estrategia que ha dado resultado en el aspecto macroeconómico. La estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto ha permitido sanear las finanzas públicas. La privatización de empresas paraestatales ha dado la oportunidad de liberar recursos que anteriormente se canalizaban hacia el financiamiento de las mismas empresas propiedad del Estado. La reforma fiscal ha permitido una mayor captación de recursos tributarios. La desregulación económica ha contribuido a dinamizar la economía a través de una mayor eficiencia en las empresas. La reforma financiera ha transformado en competitivas a las instituciones de crédito y ha permitido una mayor captación de ahorro interno. La liberalización del comercio ha contribuido a romper la inercia inflacionaria y ha permitido diversificar la producción para poder competir con otros mercados. La renegociación de la deuda externa ha permitido mejorar nuestra capacidad de pago y recuperar la credibilidad en el mercado financiero internacional. El fortalecimiento de la tenencia de la tierra permitirá la capitalización del campo. Es decir, a las características de la Reforma del Estado señaladas por el Doctor Pedro Aspe, añadimos una modesta reflexión en cuanto a la trascendencia hacia la realidad que podemos percibir mediante el análisis y la ponderación de lo que ocurre

128. ASPE Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 11.

en el México actual.

Con el objeto de documentar las anteriores aseveraciones, acudimos a -
lo dicho por el Doctor Pedro Aspe Armella, Secretario de Hacienda y -
Crédito Público:

La estrategia económica basada en la disciplina fiscal y monetaria, la concertación y la Reforma del Estado han arrojado resultados muy alentadores no sólo en términos del comportamiento macroeconómico de corto plazo, sino en cuanto a la creación de perspectivas para un crecimiento más saludable a largo plazo. (...). Es muy difícil tener una idea completa del cambio que ha experimentado el país con sólo - observar unos cuantos indicadores macroeconómicos. Concretamente, entre 1987 y 1991 la inflación de diciembre en precios al - consumidor bajó de 159.2% a 18.5%.¹²⁹

De lo anterior podemos desprender que el factor fundamental en la - - estrategia económica ha sido el combate a la inflación, cuya tendencia hacia la baja ha sido determinante para el funcionamiento de los otros aspectos del programa económico. Quiere esto decir que sin una infla-ción en constante decrecimiento el entorno macroeconómico sufriría importantes distorsiones:

Los costos de la inflación son múltiples y de diversa índole. Existen algunos específicos y de carácter económico, y otros que poseen implicaciones sociales y políticas. Entre los - primeros se pueden señalar las distorsiones - administrativas, las fiscales y las de asignación de recursos.
Distorsiones Administrativas.
Cuando la inflación es alta, el costo de mante

129. Ibid, págs. 48 y 49.

ner recursos monetarios o saldos líquidos - (por ejemplo, dinero en caja o en efectivo) aumenta, por lo que las empresas y los individuos realizan un esfuerzo adicional para manejar eficientemente sus recursos financieros y evitar que la inflación erosione su valor real o poder de compra.¹³⁰

Respecto a las distorsiones fiscales provocadas por una inflación alta: "Es claro que entre mayores sean los retrasos en la recolección, mayor será la pérdida en los ingresos reales del gobierno."¹³¹ En cuanto a las distorsiones en la asignación de recursos, si la indización de la economía no es generalizada "se crean distorsiones importantes en la asignación de recursos, viéndose afectados determinados productos, mercados o sectores."¹³²

La tendencia en la tasa de inflación a partir de la implementación del programa económico mexicano ha evitado que ocurran las distorsiones antes descritas. Por lo consiguiente, se ha logrado que el Producto Interno Bruto (PIB) registre un crecimiento modesto, pero constante. El PIB alcanzó un crecimiento de 3.6% en 1991 y de 2.6% en 1992, en términos reales.¹³³ De igual manera, en 1992 el sector público registró un superávit del 0.5% del PIB, y la deuda externa se redujo a 1155 dólares per cápita.¹³⁴

130. JARQUE, Carlos M. TELLEZ K. Luis. El combate a la inflación. Editorial Grijalbo, México, 1993, págs. 35 y 36.

131. Ibid, pág. 36.

132. Ibid, pág. 37.

133. Ibid, pág. 135.

134. Ibid, pág. 135.

La Reforma del Estado en el ámbito económico ha permitido diseñar una estrategia tendiente a disminuir los costos sociales del ajuste. Es - decir, el logro de los objetivos macroeconómicos no ha significado la eliminación de las carencias sociales, sino que éstas han prevalecto, pese al esfuerzo de sociedad y gobierno. Para tal efecto, el Presidente Carlos Salinas de Gortari advirtió la necesidad imperante de combatir la pobreza, a través del flujo directo de recursos no inflacionarios. Se creó el Programa Nacional de Solidaridad, con base en las siguientes premisas:

i) el respeto a la voluntad y a las formas de organización social de los beneficiarios de los programas; ii) las decisiones no se toman de manera unilateral por parte del gobierno, sino de acuerdo con las comunidades a las que se pretende beneficiar; iii) la corresponsabilidad, lo cual implica que cada proyecto se basa en un acuerdo que establece la parte de los costos que deberá corresponder a cada uno de los involucrados (gobierno y comunidad) y las responsabilidades que adquieren en cada una de sus fases; y iv) la transparencia, según la cual cada participante será plenamente informado y obtendrá una respuesta rápida a sus dudas sin interferencia burocrática.¹³⁵

En la vida cotidiana, el Programa Nacional de Solidaridad ha permitido financiar servicios públicos, obras comunitarias, pequeñas empresas, caminos rurales, energía eléctrica, becas, agua potable, drenaje, alcantarillado, acceso a las comunicaciones vía telégrafo, teléfono y correo, pavimentación, acceso a los servicios de salud, escuelas. Es

decir, el Estado ha asumido plenamente su responsabilidad social a través de la búsqueda de nuevas formas de participación civil, que permitan una más justa, directa y real distribución del ingreso.

