



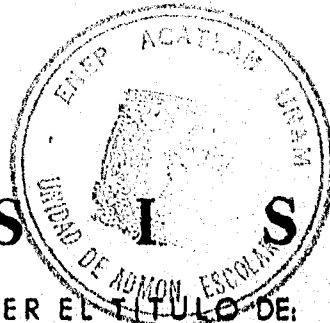
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

23  
ry

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

DEMOCRACIA EMPRESARIAL, NUEVA RELACION  
ESTADO-EMPRESARIO.

Estudio de Caso: Ley de Cámaras de Comercio  
y de las de Industria.



T E S I S

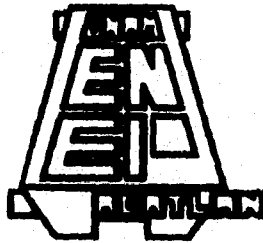
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS

Y ADMINISTRACION PUBLICA.

P R E S E N T A

MARIO RAMIREZ REZA



ASESOR: ARACELI PARRA TOLEDO.

NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO.

1996.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

## DEDICATORIAS

A DIOS:

*Por concederme la dicha de poder concluir una etapa más de las muchas que aún me faltan.*

A MIS PADRES:

ANTONIA REZA Y JOSE RAMIRO RAMIREZ

*Por sus consejos, ayuda, desvelos y sobre todo por el amor familiar.*

A MIS HERMANOS:

*Por su apoyo incondicional*

RAMIRO, HORACIO, RODRIGO, RAFAEL, ROSALBA Y JANET.

A MI MAESTRO ASESOR:

LIC. ARACELI PARRA TOLEDO

*Por su apoyo y colaboración.*

AL HONORABLE JURADO

GRACIAS.

## DEMOCRACIA EMPRESARIAL, NUEVA RELACION ESTADO-EMPRESARIO

Estudio de caso: Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria.

### INDICE.

INTRODUCCION.	1
<b>I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.</b>	1
1. Estado y bloque histórico.	1
1.1. Hegemonía del Estado.	5
1.2. Estado y burocracia política.	7
1.2.1. Burocracia política mexicana.	10
1.3. Las bases de la autonomía estatal	14
1.3.1. El estado Capitalista mexicano.	18
1.4. La crisis de la modernización.	21
1.5. Reforma del Estado y modernización.	22
1.5.1. Gobierno, administración pública, e individuo.	24
1.5.2. Derecho administrativo.	26
1.5.3. Garantías del servicio público.	28
<b>II. LA ADMINISTRACION DEL ESTADO, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE SUS ORGANOS CENTRALIZADOS Y DESCENTRALIZADOS Y LAS AGRUPACIONES PATRONALES.</b>	33
2. La organización del Estado.	33
2.1. La centralización administrativa.	35
2.1.1. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).	41

2.1.1.1. Antecedentes.	41
2.1.1.2. Legislación del comercio y la industria.	43
2.1.1.3. Atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	43
2.1.1.4. Funciones. Administración de la SECOFI en apoyo al comercio y a la industria (Secretario, Dirección General de Comercio, Dirección General Jurídica y la Dirección General de Industrias).	44
2.2. La descentralización administrativa.	46
2.2.1. Modificaciones en la Legislación de las Cámaras de Comercio y de las de Industria (1908 a 1974).	50
2.2.1.1. Ley de Cámaras de Comercio de 1908 (publicada en el Diario Oficial 12 de junio 1908).	51
2.2.1.2. Ley de Cámaras de comercio e Industria de 1936 (publicada en el Diario Oficial 27 de agosto de 1936).	54
2.2.1.3. Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria de 1941 (publicada en el Diario Oficial 26 de agosto de 1941)	60
2.2.1.4. Reforma a la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria de 1942 (publicada en el Diario Oficial 22 de mayo de 1942).	63
2.2.1.5. Reforma a la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria de 1960 (publicada en el Diario oficial 16 de enero de 1960).	65
2.2.1.6. Reforma a la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria de 1974 (publicada en el Diario oficial 30 de diciembre de 1974)	
En virtud de la pág. 34 aparece ilegible se repite la publicación de la misma el 7 de enero de 1975.	68
2.2.1.7. Programa de Acción sobre la Ley de Cámaras de Comercio y de Industria 1995	71

2.2.1.8. Discusión de la Ley de Cámaras de Comercio y de Industria en junio de 1996.	72
<b>III. CAMARAS EMPRESARIALES</b>	74
3. Naturaleza de las Cámaras.	75
3.1. De los socios de las Cámaras.	78
3.2. Las Cámaras mexicanas en el contexto internacional.	82
Conclusiones.	89
<b>IV. PROPUESTA PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA EMPRESARIAL.</b>	95
<b>ANEXOS.</b>	102
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	104

## INTRODUCCIÓN.

La IDEA del presente trabajo surgió de la gran importancia sobre el lugar y el papel de las organizaciones patronales en la estructura del poder en México, con el carácter general de los trabajos elaborados con anterioridad sobre el tema se había impedido una presentación detallada de la existencia y el carácter de las mismas.

¿Cuáles son los planteamientos que los empresarios de México consideran de mayor relevancia? se pronuncian por una Planeación Democrática y Participativa, por ser esta la única que puede sintetizar las aspiraciones generales de la nación, ordenar las demandas, establecer prioridades, fijar metas, asignar recursos y definir tiempos, articulando el esfuerzo colectivo en torno a propósitos comunes.

En México esta institucionalizada jurídicamente la economía central donde se toma en cuenta la planificación económica y en base a ello existen normas y reglamentos de las diferentes instituciones u órganos de gobierno en los que recae la responsabilidad y que se traducen a las leyes a la que ellos dependen

El estudio acerca del Estado es planteado por los diferentes grupos y organizaciones de la sociedad con el fin de esclarecer cual es la función y naturaleza del mismo para ello se tuvo que plantear un detallado concepto histórico y antecedentes ideológicos donde se establecen

las normas de la administración pública tomando en cuenta que es el punto de partida del presente trabajo.

El primer capítulo retoma los antecedentes del estado para definir la relación Estado empresario al antagonismo surgido entre ambos desde hace mucho tiempo y en el cual se sugiere una participación más democrática ante el Estado. Los grupos empresariales de la iniciativa privada son grupos que también quisieran fundamentar su participación con otros organismos diferentes a las Cámaras o agrupaciones empresariales (como asociaciones, consejos, etc).

Los empresarios de México están concientes de que es necesario impulsar un acelerado desarrollo político del país, en el que se de, cada vez más una mayor participación de la sociedad, entendida como el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos culturales, políticos, económicos y sociales.

Las sociedades deben ser protagonistas autónomas hasta donde sea posible, del desarrollo de las actividades que le competen, en un proceso de desenvolvimiento social de abajo hacia arriba, y en el que el Gobierno actúe complementariamente, respetando los foros e instancias donde se produce de manera espontánea la vida social.

La participación pública de la sociedad mexicana no queda limitada a procesos electorales en los cuales se elija a las autoridades que habrán de ocupar los cargos públicos. Cada día es



más claro que existen circunstancias y asuntos de interés ciudadano que rebasan los propósitos y ámbitos de actuación existentes.

El presente trabajo pretende demostrar que dado; el papel desempeñado por el gobierno ante los crudos datos de la evolución de la economía en los años recientes se va generalizando poco a poco la idea de que, si bien era indispensable que el país pasara por la reforma del Estado, el instrumental de la política económica se ha quedado corto.

Este trabajo está integrado por tres capítulos. En el primero se menciona el fenómeno creciente de la participación autónoma de la ciudadanía en la expresión de sus demandas, reclama un cauce que asegure plenamente el ejercicio de las libertades y un auténtico Estado de Derecho. Se presenta un interés declinante en las elecciones políticas nacionales, en México, nos encontramos en el contexto de un proceso de transición del régimen político que ha ido ampliando el margen de pluralidad y competencia, que sin embargo, no alcanza todavía las exigencias de la sociedad y la dinámica internacional.

La influencia del ejecutivo federal sobre los poderes legislativo y judicial es muy amplia, en lo que respecta a las prácticas no definidas por ley. Lo que ha venido sucediendo en México es que el equilibrio de poderes establecidos en la Constitución ha sido debilitado de hecho por la práctica política.

Se da un estado federal constitucionalmente dictado, que establece soberanía de los estados, sujeta a un pacto federal, sin embargo la realidad nos indica que la soberanía estatal se encuentra limitada por el interés político.

En el segundo capítulo, se revisan brevemente las características de la base jurídica de la Administración del Estado, la naturaleza, creación y reformas a la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria sobre la representación empresarial en México, garantizar el total respeto y absoluta adecuación de todas las leyes y normas mexicanas.

Promover fórmulas jurídicas de participación activa, y efectiva de la sociedad en general, de los organismos y cámaras empresariales.

En el tercer capítulo se expone el caso de las Cámaras empresariales y sus Confederaciones, ya sean de comercio o de Industria, que han adquirido especial importancia en los últimos años, no sólo por la relación que estas instituciones guardan con el sector que representan, sino por el contexto político y social en que se han desenvuelto, el papel que han desempeñado en el mismo y las perspectivas que se avizoran para ellas en el

futuro, sobre todo en la perspectiva de la firma de un Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México.

Y finalmente en el cuarto capítulo por diversos motivos, el tema de las Cámaras empresariales está presente hoy en el debate desde diferentes perspectivas:

- Para los representantes empresariales, las Cámaras y sus Confederaciones, constituyen un aspecto importante, pues lo mismo han existido momentos de confrontación clara y tajante, que situaciones de colaboración plena y cabal.

- Para los empresarios, la mayoría, las instituciones camarales constituyen entes enigmáticos, poco conocidos, que están presentes como una faceta de las "instituciones políticas" de los empresarios, pero sin acertar o definir, bien a bien, qué se quiere decir con aquello de "instituciones políticas". A la incompreensión se suma una cierta molestia por la confusión que existe en muchos acerca de si se trata de instituciones de los empresarios o de entidades gubernamentales -situación que por cierto comparten algunos funcionarios públicos-, que se imponen de manera obligatoria y respecto de las cuales existe un impuesto más.

- Para los obreros, las cámaras y confederaciones son parte de los adversarios a quienes es necesario enfrentar de manera periódica, a fin de asegurar legitimidad en el liderazgo ante la opinión pública, venga a cuento o no, y como una forma de ganar puntos cuando se trata de obtener cargos políticos a lo largo del calendario político.

- Para los periodistas se trata de una fuente de información que genera continuas y abundantes informaciones, generalmente de confrontación, y que resultan de interés para

cubrir y comentar acerca de ellas, casi con un estilo semejante al que se usa para el periodismo político

Como quiera que sea, las cámaras empresariales, con más de cien años de vida en el país, forma parte del escenario nacional. Ya es tiempo de determinar por qué están ahí, que son y para qué sirven ¿Son parte de las estructuras obsoletas -corporativas- que es necesario suprimir para que el país entre de lleno a la modernidad, o son como otros piensan, instituciones válidas que deben permanecer con la debida actualización? De esto trataremos a lo largo de este trabajo con la idea de que la determinación que se tome en el futuro inmediato, se haga con información suficiente y criterios claros que permitan distinguir las cámaras y sus confederaciones, de las asociaciones de diversa naturaleza y los sindicatos patronales.

Se pretendía presentar una investigación más profunda sobre las mayores agrupaciones patronales y lo mismo con el Estado, pero la mayoría de las fuentes de información fueron obtenidas de años anteriores, con base a lo anterior solo se pudo cubrir parcialmente este trabajo ya que la mayoría de los aspectos ausentes en esta investigación fueron de difícil acceso por la información tan confidencial en la cual se maneja pero se tomaría en cuenta como punto de partida para posteriormente ahondar en el conocimiento de las agrupaciones en México.

Otro de los puntos que no se pudieron abordar en el presente trabajo fue *status* jurídico de las agrupaciones por el establecimiento de la nueva Ley de Cámaras de Comercio e Industria que se encuentra en debate y posteriormente se dictaminará ante el Congreso para su ejecución y validez ante la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y de ser aprobada se estaría hablando de una obligatoriedad en el registro y una libre asociación

*"CUERPO POLÍTICO INTEGRADO  
POR EL CONJUNTO DE PERSONAS  
QUE HABITAN EN UN TERRITORIO  
DETERMINADO Y OBEDECEN A UNA  
AUTORIDAD COMÚN. PERO LA  
MAYORÍA DE LOS AUTORES ESTA  
DE ACUERDO EN QUE EL ESTADO  
DEBE TENER UN FIN POLÍTICO Y  
SOCIAL."*

ALFONSO REYES

## **I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.**

### **1. ESTADO Y BLOQUE HISTÓRICO**

El propósito es analizar el funcionamiento del Estado, todo ello visto a través de la política económica y social, del discurso ideológico y pensamiento dominante

Uno de los supuestos que se ha considerado para este trabajo, sugiere que el Estado en su funcionamiento y prácticas políticas, en último análisis, respondería fundamentalmente a los intereses de aquella ó aquellas fracciones predominantes en el plano económico dentro del bloque -ello quiere decir que la clase o fracción hegemónica realice las funciones del dominio político directamente-. Esta labor de dirección y mantenimiento del aparato de Estado la realiza un grupo especial (o fracción) de funcionarios encargados del suministro de los cuadros políticos del Estado y de la dirección buro-política-militar

Dentro de un sistema social denominación se puede destacar la hegemonía de una clase o de una fracción de clase. La hegemonía presupone no sólo el predominio en el terreno económico si no de manera fundamental en el terreno cultural y político .La dominación es el

control que ejerce el Estado por medios coercitivos y mediante la disciplina que impone a los elementos que, activa o pasivamente, no se adhiere a su proyecto económico y político. La segunda forma - la dirección - , corresponde a la hegemonía propiamente dicha , la que es ejercida en el seno de la sociedad civil a través del desarrollo de las organizaciones privadas, los partidos, los sindicatos, etc. De tal suerte, debemos diferenciar los tres niveles en que se pueden realizar la hegemonía: el económico, el político y el ideológico.

La fracción (o fracciones) de clase es hegemónica , cuando puede aparecer la representante ideológica y política de toda la sociedad civil, y puede dictar la orientación fundamental de la política económica del Estado. A este nivel la clase dirigente - hegemónica - ejerce su dominio basándose en el consenso ideológico y la aceptación de la mayoría, especialmente por el bloque dominante de su dirección intelectual y política, no requiriendo para ello ser hegemónica o predominar en el plano estrictamente económico \*

*"Precisamente por el lugar diferenciado que ocupa en el proceso de producción dentro de una formación social capitalista, la burguesía se presenta fraccionada es decir dividida funcional y estructuralmente"*

---

\* NOTA: 12-08-95 FINANCIERO pág.6

La Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Comerciantes, Industriales y Prestadores de Servicios El Barzón A.C. (que expandió su campo de influencia de lo rural a lo rural -urbano, tiene la capacidad de consolidarse en cadenas productivas, como ha ocurrido exitosamente en Italia con las unidades de producción y comercio pequeños que, en el contexto de la integración europea, vieron amenazado su futuro.

<sup>1</sup> Conceptualmente distinguimos las siguientes fracciones que integran el bloque dominante además, de la propiamente política del Estado; éstas son : del capital financiero industrial, agrario y comercial y de la pequeña producción mercantil; campesinos, artesanos y comerciantes.

En el bloque en el poder y a través del Estado, se posibilita la articulación y la coexistencia de los intereses de las clases y fracciones que lo constituyen. Por eso hablábamos en el principio de la unidad compleja y contradictoria que caracterizan, conceptualmente, la noción de bloque dominante. El Estado organiza políticamente a estas fracciones las cuales funcionan en el seno de una unidad política específica (sistemas y forma de gobierno, tipo y aparatos de Estado, etc.) recubierta por el concepto de bloque dominante. Dentro del bloque, las fracciones se agrupan o diferencian principalmente por su orientación política, por su adhesión o rechazo a determinado proyecto histórico de desarrollo, por el tipo de alianza que establece con el Estado, con el capital nacional o extranjero, etcétera

De acuerdo con Gramsci, *"por Estado - en sentido integral- entendemos la amalgama dialéctica de dominación y hegemonía dictadura y consenso, sociedad política y sociedad civil. Estas son nociones interrelacionadas dialécticamente que no pueden separarse una de la otra, ya que en la realidad, ambas se identifican. Su rechazo conduce a una idea primaria del Estado y funciones...."* Tal concepción teórica presupone considerar al conjunto de los medios de dirección intelectual y cultural de una clase sobre la sociedad y la forma en que se puede realizar su "hegemonía" aún cuando sea el precio de "equilibrios de compromisos" tendientes a salvaguardar su propio poder político particularmente amenazado en los periodos de crisis"<sup>2</sup>. Para Gramsci, la mediación en el interior del Estado se da en oposición entre la función de hegemonía y la función de

<sup>2</sup> Gramsci (Notas sobre Maquiavelo), sobre política y sobre el Estado moderno en Obras, t.I, México, Juan Pablos, p.p. 54 y 94, 1975.



dominación; ninguna de estas dos funciones puede ser única en la superestructura, en términos absolutos, a menos que desaparezca el conflicto y las propias clases antagónicas.