En el plano de las reformas a la Constitución de 1917 y de la creación de un nuevo marco legal derivado de las mismas, durante el régimen que inició el 1° de diciembre de 1988, se han operado: "7 enmiendas constitucionales, 141 nuevas leyes y reformas a las leyes vigentes, 143 — nuevos reglamentos y reformas a reglamentos, además de 4,748 decretos y acuerdos del Ejecutivo." ¹³⁶ Sin embargo, es necesario señalar que las reformas emprendidas en el ámbito económico vinieron a dar congruencia jurídica al proyecto de cambio en el modelo de desarrollo.

Es decir:

La Reforma del Estado entraña, por eso, volver al espíritu original de la Constitución de — 1917. Reclama, en las circunstancias actuales, internas y externas, la promoción del más extenso ejercicio de las libertades, compatible con las libertades de los demás; la eliminación de paternalismos que inhiben la iniciativa y los — derechos de los mexicanos; la respuesta ágil a las demandas de alimentación, educación, salud, vivienda y servicios, particularmente de los más necesitados; el fortalecimiento democrático del Estado para garantizar la paz social y armonizar los intereses encontrados de la sociedad contemporánea. ¹³⁷

136. AGUILAR Camín, Héctor. Cuadernos de NEXOS. Compuerta, pág. VII, agosto de 1993. Ver: La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social, de Rubén Valdez Abascal, FCE, México, 1993.
137. Iniciativa de Decreto que modifica los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2 de mayo de 1990. Palacio Nacional. pág. 2.

Las anteriores son las razones de política económica que han implicado el surgimiento de una Teoría de la Reforma del Estado que hemos - tratado de ir hilvanando a lo largo de este trabajo. La Teoría de la Reforma del Estado incluye una renovación del proyecto de Estado mexicano. Por lo mismo, la privatización de instituciones nacionales, - como las Sociedades Nacionales de Crédito, que fue posible en función del Decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28 constitucional de fecha 26 de junio de 1990, ha permitido también el replanteamiento de las funciones de la Banca de Desarrollo; y posibilitó posteriormente la autonomía del Banco de México, con las adecuaciones legales correspondientes. Es decir, ahora, la Banca Privada, de Desarrollo y Central, tienen claramente definidas y delimitadas sus funciones:

El Estado ejercerá la rectoría económica en - el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino - por medio de la banca de desarrollo, de los - bancos comerciales que conserve y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero.¹³⁸

La reforma económica está dada. La reforma política es incipiente, - sin una verdadera reforma política que complemente la reforma económica, esta última puede diluirse, ante la ausencia de capilaridad social derivada de la distribución del ingreso. Ha dicho el ensayista Octavio Paz: "sin democracia, el desarrollo económico carece de senti -

138. Ibid, pág. 9.

do." 139 A la gran reforma macroeconómica habrá que añadirle la gran reforma microeconómica, y ambas deberán complementarse por una reforma política, para que la Reforma del Estado, en México, sea viable.

Ha dicho el Doctor José Córdoba Montoya:

Se impone reconocer, en la apreciación de las transformaciones económicas de los últimos - años, la formidable fuerza de la historia social, de las instituciones más arraigadas, de las tradiciones más íntimas, de los valores - compartidos. No hay proyecto de reforma económica con verdadera envergadura nacional que no avance simultáneamente iniciativas de cambio en otros ámbitos de la vida política y social, que no recoja de la cultura la vitalidad que lo puede hacer viable, duradero y valioso.¹⁴⁰

139. PAZ, Octavio. Posdata, pág. 30. Citado por Jaime Sánchez Suzarrey, en: El debate político e intelectual en México. Ed. Grijalbo, México, 1993, pág. 26.
140. CORDOBA Montoya, José. Diez lecciones de la reforma económica en México. Revista NEXOS, México, febrero de 1991, página 48.

4.4 LA REFORMA POLITICA DEL ESTADO.

Reformar políticamente el Estado mexicano entraña diversos aspectos de la realidad nacional que no pueden circunscribirse exclusivamente al ámbito político electoral, sino que deben abordarse desde una perspectiva más amplia. Generalmente en México hemos entendido por Reformas Políticas aquellas emprendidas en la Constitución o en las Leyes reglamentarias que pretenden definir los mecanismos de acceso y ejercicio del poder público, y estos límites autoimpuestos son los que hoy, en tiempos de cambio se antojan insuficientes para aceptar por reforma política una reforma meramente electoral; y más aún, desde la óptica del Estado, entendido como la Organización política de la sociedad, a través de la conjunción dialéctica de los elementos que lo integran, y que hemos analizado en capítulos anteriores. Es indudable que las diversas reformas electorales emprendidas durante los últimos veinte años han transformado la vida política en México, pero no en los niveles que la sociedad actual reclama. Es decir, las reformas electorales han dejado de lado importantes rubros del quehacer público y con ello la Reforma Política ha quedado incompleta: no se ha asegurado constitucionalmente el equilibrio que debe implicar la División de Poderes, puesto que el Presidente de la República conserva una serie de facultades metaconstitucionales; y si bien se ha constitucionalizado el Sistema de partidos mediante la consideración de estas organizaciones como Entidades de interés público, no se ha garantizado un esquema de igualdad de circunstancias puesto que el Partido Revolucionario Institucional conserva las

características que le han permitido mantenerse en el poder desde - 1929: nació del poder y se conserva en él desde una situación de privilegio. Los límites a la Presidencia de la República y al Partido - Revolucionario Institucional han sido impuestos paulatinamente por la opinión pública y por el ejercicio del voto, pero no por una estrategia que permita planear el cambio hacia un sistema democrático sin perder el principio de gubernabilidad necesario para impedir que el éxito logrado en el ámbito económico se diluya en transformaciones abruptas, que puedan poner en riesgo el esfuerzo contenido en una década en la que los costos sociales del cambio han sido transferidos a los sectores más desprotegidos de la sociedad. Luego entonces, la Reforma del Estado ha de ser viable permitiendo consolidar el crecimiento y la estabilidad económica con el desarrollo político y la democracia. Al respecto, ha dicho el Doctor Enrique González Pedrero:

Si en lo económico se ha perfilado ya el - desafío de abrirse al mundo y de incorporar, de manera creciente, la iniciativa social e individual, en lo político esa misma idea debe traducirse en más democracia. Pienso - que la reforma del Estado debería conducirse con esa mediación en ambas y en la política, sin perder de vista que gobierno, sociedad e individuo constituyen la fortaleza del Estado que los reúne.¹⁴¹

La reforma política del Estado, en este sentido, significa la inclusión del elemento social entre los términos prioritarios del debate

141. GONZALEZ Pedrero, Enrique. La reforma del Estado. NEXOS, México, 1990, pág. 48.

nacional que debe implicar, si estamos de acuerdo con Norberto - -
Bobbio cuando afirma:

Si, como se ha dicho, la democracia es el gobierno mediante la discusión, cada - - vez se vuelve más necesario debatir sobre la discusión de la democracia.¹⁴²

Si se pretende asentar que la reforma del Estado en el ámbito político debe estar encaminada hacia la construcción de un Estado democrático, esta propuesta debe partir de una sólida base de legitimidad, que únicamente puede lograrse mediante un amplio debate en el que - participen todos los sectores de la sociedad, aunque no se puede solajar el hecho de que las principales reformas operadas en el Estado mexicano posrevolucionario: la cardenista y la emprendida por Miguel Alemán, fueron implementadas desde el poder, en una perspectiva vertical, aunque fueron legitimadas mediante el Discurso ideológico que proyectaba respuestas de justicia social. Si bien la legitimidad es premisa indispensable para una Reforma de largo aliento, ésta debe hacerse por los conductos adecuados:

En un Estado de Derecho, las reformas sólo pueden conducirse dentro de los cauces que señala la ley. Con mayor razón si se trata de cambiar en favor de una mayor participación ciudadana, si se trata de darle mayor peso a la democracia. (...) ¿Cuáles son - los espacios en los que debiera manifestar se la democracia? De acuerdo con lo que in

142. BOBBIO, Norberto. La democracia realista de Giovanni Sartori. NEXOS, México, 1990, pág. 14.

dica el Estado de Derecho, la lista tendría que incluir, al menos, cuatro ámbitos muy claros: desde luego, el sistema de partidos; enseguida, los poderes que representan la voluntad de los mexicanos; en tercer término, los poderes -y las instituciones- que integran la vida de los estados de la federación; y por último, el amplio cuadro de libertades que consagra la ley. ¹⁴³

Si estamos de acuerdo con los cuatro puntos básicos que señala el Doctor González Pedrero, entonces podremos asegurar que las reformas políticas de 1973, 1977, 1983, 1986, 1989 y 1993, que han abordado fundamentalmente el ámbito electoral, sólo han sido el inicio de la Reforma Política del Estado Mexicano. En 1973 mediante la ampliación del sistema de Diputados Federales de Partido, instaurado por el Presidente Adolfo López Mateos en 1963. En 1977, bajo el auspicio de don Jesús Reyes Heróles mediante la creación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) que implementó el sistema de elección de Diputados federales a través de distritos uninominales y circunscripciones plurinominales para garantizar el acceso a la Cámara a los Partidos minoritarios mediante la representación proporcional. Esta reforma incluyó a los Ayuntamientos más poblados del país mediante la integración de regidores plurinominales y a las Legislaturas de los Estados. El sistema de regidores plurinominales fue ampliado a todos los ayuntamientos del país a partir de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983. ¹⁴⁴ La refo

143. GONZALEZ Pedrero, Enrique. Op. cit, pág. 49.

144. Iniciativa de reformas a los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Miguel de la Madrid Hurtado, 3 de noviembre de 1986.

ma electoral de 1986 que dió origen al efímero Código Federal Electoral es analizada ampliamente por el Doctor Jorge Sayeg Held, quien - observa, respecto al artículo 52: "se aumentaba de 100 a 200 el número de Diputados que serían electos según el principio de representación proporcional," ¹⁴⁵ Respecto al artículo 53, el segundo párrafo se modificó "para establecer que en la elección de dichos 200 Diputados se constituirían cinco circunscripciones electorales plurinominales". ¹⁴⁶ Respecto al artículo 54, en su fracción II, se establece el porcentaje mínimo (1.5%) del total de la votación para las listas regionales otorgaría el derecho de asignación de diputados plurinominales, y, lo fundamental de la reforma, se establece un candado en la fracción IV, apartado C:

"si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara," ¹⁴⁷

Esta fue una auténtica cláusula de gobernabilidad, con la que se logró calificar la elección presidencial de 1988. En lo relativo al artículo 56, que se refiere a la Cámara de Senadores: "se dispuso que dicha Cámara se renovase por mitad cada tres años, volviéndose -

145. SAYEG, Op. Cit, pág. 101.

146. Ibid, pág. 101.

147. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 54, fracción IV, inciso C. Editorial Porrúa, México, 1987.

de esta forma al texto original".¹⁴⁸ Es decir, los Senadores durarían seis años en ejercicio, pero la Cámara se iría renovando por mitad, con el objetivo de generar una mayor movilidad política. Este sistema de renovación de la Cámara de Senadores, presentado como un procedimiento para dinamizar el Senado, puede interpretarse también como una garantía de continuidad ya que los Senadores electos en la mitad de un período sexenal se proyectan hasta la mitad del período presidencial siguiente. Paradójicamente, el Presidente de la continuidad, Carlos Salinas de Gortari, suprimió este principio, mediante el Decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo Quinto transitorio, párrafo segundo, establece: "Los senadores que se elijan en 1997 durarán en sus funciones del 1° de noviembre de dicho año, al 31 de agosto del año 2000".¹⁴⁹ En el mismo decreto el Presidente Carlos Salinas reubica las fechas de inicio de los períodos de sesiones ordinarios del Congreso de la Unión, para establecerlas a partir del 1° de septiembre de cada año para el primer período y a partir del 15 de marzo de cada año para el segundo período (Art. 65 Constitucional) y establece los tiempos que podrán prolongarse los períodos ordinarios de sesiones: hasta el 15 de diciembre del mismo año el primero y hasta el 30 de marzo del mismo año el segundo, salvo cuando el Presidente inicie su encargo según lo previs-

148. SAYEG, Op. Cit. pág. 103.

149. Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman los Artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3 de septiembre de 1993. Pág. 2.

to en el artículo 83 constitucional, el primer período ordinario de sesiones podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año (Artículo 66 constitucional).