Lo que cumple su propósito fundamental, el Estado que es la de complementar estos antagonismos, como un Estado Superior, para que en el bloque, la hegemonía no pueda limitarse a la dirección, a la política ejercida por la fracción o grupo, sino que requiere también la legitimación y el consenso ideológico, lo cual lo conforma la sociedad.

En el bloque, la hegemonía no puede limitarse a la dirección, a la política ejercida por la fracción o grupo, sino que se requiere también de la legitimación y el consenso ideológico frente a las clases dominantes. En este proceso debemos destacar las funciones que desempeña el Estado y su aparato político.

Se ha considerado para sustentar lo mencionado por Gramsci, también a Nicos Poulantzas que opina:

*A) Concebimos al aparato político como una instancia mediadora que sirve de contacto y representación entre el poder del Estado y las distintas clases y fracciones que integran el bloque dominante; estas últimas se moverían en el terreno de la sociedad civil. En el rompimiento de esta representatividad y vinculación, puede producirse una crisis de hegemonía, es decir, de dirección<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> Nicos Poulantzas, Fascismo y dictadura (México, Siglo XXI, 1974), también lo denomina aparato de estado, distinguiéndolo del poder de Estado. La función de aquellos sería el mantener la unidad y la cohesión de una formación social, de su dominio de clase así como el de la reproducción de las relaciones sociales y de clase.

B) Otra función del aparato político es el mantenimiento y la reproducción del consenso ideológico hacia el poder del Estado; al fallar éste, puede también surgir una crisis de hegemonía. La crisis dentro del bloque de fuerzas es básicamente una crisis de mediación; sugerimos que esto es lo que ocurre durante el período que se analiza.

C) Así mismo, si la fracción o grupo dirigente gubernamental no puede actuar de común acuerdo con los intereses del bloque dominante en su conjunto, se produce también una crisis de hegemonía y de dirección.

#### 1. 1. Hegemonía del Estado

El Estado se legitima a través de sus aparatos políticos -ideológicos, los que realizan las funciones de hegemonía y dirección intelectual y política de la sociedad. A su vez, el aparato político puede tomar la representatividad de una fracción de clase y gobernar a nombre del bloque dominante, privilegiando los intereses específicos de la fracción hegemónica. Esto último puede ser detectado analizando el contenido de las principales medidas de política económica y social adoptadas por el Estado y su grado de aceptación o rechazo por parte de las distintas fracciones de la clase dominante; es decir, analizando el nivel del conflicto dentro del bloque.

Una clase social adquiere verdaderamente su hegemonía, sólo después de la creación de una potente red de intelectuales mismo que ejercen de un modo adecuado las funciones de

elaboración de ideología como de administración de aparato de Estado ( políticos, altos funcionarios públicos, jefes del ejército, etc.). Conceptualmente se puede distinguir dos tipos o grupos de intelectuales de acuerdo no sólo con su posición ideológica, sino con las funciones que ejerce en la "división del trabajo" y en el mantenimiento y reproducción de la hegemonía política y económica del bloque dominante estos son:

A) Aquel grupo está orgánicamente integrado o identificado con los intereses y las funciones específicas que realizan los sectores empresariales, a este grupo lo definimos como intelectual de clase.

B) Otro sector, que realizaría tareas políticas-administrativas de dirección, que se identificaría orgánica y funcionalmente como formando parte de la burocracia política, defendiendo los intereses "específicos del Estado"<sup>4</sup>, que, definimos como intelectual orgánico

En términos generales, al utilizar esta categoría pensamos que el intelectual debe poseer las siguientes características:

- Ser el portavoz de los intereses y aspiraciones de la clase dominante;

---

<sup>4</sup> A este respecto es menester aclarar la idea expuesta por Gramsci en sus Notas sobre Maquiavelo en el sentido de que muchos intelectuales piensan que son del Estado cuando en realidad el grupo económico básico es el Estado; en este orden de cosas los políticos e intelectuales son agentes activos del Estado y del poder económico.

- Ser el portavoz ( a través de la formación de un proyecto específico de desarrollo socioeconómico) de los intereses globales de la fracción hegemónica; y, finalmente,
- Ser el mediador y el punto de confluencia de ambas instancias.

### 1.2. Estado y Burocracia Política

El surgimiento del Estado moderno posrevolucionario no ha seguido el modelo "clásico", ¿pero podemos de ahí inferir que el sistema político mexicano constituye una forma externa de autonomía estatal? es decir, de una situación en la cual la fracción y clases que componen el bloque no cuentan con el ejercicio directo del poder político, sino que lo ejercen por intermedio de un grupo social; el de la burocracia política. En este sentido sí se podría hablar de la pérdida del poder político si es que alguna vez lo tuvo durante los últimos años, por parte de la clase o fracción predominante, en el terreno económico no ejerza el poder de una manera directa, no significa que no mantenga ésta el dominio.

Así, concebimos al Estado en general, y al mexicano en particular como el marco institucional en el que se expresa una determinada dominación y dirección de clase. Sin ser éste un bloque monolítico, estaría dirigido por un determinado grupo social estructurado orgánicamente en torno a un proyecto común, siendo el Estado, a través de la burocracia política mexicana ( la que ocupa las alturas del Estado) como el grupo social dirigente y

políticamente hegemónico del Estado, sin que coincida estructuralmente con la clase económicamente dominante ni con su fracción predominante.

*De manera conceptual la burocracia política es aquel grupo especial encargado de la dirección y administración directa del Estado y del gobierno*<sup>5</sup>. En cuanto a su representatividad funcional, hipotéticamente el Estado respondería a los intereses de una o más fracciones del bloque dominante. Dentro de esta perspectiva, la burocracia política puede participar de la hegemonía junto a las fracciones de la clase burguesa. El grupo dirigente del Estado que definimos como burocracia política forma parte de la clase y del bloque dominante, más sin llegar a constituir ella misma una "clase en sí". Nuestra categoría de burocracia política es diferente a la definición weberiana de burocracia.

Weber considera que el verdadero dominio del Estado moderno "*más allá de los discursos parlamentarios y de los problemas del jefe de Estado*"<sup>6</sup>, el manejo cotidiano de la administración, se encuentran obligatoriamente en manos de la burocracia tanto civil como militar. La formalidad, la carrera, el profesionalismo sujeto a reglas rígidas, jerárquicas, sueldos, ascensos y en fin, a la competencia.

Sin embargo, en Weber encontramos otra categoría sociológica, la del político profesional; individuos "que no se proponen ellos mismos ser señores... sino estar al servicio de caudillos

---

<sup>5</sup> La burocracia política mexicana estaría constituida por los altos funcionarios del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial.

<sup>6</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1964, p. 1060.

carismáticos y de los "señores políticos" (...) que de la atención de la política hagan un modo de vida por una parte, un ideal por otra". *"La dirección de un Estado - continúa Weber- o de un partido por personas que viven exclusivamente para la política y no de ella, implica necesariamente un reclutamiento "plutocrático" de las capas políticamente dominantes no trate también de vivir" de la política, o sea que no trate de aprovechar su dominio político en beneficio de sus intereses económicos privados*<sup>7</sup>

Los servidores públicos modernos son así catalogados como *"un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado..."*<sup>8</sup>.

1. Las funciones de gobierno son encargadas a este cuerpo especializado a la organización burocrática, la que ofrece sus recursos de poder técnicamente mejor desarrollados en manos de quien posee el dominio "tanto de tipo puramente político como pura mente económico o de otra índole". Y más adelante agrega Weber *" la burocracia no dispone de poder propio por si misma, sino es instrumento de el gobierno"*<sup>9</sup>. Sin embargo, la burocracia posee ciertos "elementos de poder", intereses específicos a los cuales se aferran ; ¿ cuáles son estos intereses y elementos?: el secretismo, el control de ciertos órganos de gobierno sobre la información...etc. No obstante, Weber recalca que esta

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 1067.

<sup>8</sup> Ibid., p. 1068.

<sup>9</sup> Ibid., p. 1057.

*siempre esta sometida a una autoridad central, "monocrática" como el presidente, primer ministro, parlamento, ejército, etc.*<sup>10</sup>

Estos planteamientos weberianos son cruciales ya que de ahí se interfieren las diferencias con la categoría de burocracia política aquí empleada. Por aquélla, Weber entiende fundamentalmente eficiencia, servicio... por ésta, además entendemos poder político real, ya que la burocracia política mexicana no se encarga sólo de las funciones técnicas de administración, sino de las fundamentales de dirección política del Estado y de la mediación entre el bloque dominante y la sociedad entera; ésta constituye un cuerpo orientado al logro de la legitimidad estatal y del sistema de dominación socioeconómica.

### 1.2.1. Burocracia Política Mexicana

En México, la burocracia política misma, constituye el parlamento, el poder ejecutivo y poder judicial; la "lealtad" -para emplear un término weberiano- se le debe básicamente a la clase dominante en conjunto; es decir, a la relación social definida por el sistema capitalista, su mantenimiento y desarrollo y, fundamentalmente, a las funciones de mediación entre sociedad civil y sociedad política.

El cuerpo burocrático weberiano es ideológico y político en función de sus propósitos y objetivos, pudiendo servir, indistintamente, a cualquier señor o Estado. Tal cualidad de "de

---

<sup>10</sup> Ibid., p 743-744

\* NOTA: 08-08-1995 Periódico REFORMA 1a pag. AEROMEXICO.

servicio" es asumida por la burocracia como una necesidad objetiva del desarrollo y la acumulación capitalista. Perfeccionarla organización, aumentar la especialización, la eficacia y la racionalidad administrativas se hacen más imperioso con el desarrollo de la complejidad estatal y la producción capitalista.

*Como puede deducirse de lo antes dicho, nuestro concepto de burocracia política es diferente a la noción weberiana del " cuerpo administrativo" , acercándose más al concepto de "servidor público"*<sup>11</sup> . La burocracia política representa la personificación del poder estatal - como el capitalista lo es del capital-. En cuanto a relación social, dispone ésta no solo de la capacidad legal para ejecutar, sino también, y sobre todo, la de tomar decisiones. En primera y última instancia, los intereses de la burocracia política mexicana responden a los intereses y necesidades del Estado capitalista.

*"La pretensión de elevar al concepto de clase, a la burocracia política definiéndola como "clase política", bien como "burguesía burocrática", o como "Burguesía de Estado", además de ser teóricamente incorrecto, impide ver la riqueza de matices en el funcionamiento reproducción, movilidad y desarrollo de esta categoría especial cuya función central es la de lograr el consenso y la legitimación para el Estado y la clase dominante."*<sup>12</sup> Por ejemplo, en el concepto de burguesía de Estado, ¿quién o quiénes son sus representantes directos? ¿el ejecutivo, el gabinete, los gobernadores o directores de

---

<sup>11</sup> En ambos conceptos se da el divorcio entre aquellos que detentan la propiedad de los medios de producción, e inclusive su control, de aquellos otros que tienen el monopolio de los conocimientos

<sup>12</sup> En primer lugar, porque la burocracia política no es propietaria de medios de producción; tampoco explota directamente trabajo ajeno.



empresas? . De ahí que sugerimos que es más acertada la separación y diferenciación analítica entre "agentes del poder" y detentadores del poder económico

Así mismo, "los conceptos de burguesía estatal o de clase política ayudan poco en el estudio de los criterios e indicadores que se refieren a la autonomía relativa de la instancia estatal y a la movilidad social y política del núcleo dirigente"<sup>13</sup>. Así, bajo estos conceptos, los mecanismos de selección y de reclutamiento de personal político-burocrático dejan de tener un valor explicativo. A propósito, ¿dónde se ubica a la primera?, entre la pequeña y mediana burguesía y, a la segunda, ¿pertenece la gran burguesía monopolista?. Con estos criterios surgen más problemas que los que se resuelven. Aún más, el concepto de burguesía estatal, como elemento constitutivo de clase, confiere a ésta una autonomía absoluta dentro del bloque de poder y del Estado.

1. Del mismo modo, "el concepto de élite empleado por los científicos de la "Política Comparada" y de los análisis sistemáticos no logra explicar ni la naturaleza (origen y composición social) ni la complejidad funciones que desempeña este grupo especial de dirigentes"<sup>14</sup>; el concepto de élite sigue respondiendo a criterios de estratificación y de

---

<sup>13</sup> El economista mexicano Alonso Aguilar M; participa en este concepto al afirmar que "la plana mayor del gobierno de los organismos y empresas estatales forman parte de la burguesía. Porque (...) todos los más altos cargos están ocupados por burgueses por personas que independientemente de sus puestos son dueños de bienes de producción, son empresarios o accionistas de algún negocio, son inversionistas y rentistas de un tipo u otro que en consecuencia, directa o indirectamente participan en la extracción y sobre todo en la retención y el disfrute de plusvalía generada por trabajadores". A. Aguilar M., "La oligarquía", en la burguesía, la oligarquía y el Estado México, Nuestro Tiempo, 1974, p. 182.

<sup>14</sup> El interesante trabajo de Jorge Alonso, La dialéctica clases-élites en México (México, Eds. de la Casa Chata, 1971), trata, con propósitos analíticos de "armonizar" esta dicotomía. El término élite lo emplea como sinónimo de capa dirigente o bien como las alturas del poder político, económico, sindical, partidista, etc.

jerarquías, sin permitirles distinguir a aquellas capas de la sociedad que, sin tener poder y capacidad económica, si dispone en cambio de un alto poder mando y de dirección política.

Desde la llamada etapa de institucionalización del país , “ el núcleo gobernante llega a conformar una capa o categoría social, cuya relación con el poder político y la dirección gubernamental lo vinculan y estrechan de manera orgánica con el poder económico y la clase dominante (en el sentido de identificación y afinidad con el proyecto histórico de desarrollo capitalista) .

2. *Sus funciones y responsabilidades fundamentales son las de articular , organizar y dirigir, en alianzas con fuerzas, el proyecto de la clase dominante en conjunto*<sup>15</sup> .De ahí que se puede perfectamente considerar a ésta categoría como verdaderos intelectuales orgánicos de clase.

---

<sup>15</sup> Lorenzo Mayer, La etapa formativa del Estado Mexicano Contemporáneo (1928-1940) México, El Colegio de México, 1976 pp. 46-58.

### 1.3. Las Bases de la Autonomía Estatal

¿De qué recursos dispone el Estado que le permiten disponer de un alto grado de influencia en la sociedad civil? ¿Cuáles son las bases de autonomía y legitimidad social? ¿Por qué su presencia arraigada y su alta "permeabilidad" en el seno de la sociedad civil son aún poco cuestionadas por las instituciones "privadas"?

De la respuesta a estas interrogantes dependerá la explicación correcta del fenómeno verificado durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez: la presencia de un gobierno aparentemente fuerte pero contradictorio que atravesaba por múltiples problemas de legitimidad, que cuenta con un amplio arraigo y consenso entre las clases.

*"El problema de la "gelatinocidad" de la sociedad civil no se puede identificar de una manera mecánica con la existencia de un mayor o menor grado de democracia en la sociedad; tampoco implica que la sociedad política sea fuerte. La dicotomía Estado fuerte sociedad civil débil o gelatinosa según Gramsci"<sup>16</sup>, la presentaba sólo para países que sufrían de un desequilibrio permanente y una crisis de legitimidad cuya "superación" se hacía vía coerción y no del consenso; el análisis se emplea para situaciones históricas muy concretas sin caer en generalidades ni extrapolaciones.*

---

<sup>16</sup> Por ejemplo cita el caso de la rusia zarista y de las llamadas sociedades asiáticas, donde el "Estado era todo", habiendo muy poco espacio para una lucha abierta y "guerra de posiciones", donde una clase le disputará la hegemonía a otra en las trincheras avanzadas de la sociedad civil. F. Fernández Buey, Actualidad del pensamiento político de Gramsci, México, Grijalbo, 1977, p.26.

Para el caso de países como México, con un nivel de subdesarrollo, dependiente, pero con un considerable grado de desestabilidad política, la fortaleza del Estado y de la clase o grupo dirigente se explica no sólo ni básicamente, por su capacidad para imponer soluciones por la fuerza; existen otros recursos y mecanismos por medio de los cuales puede conquistar, en lo fundamental, el consenso y la aceptación del sistema, tanto por parte de las clases dominantes como parte de las clases subalternas. Sólo aparentemente la sociedad civil mexicana es débil; el problema es que el Estado se ha nutrido de vitalidad y fortaleza de ella apropiándose.

Empíricamente podemos constatar tres elementos centrales que constituyen las bases y las fuentes que confieren autonomía estatal, colateralmente también a la burocracia política dirigente, respecto de y en relación con la clase económicamente dominante:

A) El sector paraestatal de la economía (en su mayoría obreros);

B) *“La legitimidad y el consenso que logra conquistar al interior de la clase dominante y sobre todo, en el seno de las clases subalternas”<sup>17</sup>*, hegemonía que obtiene la burocracia política, gracias a la creación y difusión amplia de las creencias y valores de la ideología dominante;

C) La facultad del uso legítimo de la violencia, la coerción, el control sindical y político sobre las principales organizaciones en los trabajadores, etc. *“Las instituciones estatales ejercen*

---

<sup>17</sup> Gramsci señala que el parlamento, la magistratura (Poder Judicial), y el Gobierno son también órganos de la hegemonía política (estatal). Notas sobre Maquiavelo, o. cit., p. 116.

*poder cuando respaldan sus decisiones con la capacidad de imponer severas sanciones (no sólo coactivas) en caso de no ser obedecidas*<sup>18</sup>

Estas tres fuentes de poder se complementan mutuamente y entrecruzan. La burocracia política hoy en día enfrenta cada vez más a un proceso de diferenciación interna, con una división de trabajo cada vez más precisa. Aquí podríamos ubicar al menos tres niveles distintos de diferenciación: Su papel de dirección política; sus funciones de administración pública y, finalmente, la dirección de las empresas descentralizadas. Correlativamente podríamos definir también tres fracciones o sectores en que internamente se dividen la burocracia política, si bien dentro de la diversidad lo predominante es la unidad: Gobierno-Dirección empresas descentralizadas-partido político. Existe un alto grado de movilidad y de rotación del personal donde se combinan orgánicamente cada una de estas funciones; es decir, existe una articulación a todos los niveles de la burocracia política según sea su nivel político, económico-administrativo y sindical.

Los criterios típicamente empresariales de rentabilidad, costo-beneficio, no están muy arraigados dentro del sector público. Todavía se maneja con criterios de eficiencia política, clientelismo. Dentro del Sector Paraestatal se puede distinguir tres tipos de organismos:

- 1) Agencias, Fideicomisos de planeación y programación;
- 2) Sector productivo;
- 3) Sector Financiero y de Servicios.

---

<sup>18</sup> Guillermi O'Donnell, "Apuntes para una teoría del Estado" en estudios sociales Centroamericanos, Número 20, 1978, Costa Rica, Mayo-Agosto de 1978

Si bien en el Sector Paraestatal hay ausencia de propiedad privada, también el control social sobre él mismo está ausente, siguiendo en un esquema de acumulación similar a la de la propiedad privada.

Aquí las decisiones son altamente centralizadas, a pesar que en el interior mismo del sector no existen pautas claras de comportamiento económico, de unidad y de cohesión.

Después de la Revolución Mexicana se incrementó la participación estatal en la esfera económica; pero no es sino hasta el período cardenista cuando esta adquiere mayor auge. Un sector avanzado de la burguesía nunca objetó tal intervención, ya que comprendía la necesidad de utilizar al Estado como fuente de acumulación acelerada.

La intervención del Estado ha devenido históricamente de una simple forma de regulación indirecta (impuestos, política monetaria, subsidios, créditos, etc.) a la intervención directa y a formas más dinámicas de decisión y control como es la participación en la producción material y de servicios y en la creación de la infraestructura económica.

### 1.3.1. El Estado Capitalista Mexicano

Esta última forma de participación activa, se refiere concretamente al sector estatal, paraestatal mexicano hasta 1982 y la nueva clase nacional e internacional elementos que configuran lo que se denomina genéricamente como capitalismo del Estado. Para poder comprender lo que la burguesía entiende por economía neoliberal, tenemos primero que considerar la existencia en declive de la propiedad estatal en sí. De un examen bastante esquemático tenemos que esta forma de propiedad tiene su origen y evolución en cuatro fuentes fundamentales, a saber:

A) Nacionalización (nacionalización no expropiación ni confiscación de los bienes propiedad de extranjeros) y compra de empresas ya en operación;

B) Acumulación y operación amplia de estas empresas;

C) Construcción por el Gobierno de nuevas empresas, y;

D) Asociación del sector público con capitales privados nacionales o extranjeros y que conformaban el capital mixto, propiamente dicho, o la "mexicanización".

Además de las formas anteriores de propiedad estatal habría que incluir la nacionalización de una parte de la Tierra y que tanto ejidos de cooperativa de diversa índole poseen un

usufructo y que nominalmente eran del Estado. Prácticamente todas estas adquisiciones se hicieron a partir de bienes e intereses extranjeros, o de empresas que sin la intervención estatal irían a la bancarrota.

La existencia de la propiedad empresarial privada y de la estatal sobre los medios principales de producción, distribución y venta nos condujo al llamado sistema de economía neoliberal. Es decir, México contaba con dos tipos de propiedades diferentes, la estatal y la privada, pero ambas incorporadas a una forma de propiedad general, común a las dos: la propiedad capitalista.

El Estado participaba prácticamente en todos los sectores de la actividad económica del país. Sin embargo, ni el sector estatal en la industria, transporte, comercio, fianza, etc., ni el ejidal en la agricultura, determinaban el grado, carácter y orientación fundamental del desarrollo económico. "Competía con la iniciativa privada, pero no la determinaba ni la dirigía. Por el contrario, estaba condicionada al sector estatizado.

La dirección política del bloque y de la sociedad se realizaba a través del Estado y sus aparatos políticos e ideológicos, fundamentalmente el partido oficial. Aquí es donde se elaboraban y formulaban los proyectos básicos de desarrollo, la ideología de la clase, etc. Era propiamente de capa política de nivel superior, con cuadros intermedios de dirección, electos o designados (Poder Ejecutivo, Legislativo...) la que se localizaba en el nivel más alto, la que ejercía estas funciones. Existían también agencias y organismos encargados de las gestiones



burocráticas administrativas y de implementación en los programas de desarrollo, aplicación de las medidas de política económica, etc.

A este sector permanecían los técnicos a la tecnoburocracia, es decir, directores y administradores de empresas estatales, los cuales actuaban bajo un alto grado de subordinación de las directrices políticas. El Estado disponía así de capacidad para influir de manera directa en el proceso productivo, del trabajo y de valorización del capital. Una de sus fuentes de autonomía relativa frente a la estructura de clases dinamaba de su capacidad para apropiarse una parte considerable del excedente vía sector estatal. (recaudación fiscal), así como de transferencia del mismo a través del gasto público y del gasto corriente del Gobierno, las inversiones en infraestructura y de apoyo a la producción privada.

Con ese bajo el porcentaje de los recursos tributarios (directos o indirectos), el Estado se proveía de recursos financieros recurriendo cada vez más a la deuda tanto externa como interna; con toda la orientación del gasto público y la redistribución de los impuestos tenía un claro contenido de clase.

Sin duda, la capacidad de las instituciones políticas estatales para mantenerse al frente de la dirección política del bloque constituía una fuente indiscutible de poder y de autonomía estatal. Ello se debía tanto a las propiedades institucionales como a la capacidad para incubirlo. En la división-caracterización que hacía el dirigente empresarial, sobre el papel y las funciones económicas del Estado, de la administración pública, de la política sindical y social, etc.; desaparece el contenido de clase de este. Al respecto debemos insistir que ni el

Estado mexicano ni la burocracia política constituían simples agentes al servicio de los capitalistas y del desarrollo económico, sino que ambos cubrían importantes y complejas funciones de legitimación y de medición en la estructura del poder, de clases y en la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, el papel económico desempeñado hoy en día por el Estado, es mucho más difícil e importante que en décadas pasadas. Su grado de intervención así como su orientación (el sector público), la necesidad de una acción económica estatal más vasta en la esfera de la producción directa, dependía de las formas concretas que adopten el modelo de acumulación capitalista.

#### 1.4. La Crisis de la Modernización.

Para Armando Rendón *"la cohesión interna de las instituciones y agencias gubernamentales ya no es fuerte; su unidad se realizaba a través del ejecutivo, lo mismo que el control político; este último no lo ejerce ni el partido, ni las Cámaras, ni los Militares. En el llamado proceso de modernización inducida se da el fenómeno del "Ejecutivo Reformista"<sup>19</sup>, el legislativo conservador.*

Debido a que en México no sólo los mecanismos de presión y control político estaban bastante institucionalizados. El alto grado de centralización y autoritarismo demostraba el ejecutivo podría ser explicado no sólo por la "la estructura institucional y corporativa", del

---

<sup>19</sup> Armando Rendón Corona, "La burocracia política mexicana, 1940-1977", FCP Y S 1978."

sistema político mexicano sino también por el insuficiente desarrollo de las fuerzas productivas y del aparato económico del país. Pero sin duda el bajo grado de presencia de las masas populares en las decisiones gubernamentales da pie al fenómeno autoritario

### 1.5. Reforma del Estado y Modernización

Las cuestiones más debatidas en el campo de las ciencias sociales es el tema de la reforma del Estado. El Estado ha dado luz para el desarrollo de diversas disciplinas científicas, es también una organización con antecedentes pasados y actuales de múltiples transformaciones que afectan directamente a toda la humanidad, esta doble faceta del Estado como instancia de análisis y como instancia de vida política y social, determina que todo cambio en su organización, funciones y aún en sus objetivos es motivo de alteración del orden socio-político local e internacional y del pensamiento político mismo sobre todo si los cambios se dan en el seno de las naciones dominantes y se imponen como cauces de conducta entre otros estados.

Una reforma significa también reconsiderar, revitalizar, reorganizar, redistribuir y reordenar, no siempre tiene como propósito una transformación radical, de ahí sus diferencias con otros conceptos de cambio, para muchos estudiosos la reforma es un esfuerzo de adaptación evolutiva, pero para otros es síndrome de persistencia permanencia y búsqueda de regeneración, de esto se deriva que, en el ala crítica se condensan las demostraciones sobre los perjuicios de una reforma aplicada al Estado, sobre todo si éste da muestras de un

distanciamiento entre sus fines, en una sobreposición de sus medios y una persistencia de interés político particularista de las élites dominantes, para precisar los alcances de la reforma del Estado y su influencia en México es necesario recomponer una definición que, aún con el riesgo de que se limiten ciertos aspectos, sirva para identificar sus elementos centrales.

Para Michael Crozier, *"un paso necesario hacia un cambio sensible en las formas de ordenar el poder, el Estado de la búsqueda de una capacidad de aprendizaje social que ayude al replanteamiento de patrones del comportamiento político, se trata de "un Estado modesto, respetuosos de los ciudadanos al servicio de los cuales acepta obrar supone, en efecto, una política modesta que no pretenda cambiar la vida, ni fundar de nuevo la sociedad"*<sup>20</sup>, el propio autor reconoce que para el cumplimiento de este fin se requiere un magno esfuerzo, el cual debe promoverse en el seno de la propia sociedad desechando modelos absolutos y optando por una cultura de la democracia. Esa misma cultura implicaría una vertiente interactiva que modele una nueva forma de relación Estado-sociedad y del servidor público con respecto al particular.

Este planteamiento es preocupante por la vinculación del núcleo social a la responsabilidad de dirección del Estado, sobre todo en procesos políticos; indicios de una reforma real y presente, donde se registra un sensible cambio en la relación Estado-sociedad actualmente en muchas naciones, mismo que se reconoce principalmente por dos tendencias, directrices de ese fenómeno: por una parte la recuperación de un pensamiento liberal renovado (neoliberal)

---

<sup>20</sup> Crozier, Michael. "¿hacia dónde debe dirigirse hoy la política?" En: Angeles, Luis (coord.) Reforma del Estado: las razones y los argumentos. PRI, México 1990, pag.25

y el agotamiento de los modelos estatistas que han atribuido al Estado la mayoría de los elementos conductores de los procesos sociales y económico, tales como la acumulación y distribución de riqueza y el desarrollo "social" y particular de los individuos.

#### 1.5.1 Gobierno, Administración Pública, Individuo.

Para Carlos Sierra *"en la sociedad se da una organización para el bien común y, para organizarse constituye un gobierno, el cual, originariamente, proviene del pueblo. Por tal motivo, tiene que cumplir y satisfacer las necesidades planteadas por aquel, mediante directrices y políticas"*<sup>21</sup>

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice: *"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..."*. Bajo este precepto, se reconoce la forma de gobierno republicano, y por extensión la forma de soberanía radica en el pueblo, por analogía ordenada y manifiesta por parte de la sociedad, el rasgo de República Democrática, conduce al Estado a establecer principios de actuación representativa por parte de los gobernantes, y obliga al establecimiento de un régimen jurídico que ampare garantías sociales e individuales, principalmente bajo el cuidado y responsabilidad de las

---

<sup>21</sup> Sierra Olivares, Carlos. "Presentación". En: Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública México 1982, PR1, pags. 237,238.

*autoridades públicas. Esta premisa es la base de la relación entre el gobierno, la administración pública como medio ejecutor y propios particulares.*

A partir de un órgano ejecutivo, se debe también a un principio constitucional contenido en el artículo 49, donde se habla de la división de poderes: "El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial...".

Al centrarse en este reconocimiento y en los principios del derecho administrativo, que son base para la organización del ejecutivo, se puede coincidir que: "1) El ejecutivo trabaja para el momento actual, toma decisiones y traza directrices (a futuro) y sobre la marcha; 2) El legislativo trabaja esencialmente a futuro y el judicial funciona en su mayor parte, retrospectivamente"<sup>22</sup>.

De esta manera, la actividad de la administración pública es continua y por ello tiene mayor responsabilidad frente a la sociedad. De aquí que la carga, recaea sobre un aparato burocrático de acción, a cargo del Presidente de la República, los Gobernadores y los Presidentes Municipales. En virtud del cotidiano quehacer del Ejecutivo y en razón de la amplitud de materias de la administración y gestión que tiene a su cargo, en funciones sustantivas, adjetivas, y de regulación, se hace imprescindible la actuación al derecho administrativo con el fin de otorgar garantías, tanto a la administración como a los gobernados, pero sobre todo para estos últimos.

---

<sup>22</sup> Pulido, Jorge. "Incorporación del Ombudsman a la administración pública federal". En: Revista de Administración Pública, México: INAP núm. 37 pag. 53.

### 1.5.2. Derecho Administrativo

La Administración con un carácter eminentemente ejecutivo, posibilita tener una idea general del contenido de las disposiciones jurídicas relativas a la misma, es decir la propia especialización de sus funciones, da pie a la exposición clara y apegada al derecho de sus límites funcionales, sus alcances y necesidades de gestión, el papel que juega en cada una de ellas, el particular, y los respaldos que encuentran en el abanico de atribuciones del Estado, y más aún, en la identificación de los medios jurídicos idóneos para resolver problemas de interpretación y aplicación de otros derechos por la actuación propia de la Administración Pública

La vida reglamentaria es un elemento fundamental para concretar acciones y especificar las leyes generales tocando al Ejecutivo y a los Ayuntamientos, llevar a cabo lo que la ley manda, así para el cumplimiento de los fines de la Administración, es preciso que se dicten normas abstractas, con la suficiente generalidad y enfoque hacia la actuación de los particulares frente a la Administración y de ésta para con ellos.