La reforma electoral de 1986 modificaría también lo dispuesto en el artículo 60 constitucional referente a la calificación de las elecciones. El texto constitucional de entonces establecería:

Cada Cámara calificará las elecciones de - sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con to dos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto los electos por el principio de votación mayoritaria - relativa como con los electos por el principio de representación proporcional. El - Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y, de la Comisión Permanente del Congreso de - la Unión en el caso del Distrito Federal, como los Senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su en cargo. 150

Respecto a la reforma del Artículo 77 constitucional, fue modificada la fracción IV, con el objeto de otorgar facultades a ambas Cámaras para: "expedir convocatorias para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros". 151

150. Artículo 60 constitucional. (1986) Citado por SAYEG, Op. Cit, pág.103.

151. SAYEG, Op. Cit, pág. 104.

La reforma electoral emprendida por el Presidente Miguel de la Madrid no significó, como puede observarse, un avance en la vida democrática de México. Con la legislación reglamentaria de estas reformas constitucionales se celebró la elección federal de 1988, que mas que una elección fue considerada una "lección", a decir de Enrique González Pedrero.¹⁵²

Las elecciones federales del 6 de julio de 1988 hicieron patente la inconformidad social prevaleciente en el país en ese entonces. Si el gobierno del Presidente Carlos Salinas, en función de su propia -- estrategia económica, hubiese considerado aplazar la reforma política hasta consumir la reforma económica, esto no fue posible, pues la realidad política de México en este año crucial, se impuso con la -- fuerza de lo impostergable. El Presidente Carlos Salinas propuso un Acuerdo Nacional por la Democracia, en su discurso de toma de posesión el 1° de diciembre de 1988.

La nueva reforma electoral vino a sustituir al Código Federal Electoral. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990. Previamente, las reformas de nuevo operadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos habían entrado en vigor el 6 de abril de 1990.

152. GONZALEZ Pedrero, Enrique. Riqueza de la Pobreza. Apéndice 3: La lección de la elección. Editorial CAL y ARENA, México, 1990, pág. 203.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales - -
 aportaría al desarrollo político de México dos elementos antes inu-
 sitados: su aprobación se logró mediante el consenso entre el Parti-
 do Revolucionario Institucional y el Partido de Acción Nacional, y
 el organismo electoral creado: Instituto Federal Electoral contaría
 con cierto grado de autonomía, a pesar de que esta reforma electoral
 no fue impulsada ni avalada por el Partido de la Revolución Democra-
 tica, que se mantuvo fuera de la discusión y negociaciones parlamen-
 tarias, lo que, si bien el PRD es la tercera fuerza política del -
 país, le restó legitimidad a la reforma.

Entre los aspectos constitucionales de esta reforma que es necesari-
 o señalar, está la más contundente redacción que se dió a la frac-
 ción IV, inciso C, del artículo 54 constitucional, para asegurar la
 mayoría absoluta a un partido, y con ello, garantizar la goberna- -
 bilidad, desde el punto de vista de la legalidad;

Al partido político que obtenga el mayor -
 número de constancias de mayoría y el trein-
 ta y cinco por ciento de la votación nacio-
 nal, le será otorgada constancia de asigna-
 ción de diputados en número suficiente para
 alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.
 Se le asignarán también dos diputados de re-
 presentación proporcional, adicionalmente -
 a la mayoría absoluta, por cada uno por -
 ciento de votación obtenida por encima del -
 treinta y cinco por ciento, en la forma que
 determine la Ley.¹⁵³

153. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 54, -
 fracción IV, c), Editorial Porrúa, México, 1990.

Cabe señalar que el principio de Gobernabilidad es importante para el éxito de una reforma electoral desde la perspectiva de la legalidad, pero es más importante aún para la consolidación de una reforma política desde la perspectiva de la legitimidad.

En las reformas electorales de 1986 y 1990 se hizo especial énfasis en la gobernabilidad legal; de igual manera, en la reforma electoral de 1993,¹⁵⁴ se acentúa el afán por la legalidad, dejando de lado, nuevamente, el consenso indispensable para lograr la legitimidad previa que permita actualizar los grandes acuerdos nacionales en un renovado pacto histórico. Es decir, el surgimiento de una nueva cultura política que en su conformación incluya a todas las fuerzas políticas se torna inaplazable. Una reforma electoral constreñida al resultado de los acuerdos cupulares de los partidos Revolucionario Institucional y de Acción Nacional, siempre será parcial, y no podrá proyectarse más allá del corto plazo. En este sentido, es posible compartir lo señalado por Manuel Camacho Solís:

Bien se ha dicho que una reforma política se puede hacer en unos meses, que una reforma económica lleva años, y que una verdadera transformación de las actitudes y valores de la sociedad es tarea de varias generaciones. Lo que tampoco es posible, es pensar que se puede tener éxito en una reforma, sin hacer las otras dos.¹⁵⁵

154. Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, pág. 2; 3 de septiembre de 1993.
155. CAMACHO Solís, Manuel. Reformas y Gobernabilidad. NEXOS, México, julio de 1991, pág. 36.

Entre los rasgos más importantes de la reforma constitucional de 1993¹⁵⁶ en el ámbito político es importante destacar la apertura del Senado de la República a partidos que obtengan el resultado electoral de primera minoría, incrementándose el número de Senadores de 64 a 128, como lo prevé la nueva redacción del artículo 56 constitucional vigente.

Es igualmente importante establecer que las reglas del financiamiento de los Partidos Políticos y las respectivas campañas estará contemplado en la legislación secundaria, con base en lo dispuesto por la adición relativa a este punto en el artículo 41 constitucional vigente, en que se fundamenta el Título Tercero, Capítulo Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 24 de septiembre de 1993. Las reglas claras en el financiamiento es un avance inobjetable en la búsqueda de igualdad de circunstancias para los partidos políticos.

Respecto a la solución de controversias electorales y medios de impugnación, las adiciones al artículo 41 constitucional establecen un Tribunal Federal Electoral autónomo, que será la máxima autoridad jurisdiccional electoral, que funcionará en pleno o en salas, -

156. Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 3 de septiembre de 1993.

contando además con una sala de segunda instancia. La organización, funcionamiento y facultades del Tribunal Federal Electoral están comprendidas en artículos 264 al 343, inclusive, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

Por otra parte, las reformas al artículo 54 Constitucional establecen las bases para la elección y asignación de los diputados de representación proporcional. Se matiza la cláusula de gobernabilidad estableciendo un tope máximo de 315 diputados electos por ambos principios: mayoría relativa y representación proporcional. Se registran en la reforma a este artículo, importantes avances democráticos. El nuevo artículo 60 constitucional sienta las bases para la declaración de validez de las elecciones, y la posibilidad de impugnarlas, en los términos que señale la ley. La reforma del artículo 63 constitucional establece el quorum mínimo para que las Cámaras abran sesiones y ejerzan su cargo, así como los mecanismos para llamar suplentes, declarar vacantes y convocar elecciones para estos casos.

La nueva fracción I del artículo 74 constitucional establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley, estableciendo además que la resolución respectiva será definitiva e inatacable.

Con base en la reforma político-electoral emprendida por el Presidente Carlos Salinas de Gortari se profundizó en la Reforma política -

del Estado mexicano, de tal manera que las Instituciones gubernamentales en el ámbito político desarrollarán su actuación en un nuevo marco jurídico, que habrá que perfeccionar en la búsqueda de mayor democracia. El México nuevo que surge de las profundas transformaciones habidas en el mundo y en la realidad nacional, construirá sin duda, un Estado nacional más democrático, que otorgue a los mexicanos alternativas para el futuro.

4.5 LA PROPUESTA ALTERNATIVA Y EL FUTURO.

La Reforma del Estado tiene como objetivo fundamental la construcción de una alternativa que permita recuperar las posibilidades de desarrollo económico, político y social. La propuesta de recuperación de los objetivos históricos nacionales necesariamente ha de ser alternativa, puesto que las opciones actuales, o están agotadas, o están cumplidas. Los consensos políticos articulados en torno a la perspectiva ideológica de la Revolución Mexicana están agotados, mientras que los objetivos macroeconómicos de la Reforma del Estado están cumplidos. Por lo consiguiente, la propuesta alternativa y el futuro, están inextricablemente vinculados a la transformación microeconómica que permita abatir los rezagos sociales mediante una justa distribución del ingreso, y a la transformación del sistema político mexicano que precisa de una reorganización democrática de sus principales características. Desarrollo y democracia, presentes en una retórica sostenida artificialmente durante décadas, habrán de convertirse en realidad en el futuro inmediato. La viabilidad de la Reforma del Estado se podrá consolidar en la medida en que Desarrollo y Democracia no signifiquen proyectos antagónicos y estén presentes en la realidad individual de los mexicanos, en el devenir de lo cotidiano, la inminente esfera de acción. Al respecto, ha dicho el maestro Jesús Reyes Heróles:

Ni más sociedad para que haya menos Estado y vida personal, ni más individuo para que haya menos sociedad y menos Estado;

ni más Estado para que haya menos sociedad y menos individuo. Individuo, Sociedad y Estado tienen ámbitos de acción característicos y no es posible levantar una colectividad armónica sin respetar - el papel que a cada una de esas entidades concierne. Nuestra meta no es una sociedad estatizada, es un Estado social y una sociedad integrada por individuos libres y en pleno uso de sus derechos. ¹⁵⁷

La propuesta de Don Jesús Reyes Heróles adquiere la dimensión de lo clásico. De su lectura se desprende la necesidad de convertir en realidad la Teoría. La propuesta vigente, que resiste el transcurso del tiempo, que encuentra sus raíces en la divisa del Generalísimo de América: José María Morelos y Pavón, cuando en "Sentimientos de la Nación" habla de "moderar la opulencia y la indigencia". Alternativa para el futuro única e irrepetible, que encuentra en la historia, en los personajes que han forjado la patria a lo largo de casi dos siglos, la raíz. Alternativa para el futuro en la que a través de las diversas regiones del país y de las diversas posturas políticas va conformándose, para fundir, en el LIBERALISMO SOCIAL, la vida y la obra de José María Morelos, Francisco García Salinas, Benito Juárez, José María Luis Mora, Lucas Alamán, Porfirio Díaz, Francisco I. Madero, Emiliano Zapata, Francisco Villa, Venustiano Carranza, Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán. El LIBERALISMO SOCIAL se construye como ideología auténtica, a partir del punto de confluencia de los grandes proyectos mexicanos: el liberal y el so-

157. REYES Heróles, Jesús. Citado por GONZALEZ Pedrero, Enrique. La Reforma del Estado, Op. cit. págs. 48 y 49.

cial. El futuro de México puede analizarse a partir de los errores y aciertos históricos para recuperar, en el LIBERALISMO SOCIAL, lo mejor de nuestra historia. Profundizar en los aciertos. Rectificar - en los errores. Reducir la presencia del Estado en las áreas donde - la historia ha demostrado los caminos equivocados. Fortalecer la presencia del Estado donde la historia ha justificado la acción esta- - tal. En este sentido, la propuesta alternativa y el futuro se cons- - truyen sobre bases reales, toda vez que se cuenta con las evidencias de los éxitos y los fracasos.