Analizando más a profundidad esta relación se identifican tres lazos diferentes: "1) *Relación de los individuos con la administración como obligados; en donde deben realizar determinados actos u omitir otros con independencia de su voluntad, 2) Como usuarios; reciben prestaciones de la administración y el servicio público, y 3) Como colaboradores*

*aportan ayuda voluntariamente al cumplimiento de las funciones administrativas*<sup>23</sup>.

Reafirmando este enfoque, la colaboración y cooperación del Gobierno y los particulares son actividades necesarias para localizar y eliminar los posibles obstáculos que frenan y deterioran la Administración, las políticas públicas e inclusive la imagen de los gobernantes.

En diversas ocasiones la administración entra en el campo de los intereses privados, siendo permitida esta intromisión por el temor de protestar y no tener un bienestar o gozar de un servicio en un futuro. Por esta razón en variadas situaciones la administración hace caso omiso de las prohibiciones que la ley le impone. *"El intervencionismo administrativo ha creado tal maraña entre los individuos y la administración que resulta muy difícil deslindar sus campos, premisa ineludible para que aquellos puedan luchar contra esta, en defensa de sus derechos"*<sup>24</sup>. En esta intrincada relación surgen diversos problemas, y es precisamente aquí en donde tienen que dar soluciones benéficas, para ambas partes, lo cual requiere una buena dosis de imaginación, buen conocimiento de la materia, la habilidad y sensibilidad política para manejar y dar soluciones certeras. Es aquí donde cobran fundamental importancia los derechos administrativos pues se convierten en reguladores, por parte de la sociedad, de la actividad Gubernamental del Estado.

---

<sup>23</sup> Chanes Nieto, José. "El Ciudadano y la Administración Pública" En: Bravo Ahuja, Victor E. (Coord.) Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. México 1989, Ed. Diana, Serie: Ensayos sobre la Modernidad Nacional, pag. 35.

<sup>24</sup> Boquer Oliver, José María. "Derecho Administrativo y Socialización". En: Estudios Administrativos, España: 1965, Ed. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, núm. 25, pag. 134-135



### 1.5.3. Garantías del Servicio Público.

Para Germán Escobar Ramírez *"El servicio público entendido como satisfacción de necesidades colectivas, atendidas por el Estado o bien por personas particulares bajo el control y vigilancia del Estado, constituye el mayor espacio dentro del área de la función Administrativa"*<sup>25</sup> De hecho una de las principales formas de contacto directo entre la Administración Pública y la ciudadanía la representan los servidores públicos, mismos que son un parámetro de medición de las sociedades para con el Gobierno y sus acciones.

Uno de los modelos de actuación administrativa que tiene un alto grado de intensidad en la intervención de las relaciones sociales son los servicios públicos. El Derecho Administrativo fue concebido durante mucho tiempo, como el derecho de los servicios públicos, porque es la administración la que se encarga directa o indirectamente con medios propios, de satisfacer, aún en la actualidad gran parte de las necesidades públicas.

El servicio público tiene como finalidad satisfacer necesidades públicas o generales en cantidades suficientes, con oportunidad, además de características genéricas como el hecho de ser constante, regular, prestarse a toda la población por igual, uniforme, confiable y general, no se debe valorar aisladamente el servicio público, tiene que estar regulado por el derecho público, estableciendo las condiciones para la prestación del servicio.

---

<sup>25</sup> Escobar Ramírez Germán. Principios de derecho administrativo. Ed, Solidaridad, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlax. México: 1988. Colección. Textos de apoyo académico, pag. 103.

El orden jurídico es uno de los elementos esenciales de un país; su adecuación a las necesidades de los sectores productivos propicia el desarrollo; su deficiencia se traduce en obstáculos para la productividad y la competitividad.

Resulta imperativo revisar nuestras normas jurídicas para adaptarlas al mundo nuevo de la competencia global y seguir las macrotendencias hacia mayor libertad, mejor justicia y más democracia.

El mayor espacio para el funcionamiento del mercado gestado en los últimos años requiere de un sustento jurídico que le de permanencia y orientación social.

Ante el fracaso del modelo de intervencionismo estatal en la economía, el gobierno durante los últimos años ha emprendido un amplio proceso de reforma que otorga mayor énfasis al mecanismo de mercado. Sin embargo, este cambio, hecho por realismo, no tiene garantía de permanencia mientras siga vigente el llamado capítulo económico de la constitución, en los términos actuales.

Puntualizando en este rubro puede agregarse que en México los servicios públicos se prestan en los tres ámbitos de Gobierno, correspondiendo exclusivamente a la Federación algunos de ellos:

- ACUÑACION DE MONEDA
- CORREOS

- TELÉGRAFOS
- RADIOTELEGRAFIA
- LA COMUNICACIÓN VÍA SATÉLITE
- OTROS.

A los estados corresponde prestar los demás servicios que no son competencia exclusiva de la Federación y a los Municipios, el artículo 115 Constitucional les compete la prestación de servicios como:

- AGUA POTABLE
- ALCANTARILLADO
- ALUMBRADO PUBLICO
- LIMPIA
- MERCADO Y CENTRALES DE ABASTO
- PANTEONES
- RASTROS
- JARDINES
- SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO

Además de otros que les señale la legislatura estatal, pudiendo asociarse entre varios Ayuntamientos para una eficaz prestación de los mismos.

La trascendental importancia, el contacto entre la Administración Pública y los particulares es sumamente estrecho e interdependiente, constituyéndose en un vehículo por medio del cual se mide el actuar Administrativo con sus respectivas repercusiones.

La Administración del Estado abarca tanto a las instituciones de orden público, como al conjunto de la actividad socioeconómica que este realiza, *"Tomando en cuenta particularmente la infraestructura en formas de red comercial y de servicios:*

- *CENTROS DE SALUD*
- *ESCUELAS*
- *INSTITUCIONES CULTURALES*
- *INSTALACIONES COMUNES*
- *COMUNICACIONES.*

*En una palabra, todo lo que influye en el satisfacer todas las necesidades de los ciudadanos*<sup>26</sup>. Es contrario al Gobierno no sólo la acción en perjuicio del ciudadano, sino también la ausencia de acción a su favor, por esto, en la actualidad, se habla de una deuda social, puesto que el papel de servicio que juega la Administración para satisfacer las necesidades de los administrados, debe convertirse en un factor cada vez más importante, en donde se cubran las lagunas que existen hasta nuestros días en dicho rubro.

---

<sup>26</sup> Janisz, Letowski. "Los deberes de la Administración frente a los ciudadanos" En Revista de Administración Pública, México 1979, INAP núm. 38 pag 75.

La deuda social hace referencia, principalmente, a los más desprotegidos y menos agraciados en términos económicos y sociales, y a todas las demás capas de población, puesto que con el nuevo papel que el Estado ha venido asumiendo, replegándose, en el sentido económico, pero también de consolidarse en el terreno social y político, parece ser que su ámbito de actuación extiende su influencia en lugar de disminuirla. El Estado requiere cubrir de necesidades nuevas y sumamente cambiantes, lo que además, demanda un aparato lo suficientemente flexible para adaptarse con oportunidad a la celeridad vivida en la actualidad, tanto interna como externamente.

*REGLA O NORMA SOCIAL  
OBLIGATORIA, ESTABLECIDA POR  
LA AUTORIDAD PÚBLICA. DE ESTE  
MODO SE FORMARON VERDADERAS  
REGLAS DE CONDUCTA QUE  
ADQUIRIERON CARÁCTER ESTABLE  
Y PERMANENTE GRACIAS A LA  
AUTORIDAD DEL PODER POLÍTICO*

JUAN DIEZ ORTELLS.

## **II. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE SUS ÓRGANOS CENTRALIZADOS Y DESCENTRALIZADOS, Y LAS AGRUPACIONES PATRONALES.**

### **2.- LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.**

El Congreso Constituyente de 1916, convocado por Venustiano Carranza, respondió a la necesidad nacional de disponer de un nuevo código que diera forma y estructura a la reconstrucción de nuestra sociedad conforme a la filosofía política de la revolución mexicana.

De este Congreso surgió la Constitución de 1917, no como una reforma de la de 1857, sino como una nueva ley que desbordó los límites del derecho constitucional clásico, recogiendo los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, creando y dando forma a las instituciones que han venido estructurando la vida de nuestro país.

Los poderes públicos son creados y organizados por la Constitución rígida, dotándolos de una cierta esfera de competencia; es decir, crea y organiza los poderes constituidos. Una constitución es rígida en virtud de que no hay poder constituido que pueda modificarla. Contrariamente, la constitución flexible permite su modificación por parte del poder legislativo. La parte orgánica de la Constitución es, en *stricto sensu*, la limitación formal de la acción de los órganos del Estado. La parte dogmática establece las materias sobre la que los órganos del poder público no pueden ejercer sus atribuciones: constituye la limitación material del Estado en su relación con la sociedad.

Las garantías sociales, constituyen un concepto que incorporó a rango constitucional, todos los aspectos sociales como base importante para la evolución de la sociedad civil. Constituyen así una nueva tesis sobre los fines del Estado en general y en particular del Estado mexicano.

El objeto fundamental de la función administrativa del Estado es la satisfacción de las necesidades de la colectividad, como el agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, centrales de abasto panteones, rastros, jardines, seguridad pública, etc.

Para tal fin, el Estado va creando los órganos y procedimientos necesarios, los cuales sujeta siempre a un orden jurídico, a esa forma de organizarse es a lo que se le ha llamado la Administración Pública, la cual está materializada en uno de los poderes del Estado: el Ejecutivo.

La Administración Pública tiene a su cargo proveer a la ejecución de las leyes, a la satisfacción de los intereses generales y a la organización de los servicios públicos.

Las formas que pueden adoptarse para la organización de la función administrativa son fundamentalmente dos: la centralización y la descentralización.

### 2.1. La Centralización Administrativa.

*"existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos con respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de íntima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades"<sup>27</sup>*

En la centralización administrativa mexicana tenemos como órgano supremo al C. Presidente de la República, jefe de la Administración Pública Federal, quien cuenta para el despacho de los negocios respectivos con el número de Secretarías de Estado, que determina la ley orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual fija la distribución de los asuntos que han de estar a cargo de cada secretaría.

---

<sup>27</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A: 4a edición, México, 1948, página 297.



**La centralización: Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.**

**Secretaría de Gobernación**

**Secretaría de Relaciones Exteriores**

**Secretaría de la Defensa Nacional**

**Secretaría de Marina**

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

**Secretaría de Energía.**

**Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.**

**Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.**

**Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.**

**Secretaría de Desarrollo Social.**

**Secretaría de Comunicaciones y Transporte.**

**Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.**

**Secretaría de Educación Pública.**

**Secretaría de la Salud.**

**Secretaría del Trabajo y Previsión Social**

**Secretaría de la Reforma Agraria.**

**Secretaría de Turismo.**

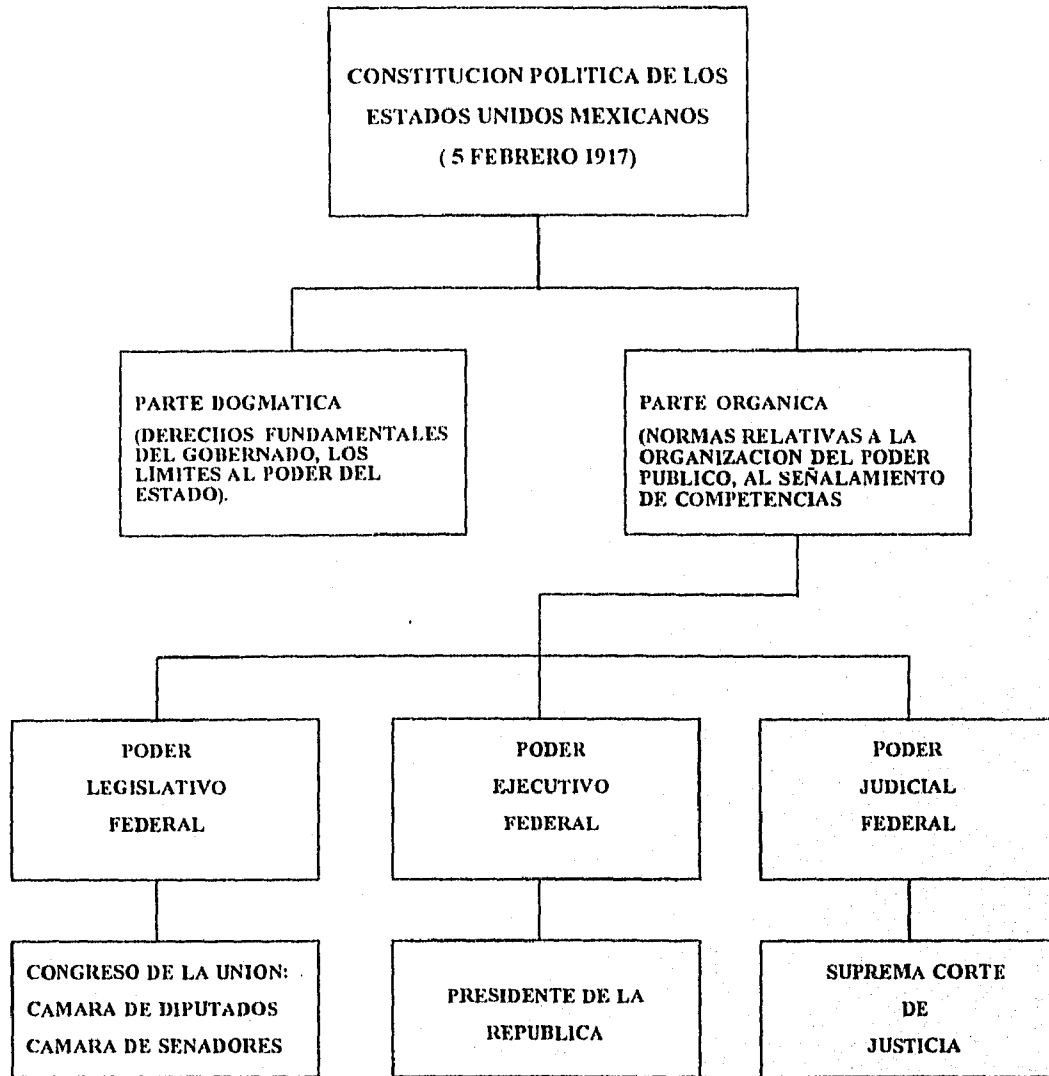
**Departamento del Distrito Federal.**

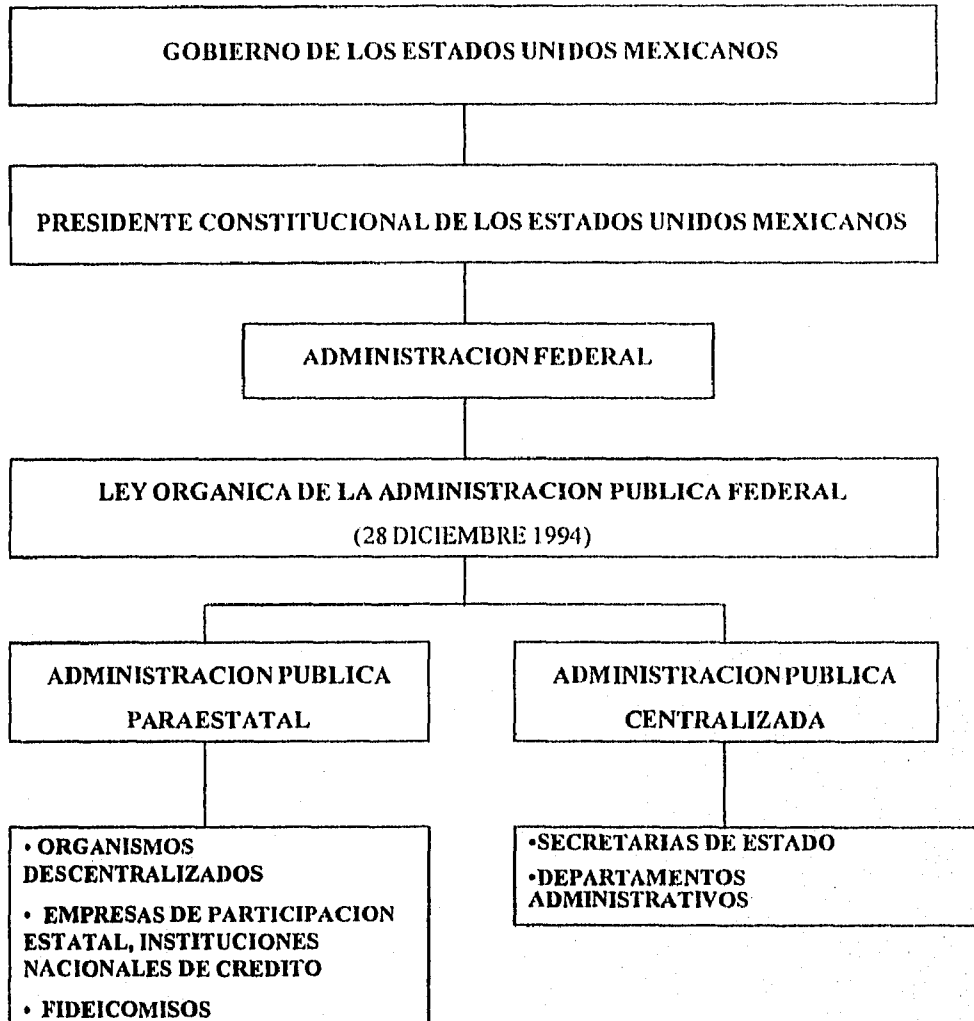
**Procuraduría General de la República.**