De igual madera, al elemento histórico hay que agregarle la nueva - realidad internacional. El mundo contemporáneo, la globalización, - exige transformar las tareas de los Estados nacionales, para posibilitar la convivencia internacional.

Luego entonces, la historia y la realidad actual, condicionan las - alternativas de futuro. Los proyectos, por lo consiguiente, habrán de construirse con base en la verdad y en la razón, para que exista la coherencia indispensable para la viabilidad de los Estados nacio- - nales.

La alternativa mexicana sólo puede construirse mediante la democra- - cia y el desarrollo. La historia así nos lo ha enseñado. La realidad así nos lo demanda.

Para que el Estado mexicano acceda plenamente a la democracia, se ha ce necesario revisar las facultades del Presidente de la República, para reducir las hasta el punto en el que se logre el equilibrio con los poderes Legislativo y Judicial. Igualmente, se hace necesario revisar las características del Partido Revolucionario Institucional, para adecuarlas a las de un Partido Político que compita en condi — ciones de igualdad con otros partidos, y así fortalecer el sistema — de Partidos. El proceso democratizador del sistema político en Méxi— co habrá de transformar sus piezas esenciales, cuidando fundamental— mente el principal éxito del sistema: La estabilidad política. Don Daniel Cosío Villegas, al analizar el sistema, ha dicho:

... se ha concluido que las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son un poder — ejecutivo, —o más específicamente, una presidencia de la República— con facultades de una amplitud excepcional y un 158 partido político oficial predominante.

Respecto a las modificaciones en las facultades del Presidente de la República, se propone adicionar la fracción I del artículo 71 constitucional, para quedar como sigue:

Art. 71.— El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

"I. Al Presidente de la República; excepto las iniciativas de ley — que propongan reformas, adiciones o modificaciones a la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Con la anterior adición a la fracción primera del artículo 71 constitucional, se lograría una nueva valoración del orden constitucional. No se eliminaría la posibilidad de modificar la Constitución, puesto que la institución del Constituyente Permanente prevalecería. Esta - propuesta de reforma únicamente pretende garantizar la inaltera - - bilidad de la Constitución Política en función de los proyectos ideológicos del Titular del Poder Ejecutivo, para asegurar la continuidad institucional por encima de los compromisos asumidos por los candidatos a la Presidencia de la República.

El Constituyente Permanente contemplado en el artículo 135 constitucional permanecería igual. Las reformas a la Constitución serían propuestas por quienes están previstos en las fracciones II y III del artículo 71 constitucional.

De igual manera, la fracción II del artículo 89 constitucional, se modificaría para quedar como sigue:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

"II.-Nombrar y remover con la aprobación del Congreso de la Unión a - los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda.

Con esta reforma se limitaría la facultad de nombramiento, con el beneficio democrático de la discusión en el Congreso en cuanto a las aptitudes de los servidores públicos. Respecto a la facultad presidencial de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se propone que sean derogadas las fracciones XVII y XVIII del artículo 89 constitucional, para estar en condiciones de profundizar en la autonomía del Poder Judicial, donde en la Ley respectiva se establecería un auténtico servicio judicial de carrera. Esto implica modificar el artículo 96 constitucional, para quedar - como sigue:

Art. 96. Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se harán por el Pleno de la Corte, en los términos que establezca la Ley del Servicio Judicial de Carrera.

Los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 98 constitucional serían derogados, mientras que los artículos 99 y 100 constitucionales permanecerían inalterados, para lograr el equilibrio de poderes.

Con respecto a las reformas necesarias para lograr que el Partido Revolucionario Institucional se democratice y compita con los demás partidos en igualdad de circunstancias, se hace necesario que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales esta- -

blesca que los candidatos a puestos de elección popular sean postulados por sus respectivos partidos políticos mediante el sistema de "consulta directa" a los miembros de los partidos, incluyendo los candidatos a Presidente de la República. Esto es, un sistema de "elecciones primarias" libres, directas y secretas al interior de los partidos políticos, sin intervención del gobierno y bajo su estricta responsabilidad.

Respecto a la reforma microeconómica pendiente, que permita recuperar el Desarrollo mediante la producción, el empleo y el consumo, se hace necesario establecer un Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria, que cuente, entre sus principales características:

- I. El financiamiento directo a los Proyectos de inversión a la Industria, mediante tasas de interés competitivas, sin subsidios y sin paternalismos.
- II. El financiamiento directo a la industria exportadora, a tasas de interés competitivas con el país al que exporten.
- III. La implementación de sistemas de control de calidad y capacitación y adiestramiento conforme a los criterios internacionales de competitividad.

En el ámbito económico, se plantea la posibilidad de modificar los -
artículos 25 y 28 constitucionales para permitir la participación
del capital privado e internacional, en lo relativo al petróleo y pe-
troquímica básica, energía eléctrica y nuclear y minerales radioacti-
vos. La participación de los particulares en estas áreas considera -
das estratégicas estaría regulada por las leyes respectivas. Para lo
grar el desarrollo y la democracia en México corresponde a esta gene-
ración romper tabúes y mitos, que en la actualidad resultan un - -
obstáculo para dar respuesta a millones de mexicanos que reclaman un
espacio en donde puedan desarrollar sus aptitudes, pensando siempre
en la historia, el presente y el futuro de la Patria.

CONCLUSIONES.

I. La civilización occidental se organiza políticamente a partir del Estado, cuyas raíces profundas se encuentran en la Polis Griega y la Civitas Romana. Después de la caída del Imperio Romano, el poder político durante la Edad Media se transformó en una poliarquía. Durante el Renacimiento, la clase emergente requiere de un poder político central, junto con una base territorial para el desarrollo de las actividades comerciales. El Estado moderno surge a partir del Renacimiento. Nicolás Maquiavelo introduce el término Estado. El Estado se transforma en Soberano a partir de Jean Bodin. John Locke, Tomás Hobbes y Rousseau, fundamentados en la teoría contractuista, incorporan nuevos elementos. La Revolución Norteamericana aportaría el concepto de Constitución escrita y la Revolución Francesa incorporaría los Derechos Individuales, hasta construir, paso a paso, la Teoría General del Estado.

II. El Estado moderno se conforma estructuralmente con base en tres elementos: el Territorio, la Población y el Poder. Los Estados nacionales presentan una estructura general que se matiza en los casos concretos a partir de la realidad de cada Estado.

III. El Estado moderno se somete a la normatividad jurídica para crear el Estado de Derecho. El Estado de Derecho se construye a partir de una serie de principios fundamentales, entre los que están: a) Los Derechos Individuales, b) La Soberanía Popular, c) La Representación Política, d) El Estado de Derecho. Legalidad y Legitimidad son elementos sine qua non del Estado de Derecho.

IV. El Estado cuenta con funciones: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. El Estado tiene también una función social. El Estado persigue fines absolutos, como el Bienestar General y fines relativos, como son las actividades concretas que el Estado realiza.

V. Las formas de Estado pueden ser simples o compuestas. Serán simples si el Estado es unitario. Serán compuestas si el Estado es Federal. Las formas de gobierno serán consecuencia directa de la estructura de poder en el Estado. Nicolás Maquiavelo plantea seis formas de gobierno: a) Monarquía-Tiranía, b) Aristocracia-Oligarquía, c) Democracia-Licencia. Estas formas de gobierno serán buenas o malas, según el manejo que se les da. El Estado es el género, el Gobierno la especie.

VI. La Edad Moderna tendrá su organización política específica: El Estado moderno. La Edad Moderna estará caracterizada por la supremacía de la razón sobre la revelación, en la función de interpretar al mundo. En la Edad Moderna, la Teoría General del Estado adquiere un rigor científico, retroalimentado por la Filosofía Política, el Derecho Público y la Ciencia Política, disciplinas fundadas en la razón. El Estado moderno fue concebido en relación a fines específicos con base en la razón. En el siglo XX surgieron y desaparecieron diversos Estados Nacionales, que constituyeron tendencias vivas de la racionalidad política, que mostraron su inviabilidad histórica. En estos casos, la razón fracasó. Para que los Estados sean viables históricamente, deberán ser reformados.

VII. La cultura occidental ha generado proyectos políticos que han devenido en modelos o paradigmas. Los teóricos han centrado las discusiones sobre los mecanismos para controlar la acción estatal y sobre los medios para acceder a mayores niveles de desarrollo. Se han construido modelos típicos de Estado, entre los que se encuentran: el Estado Liberal, el Estado del Bienestar General y el modelo del Estado en los países en desarrollo.

VIII. El Estado moderno ha entrado en crisis en función de los cambios internacionales y de la modificación sustantiva de las demandas y necesidades nacionales, que plantean una nueva definición del papel que habrán de desempeñar los Estados en la realidad mundial. La actividad estatal ha sido insuficiente para garantizar el desenvolvimiento humano hacia mayores estadios de vida. Los Estados nacionales han sido desbordados. El Estado moderno habrá de adecuarse a la nueva realidad sociopolítica.

IX. México logra su independencia de España en 1821. La Soberanía adquiere vigencia histórica plena, que será ratificada con el triunfo de la República sobre el Imperio de Maximiliano. La conformación del Estado mexicano ha sido campo propicio para intensos debates entre posturas ideológicas antagónicas. A cada etapa de la historia ha correspondido un marco normativo diferente. La Constitución de 1857 y la incorporación a ésta de las leyes de reforma dieron origen, aunado al caudillismo, a un régimen liberal que dió prioridad al crecimiento económico y dejando de lado el aspecto social y la democracia. El régimen del General Porfirio Díaz invocó permanentemente a la Constitución de 1857, pero instrumentó su régimen al margen de ella. La Revolución

mexicana, que dió origen al Estado social de derecho, planteó la necesidad de recuperar y hacer efectivos los principios de la democracia liberal, y la necesidad de un cambio profundo en el orden económico-social.

X. El Estado mexicano emanado de la Constitución de 1917, de la que emanan las Garantías Individuales y Sociales, ha construido un régimen político sui géneris, a partir de la creación de instituciones de seguridad social, junto con una Presidencia de la República fuerte, y un sistema político en el que predomina el Partido Revolucionario Institucional. El régimen presidencialista mexicano se ha desarrollado a partir de la acumulación de poder político en el Titular del Poder Ejecutivo. La División de Poderes contemplada en la Constitución se ha matizado en virtud de la presencia del Partido Oficial en todos los ámbitos de la realidad nacional. El Estado mexicano cuenta con una amplia capacidad de gestión económica, misma que ha sufrido mutaciones importantes a lo largo del siglo XX, desde el Desarrollo Estabilizador hasta la crisis de los años ochenta y la recuperación del crecimiento en los noventa.

XI. Del agotamiento del modelo del Estado mexicano en función de su creciente intervención en la economía que culminó con la estatización bancaria en 1982, y de la necesidad de una mayor democracia en el sistema político mexicano, se iniciaron una serie de profundas transformaciones estructurales y jurídicas, que en una perspectiva global podemos llamar Reforma del Estado.

XII. La reforma económica del Estado inició en 1982. La reforma política del Estado inició el 6 de julio de 1988, en función del resultado de las elecciones. La Reforma del Estado ha implicado un intenso proceso de reformas a la Constitución, como lo prevee el Constituyente Permanente. La reforma económica ha devuelto a la sociedad su capacidad de iniciativa. Se ha logrado estabilizar la macroeconomía a partir de un manejo realista del presupuesto que permitió obtener una serie de resultados positivos en el logro del superávit fiscal y la dinamización del comercio internacional mediante la apertura comercial. La reforma política ha iniciado por la creciente participación civil. Se han obtenido logros en la nueva legislación electoral.