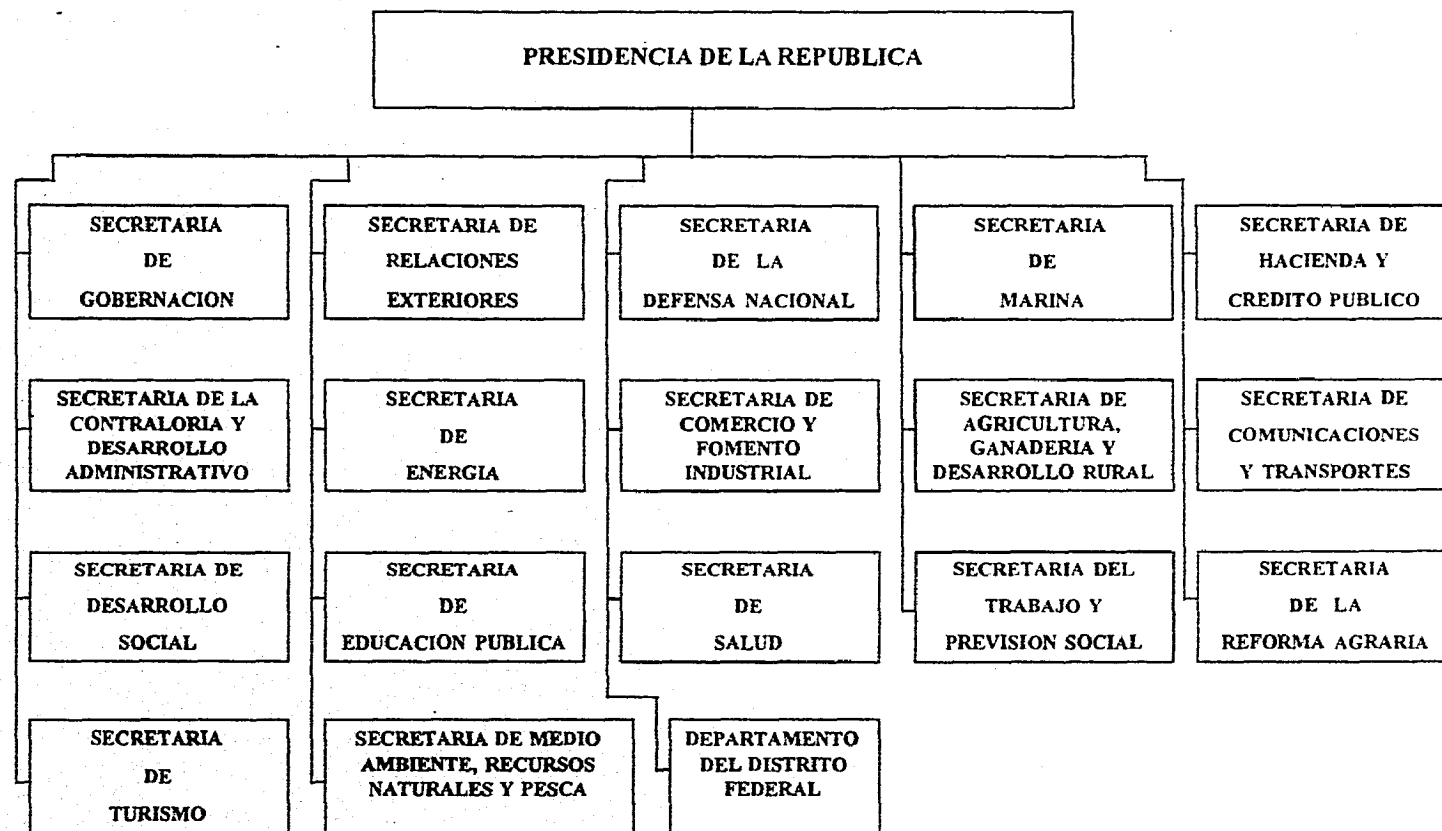
**Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

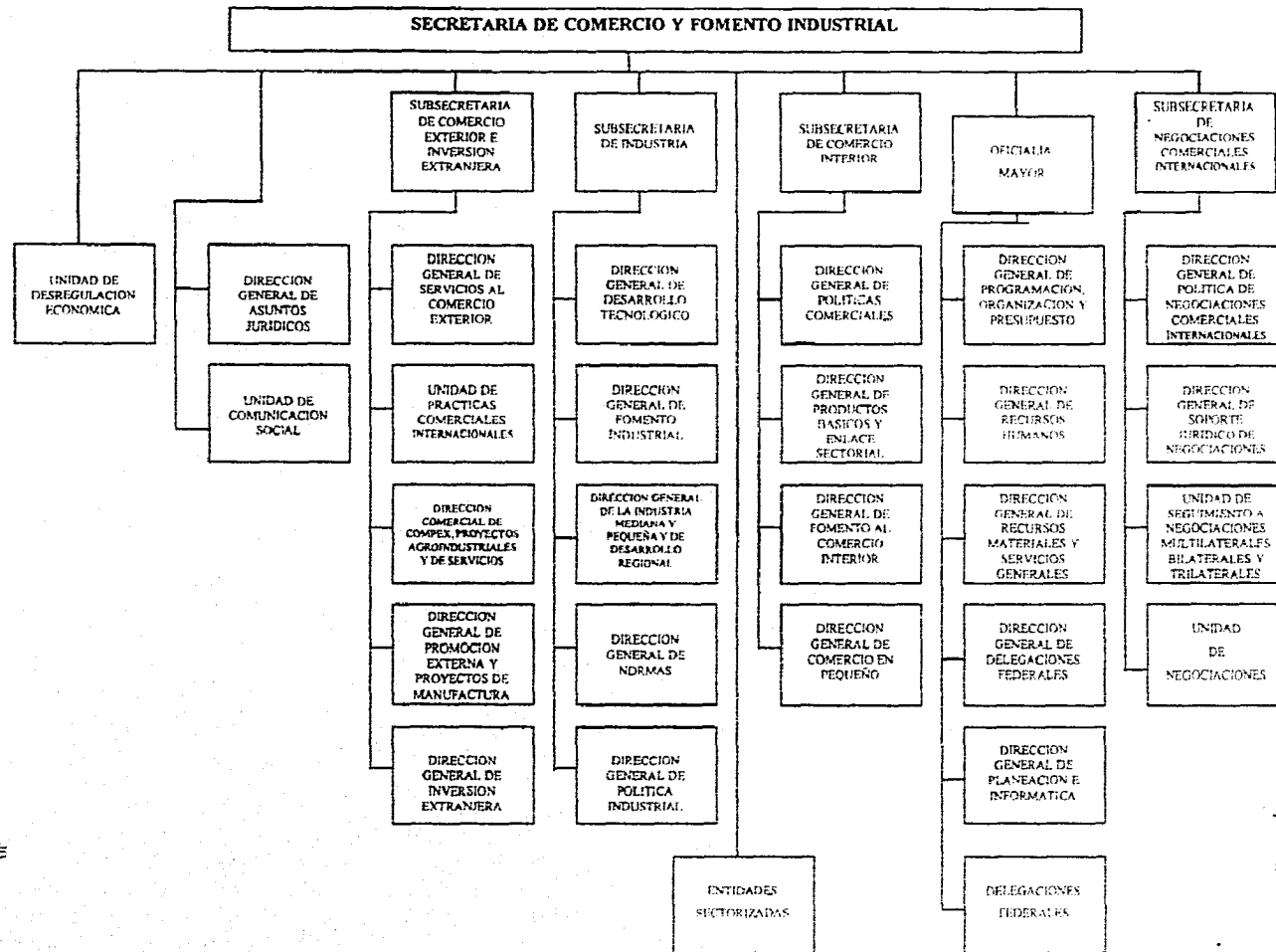
(L.OAPF 28 diciembre de 1994)

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tienen igual rango; ninguno de ellos es superior a los demás, según lo determina el artículo 10 de la LOAPF.









De la integración de la Administración Pública Federal que esta sustentada por la (LOAPF), se va a considerar una de las Secretarías de Estado para el presente trabajo, aunque se sabe que todas tienen el mismo rango pero cada una ejerce funciones diferentes según su competencia (Art. 11, 12, 13 de la LOAPF).

Para regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios, conducir las políticas de industria, comercio exterior, interior y prestar servicios de la administración pública federal, se necesita estudiar la creación de una Secretaría que determine mediante reglas generales, los estímulos fiscales, el fomento industrial, el comercio interior y el comercio exterior, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados, le corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

### **2.1.1. SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (SECOFI).**

#### **2.1.1.1. Antecedentes.**

La actual Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, forma parte del poder ejecutivo desde el año de 1843, por disposición contenida en las bases orgánicas centralistas, que crean la Secretaría de Instrucción Pública e Industrial, en cuyo artículo se encuentran asignadas funciones relativas a esta dependencia.

Por decreto del 22 de abril de 1853, dicha Secretaría dividió sus funciones, creándose la Secretaría de Fomento, Industria y Comercio. Sucesivas leyes y decretos dictados desde 1861 a 1958 señalan diversas atribuciones a esta Secretaría.

El nombre de Secretaría de Industria y Comercio aparece por primera vez en el decreto del 31 de marzo de 1917, aún cuando sufre todavía dos modificaciones más a su denominación; en el mismo año se le atribuye también lo relativo al trabajo; en 1933, se le denomina Secretaría de Economía Nacional y, en 1974 Secretaría de Economía.

La vigente ley de Secretarías y Departamentos de Estado le asigna la denominación de Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF 1996) establece en su artículo 19 "El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de información y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados (lo cual no se ha realizado)

**2.1.1.2. Legislación del Comercio y la Industria.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.(D.O. 5-II-1917).

Ley de Secretarías y Departamento de Estado.(D.O. 24-XII-1958).

Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.(D.O.30-XII-1950).

Ley de Industrias de Transformación. (D.O. 13-V-1941).

Ley de Fomento de Industria Nuevas y Necesarias. (D.O. 4-I-1955).

Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña. (D.O. 30-XII-1953)

Ley de la Propiedad Industrial. (D.O. 31-XII-1942).

Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria. (D.O. 26-VII-1941).

Ley General de Sociedades Mercantiles. (D.O. 28-VII-1934).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-1976)

**2.1.1.3. Atribuciones de la Secretarías de Comercio y Fomento Industrial.**

- Conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores promover el comercio exterior del país, y difundir en el exterior los datos convenientes sobre la agricultura y las industrias nacionales.



- Fomentar conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país.
- Estudiar, proyectar y determinar, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- Asesorar técnicamente a la iniciativa Privada para el establecimiento de nuevas industrias;
- Intervenir en la organización, fomento y vigilancia de toda clase de sociedades corporativas;
- Llevar la estadística del país;
- Intervenir, en los términos de las leyes relativas, en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores.
- Intervenir en materia de propiedad industrial y mercantil;
- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial.

**2.1.1.4. Funciones. Administración de la SECOFI en apoyo al Comercio y la Industria (Secretario, Dirección General de Comercio, Dirección General Jurídica y Dirección General de Industrias).**

#### **SECRETARIO**

- Planificar, dirigir y controlar las funciones que de acuerdo con la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que le son asignadas a la Secretaría de Industria y Comercio, así como a las atribuciones que, en corporación con otras Secretarías o Departamentos de Estado le son conferidas por la propia ley.

- Firmar las leyes, reglamentos, decretos y órdenes expedidos por el Presidente de la República y que correspondan a la Secretaría de Industria y Comercio.
- Las demás que expresamente le fijen las leyes, reglamentos o el Presidente de la República.
- Planificar, dirigir y controlar la resolución y ejecución de los asuntos relacionados con las Direcciones Generales de Comercio, Jurídica, Industrias e Integración Económica.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO.

- Ejecutar y controlar la política que en materia de comercio exterior e interior realiza la Secretaría.
- Conceder permisos de importación y exportación.
- Vigilar y mejorar los sistemas de distribución, ventas, créditos y almacenaje de los bienes de producción y consumo local.
- Analizar la posibilidad y conveniencia de suscribir nuevos tratados comerciales.
- Estudiar los medios prácticos para incrementar la exportación.
- Vigilar que se cumplan las disposiciones legales sobre el funcionamiento de Cámaras de Comercio.

#### DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA.

- Estudiar todas aquellas demandas judiciales que se interpongan en contra de las resoluciones de la Secretaría.
- Asesorar a las diferentes dependencias de ésta en materia judicial.

- Promover judicialmente la disolución y liquidación de sociedades corporativas.
- Analizar, codificar y proponer la actualización de la legislación de su competencia.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIAS.

- Vigilar y controlar las industrias de transformación y las cámaras y asociaciones industriales.
- Realizar estudios y opinar en materia de concesiones, permisos y exenciones a industrias.
- Promover la industrialización y la integración de ésta, brindando asesoría a industrias establecidas y a nuevos inversionistas.

#### 2.2. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Una forma de organización administrativa es la descentralización, que consiste en transferir, a diferentes corporaciones, parte de la autoridad que antes ejercía el Estado.

En la descentralización administrativa hay transferencia de una parte del poder central del Estado a determinados órganos locales, a los que se otorga cierta autonomía o independencia para su mejor organización y para que mejor realicen sus fines propios.

La administración descentralizada por colaboración, puede adoptar una de estas tres formas: por región, por servicio y por colaboración.

A) La descentralización por región. *"...En algunos casos, el Estado, para dar satisfacción a las ideas democráticas y para hacer más eficaz la realización de sus atribuciones, permite que se constituyan autoridades administrativas designadas por los mismos individuos cuyos intereses van a verse comprometidos con el funcionamiento de dichas autoridades"*<sup>28</sup> Esta forma de descentralización la encontramos en el municipio.

B) La descentralización por servicio. *"En otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos al conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlos a elementos que tengan la preparación suficiente a fin de que puedan atenderlos"*<sup>29</sup>

En México tenemos como organismos descentralizados por servicio, entre otros:

Instituto Mexicano del Seguro Social (1943)

Universidad Autónoma de México (1945)

Petróleos Mexicanos (1960)

Ferrocarriles Nacionales de México (1937)

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, etc.

---

<sup>28</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 4ª De, México, 1948, pág. 338

<sup>29</sup> Ibid. pág. 338.

C) La descentralización por colaboración. *“ Es un procedimiento por medio del cual la administración se descarga de alguna de sus labores encomendando facultades de decisión en unos casos, de ejecución en otros y de consulta en los demás, a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la administración”*<sup>30</sup>

La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización.

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia se le van presentando problemas para cuya resolución requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organismos privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

La descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

---

<sup>30</sup> Ibid. pag. 338.

La teoría que sobre el particular se ha formado, establece que dos son los elementos que caracterizan esa institución:

1. *"El ejercicio de una función pública, es decir, de un actividad desarrollada en interés del Estado;*

2. *El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada"*<sup>31</sup>

De estos caracteres se desprende la diferencia que separa la descentralización por colaboración, de la descentralización por región y la descentralización por servicio.

La actividad pública que tiene encargada la realiza en nombre y en interés del Estado, porque como he explicado anteriormente, siendo el Estado una persona moral, requiere personas físicas que expresen su voluntad y, al expresarla, lo hacen como órgano del propio Estado, es decir, a nombre e interés de éste.

En la descentralización por región, más concretamente, en el municipio, las funciones públicas que a éste se encomiendan, se ejercitan principalmente en interés del mismo municipio, tal como lo expuse en su lugar oportuno. Sin negar que tal cosa ocurre debe sin embargo recordarse que en el propio lugar indique que el interés del municipio era el mismo interés del Estado, coincidía con éste con la única circunstancia de que se trata de un interés del Estado localizado territorialmente.

---

<sup>31</sup> DONATI, Donato. Principi Generali di diritto amministrativo. 3a. ed. Padova, 1932, pag. 57.

Las Cámaras de Comercio e Industria, tiene facultades que principalmente, son de consulta; las empresas concesionarias, los contratantes administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza, están colaborando en la ejecución de la función administrativa.

Ahora me ocupare del régimen legal de estas diversas instituciones como son las Cámaras de Comercio e Industrial (1936), las Uniones de Comerciantes de Mercados Públicos Municipales y del Distrito Federal (1974), constituyen un tipo intermedio entre la organización descentralizada por colaboración de que me ocupo en este capítulo.

Algunos rasgos que la ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria (1974), ha pretendido ser de las Cámaras, auxiliares del poder público, que se formen no por el ejercicio de la libertad de asociación sino en virtud de una obligación que se impone a los comerciantes e industriales; pero por otra parte, como la iniciativa de creación queda de todos modos en manos de los particulares, resulta que también participan las Cámaras de los caracteres de las organizaciones que colaboran con la Administración.

#### **2.2.1. MODIFICACIONES EN LA LEGISLACIÓN DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIAS (1908 A 1974)**

La legislación mexicana ha regulado sucesivamente en las leyes de Cámaras de Comercio e Industria. Como preámbulo de la revisión que se hará en este capítulo de las leyes que se han

creado para regular el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y de la Industria, es necesario hacer un paréntesis de historia y antecedentes de nuestra legislación.

La base jurídica por la cual nacieron este tipo de instituciones fue el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que consagraba el derecho de asociación o de reunión pacífica con cualquier objeto lícito.

Dicho precepto reconocía el derecho que tienen los hombres para asociarse o reunirse con un fin pasajero o estable, con tal que fuese lícito, sin necesidad de licencia o permiso de las autoridades.

*"La asociación, pone en un fondo común la inteligencia, la fuerza y los recursos de cada uno de los asociados, ya que lo que era imposible en el orden natural de las cosas para un hombre solo, es posible y fácil para una asociación que multiplica el poder colectivo en todas las ordenes posibles la unión hace la fuerza"<sup>12</sup>*

#### **2.2.1.1. LEY DE CÁMARAS DE COMERCIO DE 1908 (publicada en el diario oficial 12 junio 1908)**

La primera ley de cámaras de comercio fue publicada el 12 de Junio de 1908, siendo Presidente de la República el General Porfirio Díaz y Secretario del Despacho de Hacienda el Lic. José Yvés Limantour.

---

<sup>12</sup> MORENO, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano" De. Pax-México, 1976, pag. 201.



Este ordenamiento fijó como principios y objetivos de estas instituciones: la personalidad jurídica civil para celebrarse los contratos directamente relacionados con sus objetivos; comparecer en juicio; adquirir y administrar toda clase de bienes inmuebles, dedicar los capitales impuestos directamente a su sostenimiento y adquirir los inmuebles necesarios para el establecimiento de sus oficinas, exposiciones, museos, escuelas, etc.

La ley en cita, previene que las instituciones que se forman según sus preceptos, llevarán el nombre de "Cámaras Nacionales de Comercio", representando los intereses generales del comercio nacional y fomentándolo por medio de instrucción a la gente que así lo solicite, otorgándoles una serie de incentivos y facilidades a fin de lograr lo deseado.

Asimismo, se prevé la posibilidad de crear medios informativos suficientes para comunicar a los comerciantes los datos que pudiesen interesarles.

*"La forma de creación de estos organismos, es por medio de un Acta Constitutiva"<sup>33</sup> y "De estatutos, documentos que harían llegar a la Secretaría de Hacienda"<sup>34</sup>, para ésta a su vez, por medio de una publicación en el Diario Oficial del Gobierno Federal informase si fueron aprobados, para que pudieran empezar a funcionar legalmente.*

---

<sup>33</sup> Diario Oficial 12 - Junio - 1908. SECRETARÍA DE HACIENDA. Cámaras Nacionales de Comercio Art. 4º

<sup>34</sup> Dependencia facultada en la época para dictar las resoluciones y reglamentos encaminados a la ejecución de la ley.

Las cámaras se formarían con un mínimo de 10 socios domiciliados en el lugar en donde se establecieron y entre éstos se eligieron a los miembros que compondrían la junta directiva que sería el órgano representativo de Cámara y que estaría compuesta por un Presidente, dos Vocales, un Tesorero y un Secretario; además de comisiones que auxiliaron en el desempeño de las funciones y servicios que otorgaban. La declaración de procedencia de la disolución de una Cámara de Comercio, se hará conforme a los requisitos de la ley y por la Secretaría de Hacienda.

Declarada la disolución, se procederá a la liquidación de los bienes de la Cámara, y el sobrante que resulte, una vez pagada las deudas, se repartirá en la proporción de 50% a la beneficencia pública (en este momento no existía la Confederación de Cámaras) del mismo Estado, territorio o del D.F.; según el caso, y el 50% restante entre los individuos de la Cámara en el momento de la disolución, en proporción a las sumas con que hubieren contribuido al sostenimiento de la Cámara en los últimos 10 años.

Finalmente, el artículo transitorio de la ley facultó a la Secretaría de Hacienda para dictar todos los reglamentos encaminados a la exacta ejecución de la ley.

Con motivo de la promulgación de la ley Cámaras de Comercio del 12 de junio de 1908, las diferentes Cámaras de la República celebraron sus asambleas con objeto de reorganizarse y estructurar su funcionamiento conforme a las disposiciones de la nueva legislación.

Sin embargo, tanto esta Institución como las existencias en otros sectores económicos de nuestro país, sufrieron las vicisitudes del movimiento de la Revolución Mexicana; aunque después la vida siguió el ritmo de la época histórica que se vivieron los años de 1910 a 1920 y al sentarse la situación de la República continuo con renovado entusiasmo la labor representativa y defensora del comercio.

**2.2.1.2. LA LEY DE CÁMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA DE 1936 (publicada en el diario oficial 27 de agosto 1936)**

El desarrollo económico de México que fue acentuándose a partir de la tercera década de nuestro siglo, el establecimiento de las instituciones gubernamentales y el impulso innegable del progreso que en todos los ordenes presionaba sobre las fuerzas productoras, dio margen a nuevas necesidades en los negocios.

Paralelamente tenía que abordarse el problema relacionado con el funcionamiento de las Cámaras de Comercio, puesto que el legislador de 1908, al reglamentar por vez primera estas organizaciones, no definió de una manera precisa las funciones que deberían realizar, especialmente en su proyección al exterior donde su actuación como instituciones de carácter "privado" les vedaba intervenir en la forma activa que cada vez más exigía el desenvolvimiento de los negocios y el crecimiento de la industria y el comercio.

En el año de 1936, el poder Legislativo abordó este problema y estudio el proyecto de una nueva ley que, al corregir las deficiencias de la anterior, brindara a las instituciones

representativas de la iniciativa privada la categoría que debía corresponderles dentro de la organización jurídica de nuestro país.

*"La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio designó una comisión para que estudiará los planes de la nueva Ley, limitándose a hacer un proyecto sobre bases fundamentales, pero en 1935 recibió de las entonces Secretaría de la Economía Nacional el proyecto completo de la nueva Ley sobre el que se formuló la opinión contundente, el cual fue aprobado por el Consejo Directivo"*<sup>35</sup>

Varios fueron los comentarios que se hicieron en torno a la nueva Ley de Cámaras de Comercio, ya que se trataba de un ordenamiento inspirado en realidades cuyo mérito indiscutible consistió en ese momento en que no existía otro semejante en ningún país, sobre la misma materia; es decir, que aunque existían ordenamientos relacionados, ninguno era semejante.

La Ley de 1936 dice que las Cámaras de Comercio e Industria son instituciones autónomas de carácter público y con personalidad jurídica, integrada por comerciantes e industriales residentes en la República; señaló la taxativa de que sólo las agrupaciones organizadas de acuerdo con la misma, podían hacer uso de la denominación "Cámara de Comercio e Industria", permitiendo usarla únicamente a las instituciones extranjeras que funcionaran como organizaciones de carácter privado.

---

<sup>35</sup> RIQUELME INDIA, Julio "Cuatro Décadas", De. Canaco. México, 1968, pag. 78.

La jurisdicción y domicilio de cada Cámara serían fijados por la citada Secretaría de la Economía Nacional (en ese momento ya no era Hacienda), teniendo en cuenta las ventajas del lugar, su importancia comercial e industrial y las necesidades de las Cámaras circunvecinas, para evitar conflicto de intereses.

Se estableció la característica de considerar a las Cámaras como órganos de colaboración del Estado.

Igualmente quedaba establecido el régimen de registro obligatorio al disponer que todo comerciante o industrial que al hacer la manifestación de su negocio afirmase tener como capital desde \$500.00, estaba obligado a inscribirse como socio de la Cámara también podrían inscribirse como socios y disfrutar de los servicios de la Cámara los que tuviesen como capital en giro una cantidad menor a la estipulada.

Además se señala que para que los comerciantes e industriales pudieran ejercitar su actividad, era requisito indispensable el registrarse en la Cámara.

Esta Ley trajo como novedad el texto que señalaba que "La Secretaría de la Economía Nacional tiene facultad de hacer sugerencias a las Cámaras de Comercio e Industria y a la Confederación, y solicitar la colaboración de las mismas, cuando a su juicio, lo requieran las

necesidades económicas del país o alguna región del mismo. Igualmente podrá designar representantes en el seno de dichos organismos, cuando se estime conveniente.

Ahora el órgano ejecutivo de la Cámara es el Consejo Directivo y no la junta Directiva, siendo requisito esencial que su presidente y cuando menos el setenta y cinco por ciento de sus miembros, sean mexicanos por nacimiento, los cuales durarán en su cargo dos años y se renovarán anualmente por mitad.

En aquellos lugares que tuvieren como categoría política, cuando menos, la de cabecera de Municipio, se fundarán Delegaciones de la Cámara; éstas se integrarán con tres miembros electos por la Asamblea; el Presidente, Tesorero y Secretario, teniendo la facultad de llevar el registro de comerciantes e industriales.

Este ordenamiento reglamenta el funcionamiento de la confederación de Cámaras de Comercio e industrial y alude a las cámaras establecidas por mexicanos en el extranjero. Estas últimas serán consideradas como agentes y representantes de la confederación en el país en que se hallen establecidas.

Cualquier modificación a los Estatutos, para que surta efectos, debería ser previamente autorizada por la Secretaría, compitiendo a la misma la facultad de que, en caso de duda, interprete los preceptos de la Ley.

Los cinco artículos transitorios en resumen, que quedan abrogada la Ley del 12 de junio de 1908, y derogado cualquier otro precepto o reglamento que se oponga a las disposiciones de la nueva Ley, las Cámaras y Confederaciones se constituirán asimismo conforme a esta Ley. Las asociaciones de comerciantes e industriales en pequeño, deberá dirigirse a la Secretaría de la Economía Nacional para adecuarse a la Ley, Cuando la creciente importancia de la Cámaras Industriales lo justifiquen, podrá la Secretaría de la Economía Nacional autorizar la constitución de la confederación de Cámaras respectivas. Esta Ley fue publicada en el "Diario Oficial" correspondiente al día 27 de Agosto de 1936.

En la época de la promulgación de la nueva Ley de Cámara de Comercio e industria, la situación del país había seguido un nuevo cambio. La paz interna había durado varios años y la economía se había encauzado hacia un constante desarrollo de los aspectos mercantiles, industriales, de transporte, etc., por lo cual, al entrar en vigor la nueva Ley de Cámaras, la organización representativa de los hombres de negocios procedió a reorganizarse. Igualmente la Cámara de la ciudad de México ajustó sus estatutos al nuevo texto legal, para ello convocó la celebración de la asamblea correspondiente, la cual se llevo a cabo el 2 de Diciembre de 1936.

Con la modificación de los Estatutos se declaró que el nuevo nombre de la Institución era el de "Cámara Nacional de Comercio e industria de la Ciudad de México", el domicilio sería la Ciudad de México y su jurisdicción comprendería el territorio integrado por las delegaciones primera a octava de la Capital de la República.

Están a inscribirse a esta Cámara los industriales y comerciantes cuya manifestación ante las autoridades fiscales sea el de cinco mil pesos; quedando como socios ya sea registrados, activos o afiliados.

Las asambleas serán: gremiales, especiales ordinarias, ordinarias, y generales y especiales extraordinarias.

Se previene la afiliación de la Cámara a la respectiva confederación con una aportación del 15% de los ingresos que perciba anuales y su representación ante la misma, aún cuando se reserva la facultad de tramitar ante las autoridades en general todo asunto que se relacione a su Institución y que afecte a sus socios.

En las disposiciones transitorias, se menciona que la Cámara queda transformada; el activo y pasivo quedará a cargo de la nueva Cámara Nacional de Comercio e Industria de la Ciudad de México.

Al ser expedida la nueva Ley para la organización de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria del 18 de Agosto de 1936, se presentó *"en la Cámara de la Ciudad de México un problema de carácter social y económico que estuvo a punto de provocar su disolución, ya que por virtud de dicho ordenamiento fue necesario dar de baja a cerca del 90% de sus*



*socios, por no reunir los requisitos del capital mínimo que exige la Ley o por no pertenecer a la jurisdicción que se les indicaba*<sup>36</sup>

Además se plantearon problemas jurídicos derivados de la interpretación de la Ley, sin embargo, elementos especializados hicieron frente a los problemas registrados, por lo que en corto plazo se resolvieron éstos, aún cuando después reaparecieron en otro sentido.

**2.2.1.3. LEY DE CÁMARAS DE COMERCIO Y DE LAS DE INDUSTRIA DE 1941. (publicado en el Diario Oficial 26 de Agosto de 1941)**

La Ley de Cámaras de 1936 tuvo en realidad una duración efímera, ya que cinco años más tarde se sometió a la consideración del Poder Legislativo un proyecto de Ley, cuya finalidad principal fue la de resolver los problemas que se suscitaron con motivo de la aplicación de aquel texto y que originó que la Secretaría de Economía Nacional procediera al estudio de las normas que, teniendo a resolver esos problemas, llegaran a satisfacer las funciones encomendadas a esta clase de organismos.

Esta Ley tiende a desaparecer el carácter ambiguo que le dio la de 1936 al tratar a las Cámaras como instituciones autónomas de carácter público, ya que el citado precepto no las considera como instituciones públicas, sino que las carácter privado, aún con cierta intervención del poder público.

---

<sup>36</sup> Datos tomados de la Revista "México Industria y Comercial". Diciembre de 1936.

A partir de 1940 nuestra industria se ha desenvuelto dentro de un cauce de relativa estabilidad, que facilita su observación de conjunto.

En la Ley de 1941, reemplazo a la de Cámara de Comercio e Industria de 1936, y establece la separación entre las Cámaras de Comercio y de las de Industria, las cuales se habían mantenido fusionadas, no son instituciones privadas, sujetas a la voluntad libre de los particulares, porque ahora se les da la situación de instituciones públicas, autónomas, con personalidad jurídica, para los fines que la propia Ley establece; más adelante determina que la Secretaría de Industria y Comercio es la autoridad encargada de ejercer sobre las Cámaras los controles que esta Ley fija.

Según el artículo 4º la constitución de las Cámaras tiene como fines, en lo fundamental, la representación y defensa de los intereses generales del comercio o de la industria de su jurisdicción, la prestación de servicios a sus asociados, el fomento del desarrollo económico del país, y el arbitraje entre asociados en conflicto.