XIII. La propuesta alternativa y el futuro del Estado mexicano surge de la necesidad de recuperar la viabilidad política y económica. Esto será posible mediante la apertura de opciones en estos ámbitos, que impliquen una garantía de acceso a la democracia y al desarrollo. En lo relativo a la democracia mediante la instrumentación de diversas reformas en cuanto a la facultad constitucional que tiene el Presidente para iniciar leyes, y en una reducción de sus facultades de nombramiento. En lo económico, mediante la continuidad en lo macroeconómico, pero con una serie de cambios en lo microeconómico que permita mejorar la distribución del ingreso y los niveles de empleo, producción y consumo.

BIBLIOGRAFIA

- . AGUILAR Camín, Héctor. Cuadernos de NEXOS. Compuerta, agosto de 1993.
- . ANDRADE Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado. Editorial Harla. México, 1987.
- . ARISTOTELES. Ética Nicomaquea. Política. Porrúa. México, 1982.
- . ASPE Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. Fondo de cultura económica. México, 1993.
- . BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. Diccionario de Política, II tomos. Ed. Siglo XXI. México, 1984.
- . BOBBIO, Norberto. La democracia realista de Giovanni Sartori, Revista NEXOS, México, febrero de 1990.
- . CAMACHO Solís, Manuel. Reformas y Gobernabilidad. Revista NEXOS, México. Julio, 1991.
- . CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Porrúa, México, 1983.
- . CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo XXI, México, 1989.
- . Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México. 1992.
- . Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1993.
- . CORDOVA, Arnaldo. La formación del Poder Político en México. Editorial ERA. México, 1985.
- . CORDOBA Montoya, José. Diez lecciones de la reforma económica en México. Revista NEXOS. Febrero, México, 1991.
- . COSIO Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1982.
- . CROZIER, Michel. Como Reformar al Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- . CUEVA, Mario de la. La Idea del Estado. UNAM, México, 1986.

- . Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 3 de septiembre de 1993.
- . Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman los -- Artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3 de septiembre de 1993.
- . FAYT, Carlos S. Derecho Político. Ed. De Palma, Buenos Aires, 1988.
- . FERNANDEZ, Matilde. Políticas de Bienestar Social en Europa. Conferencia sustentada en el Centro de Estudios Jaime Vera, Madrid, 5 de agosto de 1991.
- . FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1989.
- . FRIEDMAN, George. La Filosofía Política de la Escuela de Frankfurt. F.C.E México, 1986.
- . GALEANO, Eduardo. Las Venas Abiertas de América Latina. Ed. XXI, México, 1991.
- . GALEANA, Patricia. El Estado Liberal (1854-1910) En: La formación del Estado Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1984.
- . GONZALEZ Cosío, Arturo. El Poder Público y la jurisdicción en Materia - Administrativa en México. Porrúa, México, 1982.
- . GONZALEZ Oropeza, Manuel. "Las opciones posibles (1821-1854) En: La formación del Estado Mexicano. Porrúa, México, 1984.
- . GONZALEZ Pedrero, Enrique. La Reforma del Estado. Revista NEXOS, México, Febrero de 1990.
- . GONZALEZ Pedrero, Enrique. Riqueza de la Pobreza. Apéndice 3. La lección de la elección. Editorial Cal y Arena, México, 1990.
- . GORLICH, Ernst J. Historia del Mundo. Ediciones M.D. Barcelona, 1972.
- . GRANADOS Chapa, Miguel Angel. Plaza Pública. El Financiero. México, 7 de septiembre de 1993.
- . GUERRA, Francois - Xavier. México del Antiguo Régimen a la Revolución. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- . HELLER, Herman. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

- Historia General de México, Varios Autores. Colegio de México. México, 1981. II tomos, Ver: El crecimiento económico.
- HOBBS, Tomas. Leviathan. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- Iniciativa de Decreto que modifica los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2 de mayo de 1990. Palacio Nacional.
- Iniciativa de reformas a los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Miguel de la Madrid Hurtado. 3 de noviembre de 1986.
- JARQUE, Carlos. M. TELLEZ, K. Luis. El combate a la inflación. Ed. Grijalbo. México, 1993.
- JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado, Editorial Continental, México - co, 1958.
- LOCK, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
- LOPEZ Portillo, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Ed. Botas. México, 1958.
- MADRID Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional, Porrúa, México, 1986.
- MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe, Porrúa, México, 1986.
- MAQUIAVELO, Nicolás. Obras Políticas. Ed. Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971.
- Memoria de la Gira de Prioridades Nacionales, PRI, IEPES, 1983.
- NOZICK, Robert. Anarquía, Estado y Utopía. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- OFFE, Claus. Contradicciones en el Estado del Bienestar. Alianza editorial, México, 1990.
- REYES Heróles, Federico. Ensayo sobre los fundamentos Políticos del Estado contemporáneo. UNAM, México, 1983.
- REYES Heróles, Federico. El Estado social de derecho. Algunos Orígenes. La convención de Aguascalientes. En: La formación del Estado Mexicano. Op. cit.

- REYES Heróles, Jesús. Tendencias Actuales del Estado. UNAM, Pórrua, México, 1988.
- RIVERA Ríos, Miguel Ángel. Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano. ERA. México, 1987.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social, Editores Mexicanos Unidos. México, 1992.
- RUBIO Carracedo, José. Paradigmas de la Política, Antropos, Barcelona, 1989.
- SALINAS de Gortari, Carlos. "Con las reformas se constituye el proyecto de México para el siglo XXI". Discurso en: Reformando la Revolución, suplemento de "El Nacional", 6 de febrero de 1992.
- SAMUELSON, Paul A. Economía. Ed. Mc Graw-Hill, México, 1985.
- SANCHEZ Susarrey, Jaime. El debate político e intelectual en México, Ed. Grijalbo, México, 1993.
- SAYEG Helú, Jorge. Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado. Porrúa, México, 1988.
- SERRA Rojas Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1991.
- WITKER, Jorge. Curso de Derecho Económico. UNAM, México, 1989.
- ZIPELLIUS, Reinhold. Teoría General del Estado, Porrúa, México, 1989.