Para resolver el problema derivado de los diferentes intereses que representan cada uno de los ramos; Industrial y Comercial, se crearon dos órdenes de instituciones representativas, mediante la separación de las Cámaras, en: de Comercio y de Industria, para que separadamente representen sus respectivos intereses.

Asimismo, suponen diferencias tanto en domicilios como en jurisdicción, pues mientras que las de comercio existen diseminadas en toda la República Mexicana, cada una con sus circunscripción territorial delimitada, las de Industria se formaron por ramos especiales de la

producción y su jurisdicción abarcará todo el territorio nacional; éstas podrán establecer delegaciones al igual que las de comercio, en los diferentes lugares del país que se estimen convenientes.

En la Ley que se trata, se abandona el principio de ASOCIACIÓN y se acepta un criterio institucional.

La inscripción de los comerciantes e industriales que pertenezcan a la Cámara será obligatoria, atribuyendo al mismo tiempo a los socios, derechos para participar internamente en la institución y para utilizar los servicios establecidos en beneficio de sus miembros.

Al integrarse las Cámaras por ramos diferentes, desaparecen las distintas clasificaciones de socios, pues se precisa la composición homogénea de la Industria y el comercio.

Se concede a esta Ley a la Secretaría de la Economía Nacional, la facultad de nombrar un representante ante las diversas Cámaras, con lo que permanentemente y de modo directo podrá conocer la administración pública los problemas y se someterán a las consideración de las citadas Cámaras.

La propia Secretaría estará también facultada para convocar extraordinariamente y para proponer la remoción del Consejo directivo de una Cámara.

Habrán dos confederaciones, una la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) para cada una

de las ramas, mismas que tendrán sus domicilios en la capital de la República y estarán constituidas por los representantes designados por las instituciones específicas. Los recursos para el sostenimiento de las citadas confederaciones será el 15% anual del presupuesto de cada una de las Cámaras confederadas.

En cuanto a los fondos obtenidos por liquidación de los organismos que se disuelven, se ordena la distribución equitativa entre las Cámaras y Confederaciones que vengan a sustituir a las desaparecidas.

La Ley en cita fue aprobada por el H. Congreso de la Unión y promulgada el 2 de Mayo de 1941, habiéndose publicado en el "Diario Oficial" el 26 de Agosto del mismo año.

#### **2.2.1.4. REFORMA DE 1942. A LA LEY DE CÁMARAS DE COMERCIO Y DE LAS DE INDUSTRIA (en el Diario Oficial 22 mayo 1942)**

En el ámbito de las relaciones internacionales de México, el hundimiento de los barcos **POTRERO DEL LLANO Y FAJA DE ORO**, torpedeados por un submarino alemán, obligó al presidente Ávila Camacho a declarar la existencia de un estado de guerra, a partir del 22 de Mayo de 1942, entre México y las potencias del Eje. El Congreso de la Unión convalidó la citada declaración y aprobó, además, un decreto suspendiendo las garantías individuales y autorizando al Presidente de la República para tomar las medidas necesarias para la defensa del territorio nacional y para legislar en las diversas ramas de la administración pública.

Cuando se desató la Segunda Guerra Mundial, la industria mexicana había alcanzado un grado apreciable de madurez que le permitió, por una parte, neutralizar los efectos perturbadores de esa conflagración, y por otra, incrementar sus actividades para cubrir el déficit de importaciones de manufacturas en nuestro mercado doméstico y en algunos mercados latinoamericanos, a consecuencia de la desviación del aparato industrial de los países desarrollados hacia la producción bélica. México contribuyó a la guerra tanto con sus productos, materias primas y minerales estratégicos, como con sus hombres.

En el frente de la producción y el trabajo, México aportó, mediante convenios en los que por primera vez se le garantizaba salarios y condiciones de vida decorosos, más de 300 mil trabajadores (aproximadamente 50 mil por año) que se trasladaron a Estados Unidos para laborar en los campos agrícolas, en los ferrocarriles y en las industrias, sustituyendo a los norteamericanos enrolados en el ejército de su país.

Por decreto del 31 de Diciembre de 1942, reformó el artículo 5º de la Ley de Cámaras, manteniéndose el régimen de registro obligatorio ya establecido, que precisaba que todo comerciante o industrial cuyo capital manifestado en la Secretaría de Hacienda fue de \$2,500.00 (antes \$500.00) en adelante, estaba obligado a inscribirse anualmente en el registro especial de la Cámara correspondiente.

Los estatutos fijarán los derechos y obligaciones de los miembros de las Cámaras y se clasificarán en activos, afiliados y cooperadores.

Por la inscripción en el citado registro, las Cámaras cobrarán una cuota que no excederá de tres mil pesos anuales, la cual será fijada con base en la capacidad económica de la empresa que se registre, y la aprobación de la Secretaría, según propuesta de cada Cámara.

Si algún comerciante o industrial manifestará alterando su capital se harán acreedores a una multa que les impondrá la Secretaría facultada para hacerlo, equivalente al doble de la cantidad que hayan dejado de pagar.

**2.2.1.5. REFORMAS A LA LEY DE CÁMARAS DE COMERCIO Y DE LAS DE INDUSTRIA DE 1960 (publicada en el Diario Oficial 16 de enero 1960)**

La Ley que incorpora las reformas legales publicadas en el "Diario Oficial" del 16 de Enero de 1960, tiene como antecedentes el proyecto de Ley que elaboró el Gobierno del General Manuel Ávila Camacho, que establecía un régimen de separación entre las Cámaras de Industria y las Cámaras de Comercio.

La Ley de 1941 fue reformada en sus artículos 2º, 5º, 6º, 7º, 12º por decreto publicado el 16 de Enero de 1960.

La modificación al artículo 2º fue en relación al texto del párrafo tercero que anteriormente sólo indicaba que la jurisdicción de las Cámaras de industrias sería en toda la República, ahora la reforma afirma que: Las Cámaras en cita podrán constituirse como Cámaras de carácter genérico o específico; las primeras serán las que agrupen a industriales de ramos afines y las segundas reunirán sólo de una rama específica. No se constituirán Cámaras mixtas de comerciantes e industriales. En este artículo se faculta a la Secretaría de industria y comercio para resolver en casos dudosos a que Cámara debe de pertenecer determinada empresa.

En cuanto a los artículos 5º y 6º, se establece la sanción que impondrá la misma Secretaría a los comerciantes e industriales obligados a registrarse y que no lo hagan dentro del mes de Enero de cada año, y consistirá en la imposición de una multa equivalente al monto de la cuota de inscripción que deben cubrir.

La imposición de la multa no libera al infractor de la obligación de inscribirse ni de la de cubrir la cuota de registro, en caso de reincidencia se les puede imponer una nueva multa de hasta por el doble de la cuota de inscripción.

Cuando los comerciantes e industriales cesen parcial o totalmente en sus actividades o cambien de giro o domicilio, deberán -escrito en la reforma del artículo 7º - manifestarlo a la Cámara en que estuviesen inscritos en un plazo de 15 días contando a partir de la fecha en que los hechos se produzcan, cuando no haya obediencia al precepto se infraccionará con \$500.00.

En relación al artículo 9º, se señalan las reglas a seguir para el establecimiento de una Cámara de Comercio o de Industria invalidándose la constitución que no se haga en los términos de este precepto.

La Secretaría podrá autorizar la creación de Cámaras genéricas que agrupen a industriales que realicen actividades a fines, cuando aquellos que las integren no estén en condiciones de constituir Cámaras específicas; cuando si las pueden crear será a solicitud firmada por lo menos por el 80% de los industriales solicitantes y sin que en ningún caso sean en número menor a 20.

En el artículo 12 se previene que las Cámaras de industria a fines se deberán establecer secciones especiales, siendo facultativo el establecimiento de dichas secciones en las Cámaras de comercio.

En los artículos transitorios se dispuso que las Cámaras Nacionales de Comercio e industria constituidas con anterioridad a la Ley, se deberían ajustar a las disposiciones de la actual y para efecto tendrían la obligación de someter a la población de la Secretaría los estatutos ya redactados conforme a las prevenciones recientes, las que estarían en vigor en toda la República al décimo día de su publicación en el "Diario Oficial".



**2.2.1.6. REFORMA A LA LEY DE CÁMARAS DE COMERCIO Y DE LAS DE INDUSTRIA DE 1974**  
(publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre 1974. En virtud de que la página 34 aparece ilegible se reple la publicación de la misma 07 enero de 1975)

El 27 de Diciembre de 1974, se expidió un decreto mediante el cual se reformaron algunos artículos de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria; estando el gobierno Mexicano en manos del Presidente Luis Echeverría Alvarez.

En mencionado año se vieron principalmente las necesidades económicas que prevalecían y el hecho de que la Ley resultaba acrónica en relación con las características del momento, por lo que se enviaron los proyectos al Congreso de la Unión, además de algunas observaciones por parte de las diferentes Instituciones Comerciales e Industriales, las cuales, después de pasar por revisión fueron aprobadas.

Por lo tanto, el 30 de Diciembre de 1974 fue publicado el decreto comentando con las debidas correcciones a los artículos 5º, 6º, 8º, 18º, 19º, 24º, 25º, 26º, 28º y la adición de 20 Bis; asimismo, el martes 7 de Enero de 1975 salió publicada una aclaración en virtud de que los primeros artículos aparecieron ilegibles por mala impresión.

En esta Ley se define ya no sólo a las Cámaras de Comercio e Industria sino también a las Uniones de Comerciantes ambulantes y las de locatarios de mercados públicos, Municipales y del Distrito Federal, como instituciones públicas, autónomas y con personalidad jurídica.

La dependencia del Ejecutivo Federal, facultada ahora para conocer de todo lo relacionado con las Cámaras referidas, es la Secretaría de Industria y Comercio, las observaciones que esta dependencia hará estarán vinculadas con la definición de jurisdicción, domicilio, calidad de cada ramo de Institución que se organice; la aprobación, funcionamiento y constitución de las mismas y además, la aprobación y modificación de estatutos, cuotas de registro, presupuestos de ingresos, legalidad en la celebración de asambleas y aún en la liquidación de estos organismos.

También las sucursales tendrán la obligación de inscribirse en la Cámara de su domicilio, y ahora se establece una cuota de inscripción en el registro de las Cámaras, la cual será anual y no menor de ciento veinte pesos ni mayor del equivalente a diez veces el monto mensual del salario mínimo general de la zona Metropolitana del Distrito Federal.

Los socios estarán obligados a inscribirse durante el mes de Enero de cada año, o dentro del mes siguiente a la fecha de iniciación de sus actividades específicas.

En caso de no cumplir con esta obligación, la Cámara proporcionará a la secretaría la relación de los empresarios que se ubicaran en este supuesto, para que se les escuche en defensa durante el mes de Marzo; y en caso de que la infracción se haya cometido, impondrá una multa al infractor hasta del doble de su cuota máxima de inscripción, misma que podrá duplicarse en caso de reincidencia.

Los requisitos para la legal constitución de una Cámara son: solicitud de un grupo no menor de 50 comerciantes o de 20 industriales, según sea el caso, con un proyecto de Estatutos y el acta constitutiva de la sesión en que se hayan agrupado; que en el lugar no exista Cámara de la misma especie, si fuera de comercio; o si de industria que no esté organizada la de la rama específica o la genérica de las ramas afines.

Para el acuerdo aprobatorio es necesario que la Cámara cuente con recursos bastantes para su sometimiento y que se tome en cuenta el interés público para la creación del organismo.

El ordenamiento en mención, se habla de los comerciantes en pequeño; grupo que en la actualidad se define como "los que las Leyes fiscales no están obligados a llevar libros de contabilidad" y podrán constituirse Cámaras en pequeño en los lugares en que funcione una Cámara normal, a juicio de la secretaria.

El artículo 20 Bis se adicionó a la Ley con el fin de obligar a las Cámaras a colaborar con su confederación. En caso de incumplimiento se pedirá la destitución del consejo directivo de la Cámara correspondiente, previo plazo para ser oído en defensa.

De cualquier manera la confederación se protege llegando aún a intervenir la caja de la institución morosa, a fin de obtener los ingresos que le corresponden, con apoyo de la secretaria, la cual reunirá la suma omitida, depositándola en una institución oficial de crédito y la entregará a la confederación interesada.

Las confederaciones se regirán según la Ley de manera análoga al funcionamiento de las Cámaras.

Al final del artículo se cita que los requisitos que operan para la resolución de un Cámara serán: el que se reduzca a menos de 50 el número de comerciantes o de 20 el de industriales; que no cuenten con recursos suficientes para su sostenimiento o que no cumplan con los objetivos que señala la Ley

**2.2.1.7. Programa de Acción sobre la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria.(1995).**

Sobre los resultados obtenidos en 1994, se continuará con la aplicación de métodos modernos de mercadotecnia para ampliar todavía más la participación de los empresarios socios de nuestras confederaciones, en las distintas actividades que esta desarrollará para la defensa y promoción de sus intereses generales y particulares.

Especialmente, se buscará fortalecer la participación de los empresarios , para que con su experiencia se encuentren nuevos mecanismos que permitan captar la problemática de carácter gremial y/o regional, misma que gracias a la capacidad técnica de las Direcciones de Comercio Interior, Exterior y Jurídica, encontrarán una respuesta favorable.

Igualmente se promoverá la participación de conferenciantes de alto nivel en las diversas reuniones con el objeto de que los socios obtengan información actual que les permita reforzar su estrategia empresarial.

Asimismo, se buscará una debida integración de todos sus representantes que aseguren un fortalecimiento de la actividad empresarial.

#### 2.2.1.8. Discusión de la Ley de Cámaras junio de 1996.

La controvertida Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria se debatió en un período de poca acción y participación de empresarios con muy poca representatividad, el H. Congreso manifestó el acuerdo de tomar en cuenta el registro como una obligación de acuerdo a la rama a la que pertenezca y su zona regional por lo cual establecería una cuota fija de acuerdo al grado o rango de micro, pequeña y mediana empresa, posteriormente una lista de socios que sería de asociación voluntaria pero muy participativa en el momento de la toma de decisiones, ya que si la mayoría de los representantes empresariales fuesen los más fuertes en el mundo empresarial, actualmente estos grupos son los que han manifestado su inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia, por haber otorgado el amparo a las diferentes empresas en el país posteriormente, los pocos y fuertes agremiados de las Cámaras son los que están proponiendo el nuevo proyecto de Ley de Cámaras ante el Congreso en el cual se establece un registro obligatorio pero no de participación en la toma de decisiones de

la Cámara correspondiente, en cambio los que pertenezcan como socios tendrán los beneficios de participación en la toma de decisiones.

La obligatoriedad dentro de la Ley de Cámaras está en la mesa de la discusión si debe desaparecer o no, incluso como producto de la crisis muchas empresas no han pagado sus cuotas a las cámaras, por lo cual su obligación es exponer su caso ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

Posteriormente en el siguiente capítulo se explicará la existencia de las cámaras tanto por función como por su naturaleza, también se harán comentarios sobre su controvertidos debates entre sus socios.

*"FENÓMENO QUE SE REFIERE A LA TENDENCIA NATURAL DE QUIENES REALIZAN IGUALES O SEMEJANTES ACTIVIDADES ECONÓMICAS O LABORALES, PARA UNIRSE EN POS DE LA DEFENSA, LA FORMACIÓN PROFESIONAL, EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD QUE REALIZAN Y SU REPRESENTACIÓN FRENTE A LAS AUTORIDADES O EL RESTO DE LA SOCIEDAD"*

CONCANACO.

### III. CÁMARAS EMPRESARIALES.

El Estado y las agrupaciones patronales son la tendencia a reglamentar e institucionalizar la actuación de los grupos sociales más importantes donde se origino la promulgación de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria.

En México, como consecuencia de la tradición indígena y la colonización española, la agremiación llegó a ser un fenómeno importante, del cual aún quedan vestigios, no sólo en el nombre de algunas calles (Madero, en la Ciudad de México, antes fue Plateros, y todavía hay calles denominadas Albañiles, Herreros, etc.), sino por algunas formas de organización social, hoy adoptadas, que culminan, precisamente, en las cámaras.

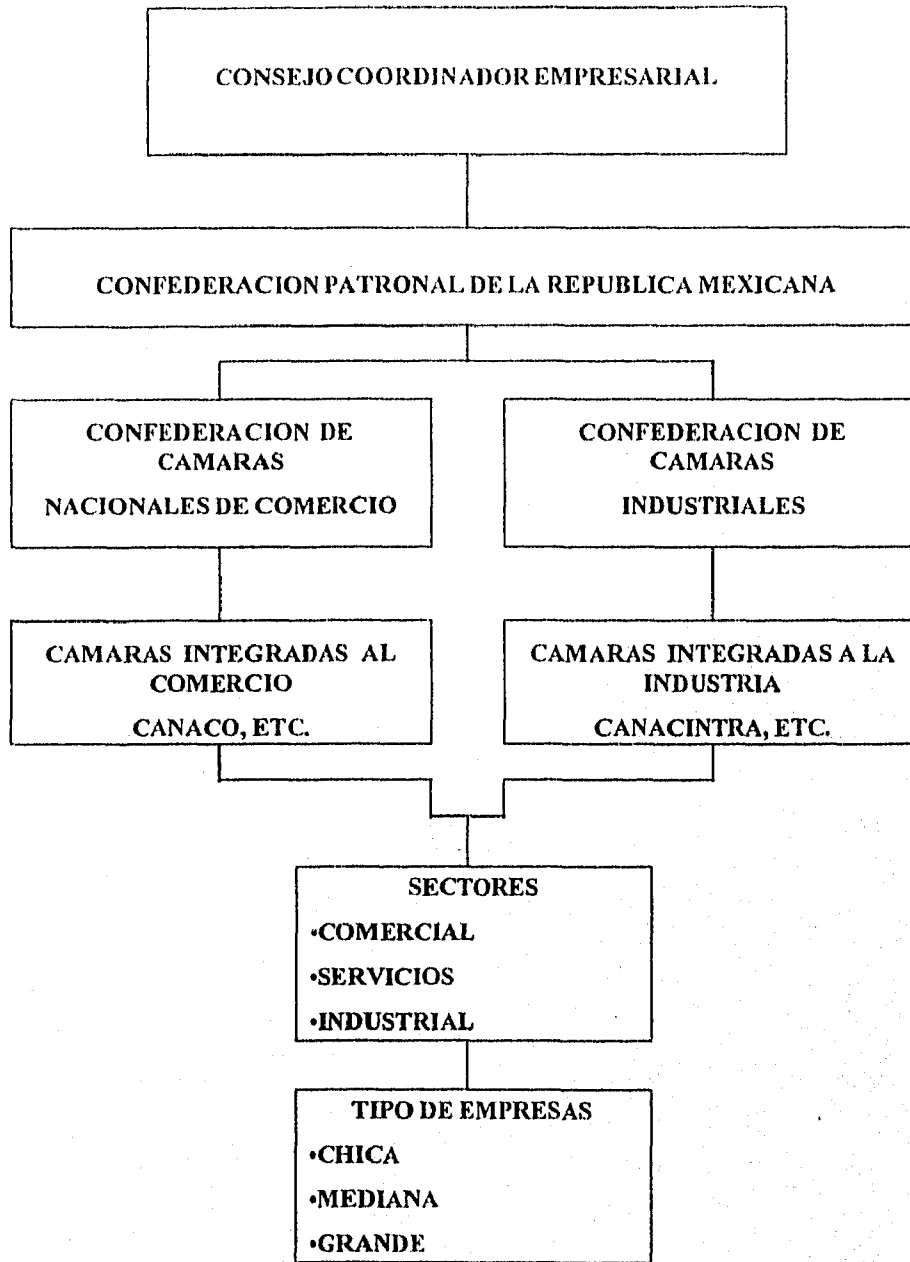
### 3. Naturaleza de las Cámaras.

Las agrupaciones patronales son poco conocidas, también las integradas por el sector privado, no sólo en su historia sino también en su naturaleza. En las carreras de Administración de Empresas, Contaduría y Derecho, la existencia de estas instituciones se anota accidentalmente y poco se profundiza en ellas, a pesar de ser instituciones que inciden sobre la vida empresarial del país. Aparentemente se trata de instituciones sencillas, pero en realidad se trata de instituciones complejas para las empresas, con lo cual no siempre producen los frutos que le son propios.

Lo primero que llama la atención, es que se trate de "instituciones públicas". Designación que en ocasiones provoca que se les confunda con instituciones gubernamentales, ya que la Administración Pública suele ser denominada "sector público" y parecería ser, entonces, que todas las instituciones públicas forman parte de dicho sector, pero no es así. La distinción radica en que se trata de instituciones públicas que son autónomas, es decir, no dependen del Gobierno sino en cuanto que tienen que apegarse a las disposiciones de la ley y cumplen una función de derecho público.

Las cámaras adquieren con esta disposición características sociológicas y jurídicas muy importantes, que les elevan a una categoría jerárquica muy importante dentro de la organización del Estado Mexicano.





Desde el punto de vista sociológico, es doctrina común de los organismos empresariales considerar que entre el individuo y el Estado existe un cúmulo diverso de organizaciones que parten de la familia, la escuela y la empresa, que podrían considerarse las unidades más simples de organización; y se multiplican en diversidad de formas cada vez más complejas, hasta culminar en la organización estatal. Algunas de estas organizaciones son políticas y tienen su unidad en el municipio, que no es sino la unión de un grupo de familias que habitan en un territorio. Los municipios se integran entre sí para formar una entidad federativa y, finalmente, los estados se unifican en la Federación.

Existe otra diversidad de organizaciones sociales que permanecen sistemáticamente en el ámbito de lo privado y que puede tener fines culturales, deportivos, sociales, educativos, cívicos, empresariales, etc., y que van formando un tramo social complejo que vértebra a la sociedad y asegura que todos los individuos tengan la posibilidad de participar en la vida y destino de la comunidad. La pluralidad de estas organizaciones, tanto en su integración como en sus fines, es lo que posibilita lo que se ha dado en llamar la "democracia participativa", donde las personas tienen asegurado un conducto de acción social permanente, no limitando sus compromisos con el destino de la sociedad a momentos aislados de naturaleza político-electoral.

En un caso, la organización social de inmediato naturaleza pública, como sucede con los municipios, y en el segundo las asociaciones civiles son, por definición, privadas. Entre

estas dos formas se encuentran las cámaras, que son instituciones públicas, pero no gubernamentales, integradas por personas morales privadas, que son las empresas.

A las organizaciones que comunican e integran al individuo con el Estado o con otras organizaciones sociales, se les denomina "organismos intermedios", y su nombre proviene de la función de mediación que realizan entre las personas y las organizaciones sociales complejas, equilibrando la estatura de las primeras respecto de las segundas, que siempre correrían el riesgo de ser menospreciadas, ignoradas o sometidas.

### **3.1. De los Socios de las Cámaras.**

En fechas recientes se ha abierto un amplia polémica entre el sector empresarial que ha llegado, incluso, a las mismas autoridades judiciales, respecto del contenido del artículo 5o de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, que textualmente señala:

"Art. 5o.- Todo comerciante o industrial cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, está obligado a inscribirse durante el mes de enero de cada año, o dentro del mes siguiente a la fecha de iniciación de sus actividades en el Registro Especial que se llevará en la Cámara correspondiente o en las delegaciones de dicha Cámara. Las sucursales tendrán también la obligación de inscribirse en la Cámara de su domicilio, en los casos y con las modalidades que establezca el reglamento.

“Los miembros de las Cámaras tendrán el carácter de activos, afiliados o cooperadores, y los Estatutos fijarán los derechos y obligaciones que correspondan a cada categoría.

“Por la inscripción en dicho registro, las Cámaras cobrarán una cuota anual que no será menor de ciento veinte pesos ni mayor del equivalente a diez veces el monto mensual del salario mínimo general de la zona correspondiente al Área Metropolitana del Distrito Federal. La cuota será fijada teniendo en cuenta la capacidad económica de la empresa que se registre y las bases que apruebe la Secretaría (de Comercio) a propuesta de cada Cámara.

“Los comerciantes y los industriales que manifiesten alterados a la Secretaría o a la Cámara correspondiente los informes para fijar sus cuotas de registro, serán sancionados por la Secretaría con una multa equivalente al doble de la cantidad que haya dejado de pagar como resultado de su manifestación inexacta”

En contra de lo que suele decirse, este artículo no es el original de la Ley de 1941, sino su expresión última, después de la reforma a la Ley de Cámaras de 1974, dados a conocer en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1975, y que a su vez había sido reformado sucesivamente en 1942 y 1960. Por lo que no puede calificarse de obsoleto en razón del tiempo de su última redacción, aunque en mi opinión resulta confuso desde la redacción original, pues no queda claro quiénes son los socios de las cámaras, puesto que a diferencia de la Ley de 1936, que establecía con claridad quiénes eran los miembros de las Cámaras, la de 1941 resultó confusa desde la exposición de motivos del Presidente Manuel

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA 79

Ávila Camacho, por lo cual la confederación de Cámaras la objetó y finalmente en el senado se cambió la redacción, sin que se hiciera mucha luz al respecto.

La iniciativa del Presidente Ávila Camacho fue poco explícita respecto de lo que se debería de entender por "principio de integración", aunque parece ser que se trata de un concepto muy semejante al que existió en el caso de los gremios, donde había una relación de dependencia entre ejercer una actividad económica determinada y pertenecer al gremio. Tal parecería que en el caso de la iniciativa de referencia, el Presidente de la República pretendió identificar el ejercicio de una actividad económica determinada con el hecho de pasar a ser parte de la organización encargada de representarla. De esta suerte, todo aquel que abriera un comercio o una industria, pasa a integrar parte de la actividad, con las consecuencias que ello implica y, a la luz de la iniciativa de entonces, una de esas consecuencias, por ser integrante de la actividad, sería la pertenencia a una organización social, la cámara respectiva.

La tesis avilacamachista no tenía fuerte sustentación ni explicación, pues si bien no "afiliaba" o "asociaba" las empresas a las cámaras, no explicaba cómo se daba la consecuencia entre el ejercicio de una actividad económica y la integración a una organización social, aunque fuera de carácter público. Lejos de superar la violación a la libertad de asociación, se creaba una mayor confusión, como lo expresó en ese entonces la confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria, en su memorándum enviado al Secretario de la Economía Nacional:

“Al referirse a la integración de las Cámaras de comercio e Industria actuales, la iniciativa de ley que venimos glosando advierte que la ley en vigor incurrió en inconstitucionalidad al organizar nuestras instituciones conforme a un criterio contrario a la libertad consignada en el artículo 9º de la Constitución. Parece ser todavía más contraria a la Constitución en este punto la Ley que ahora se propone, puesto que deja en pie la obligación de los comerciantes y de los industriales de integrar sus Cámaras respectivas, aunque no sea sino para llenar un registro, no ya para conceptuarse socios de sus instituciones. La ley en vigor no impone a nadie la obligación de ser socio activo de una Cámara, y los registrados a quienes esa misma ley llama socios quedaban totalmente desligados de las Cámaras, como no ocurriría con los comerciantes obligados a registrarse dentro de la ley proyectada. Esta ley supone la participación de todos los que pagan una cuota de registro en la vida institucional de las Cámaras, lo cual es propiamente hablando, obligarlos a ser socios **ACTIVOS**, o sea, a asociarse, quiéranlo o no, pese a la garantía en el artículo 9º constitucional”, esta situación parece negativa para los empresarios porque, si se esta hablando de un registro se estaría tomando en cuenta un doble registro, porque tanto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), como en el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), se lleva un registro de las empresas pero en el caso de las cámaras se obliga a ser socios activos y se les propone cuotas de registro y de emergencia.

### 3.2. Las Cámaras mexicanas en el contexto internacional.

El fenómeno cameral no es originario ni exclusivo de nuestro país. Las Cámaras, como tales, son sucesoras de los desaparecidos gremios medievales y tienen su origen en Marsella, Francia. Las "Chambres" deben su denominación por el lugar donde se reunían, pero las empresas a la necesidad de unificarlos, por motivos económicos, para integrar sociedades de promoción, capacitación, representación y defensa del sector y de las empresas.

Las Cámaras tuvieron una rápida difusión en Europa y de allá llegaron a nuestro país. Puede considerarse, incluso, que primero existieron cámaras de denominación extranjera en México, que surgieron como un fenómeno de defensa y protección natural de quienes venían de otros países y se agrupaban para tener mayor fuerza en tierra extraña. Ellos mismos, posteriormente, influyeron en la fundación de las Cámaras autóctonas, lo cual puede constatarse en las actas constitutivas de las Cámaras más antiguas, donde encontramos apellidos de origen extranjero. No es extraño, por tanto, que la configuración de nuestras Cámaras haya tenido fuerte influencia de lo que se ha dado en llamar "modelo continental", por referencia a ser el modelo de Cámaras que predominan en la Europa continental, por diferenciación del "modelo anglosajón", que a su vez se proyectó en los Estados Unidos y el Canadá.

Descartaremos de este análisis la comparación con las Cámaras de Comercio en los países socialistas del modelo soviético, porque aunque si existieron, por razones obvias no

correspondían a un auténtico modelo de agrupación y representación empresarial, sino a una modalidad más de organización estatal.

#### El Modelo Continental.

Se ha denominado "Modelo Continental" al imperante en países como España, Italia, Holanda, Alemania y Francia, y que tienen una rancia tradición en el manejo de las Cámaras de Comercio.

La primera característica predominante en estas instituciones, es su carácter de Instituciones Públicas, regidas por una ley especial, con administración autónoma que, sin embargo, mantienen una relación de "tutela", según expresión de los españoles, respecto de la Administración Pública, aunque no dependen de ella. Asimismo, estas Cámaras son órganos consultivos de la Administración por Ley.

Respecto de su integración, son de afiliación obligatoria para todas las empresas, sin distinción o separación de ramos, pues lo mismo agrupan a la industria que al comercio, y su sostenimiento económico se sustenta en recursos parafiscales, recaudados específicamente con ese fin, y que no se denominan "cuotas". Por lo mismo, las Cámaras tienen asignada una jurisdicción de naturaleza territorial. En Alemania, por ejemplo, se considera que la pertenencia legal a las Cámaras "esta delimitada por el deber de contribución industrial"



En Alemania existen dos legislaciones respecto de las Cámaras, para la antigua República Federal es la Ley Federal del 18 de diciembre de 1956, y para lo que era el antiguo territorio de la República Democrática se legisló el 1 de marzo de 1990 en sentido semejante. La obligación de pertenencia a las Cámaras fue confirmada por el Tribunal Constitucional Federal.

En muchos casos, las autoridades han delegado a las Cámaras la administración de algunos servicios públicos--como los puertos, los aeropuertos y algunas zonas industriales en Francia--, por los cuales realizan cobros que sirven para su sostenimiento. Por ello, a los empleados de las Cámaras se les da el estatus de funcionarios. En Holanda e Italia, por ejemplo, tienen encomendado el registro de Comercio, y en el segundo país, las empresas están obligadas a presentarles sus balances.

Las Cámaras, en opinión de Jaime Valdivieso de Cué, presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Alava, España, "somos y debemos ser un grupo de presión, haciendo llegar los criterios e intereses de las empresas a las diversas instancias administrativas y políticas, con ánimo de influir en que su acción se acomode a las conveniencias de los intereses generales económicos, lo que en definitiva redundará en el progreso económico de toda la sociedad".

Un aspecto muy importante de las Cámaras es la facultad que tiene para otorgar los certificados de origen y otros comprobantes que sirven para las operaciones económicas,

según establece, por ejemplo, la legislación alemana. Este mismo enfoque de apoyo y promoción del comercio exterior ocupa una parte importante de las tareas encomendadas a las Cámaras, "ante la imposibilidad de que fuesen desarrolladas eficazmente por una multiplicidad de asociaciones representativas de intereses muchas veces contrapuestos, se refieren a la emisión de informes, recopilación de usos mercantiles, expedición de certificados, etc., así como a la promoción de los bienes y productos españoles en el exterior", según expresa la exposición de motivos de la nueva Ley española, promulgada el 23 de marzo de 1993.

En cuanto al sostenimiento de las Cámaras, la exposición de motivos de la Ley española señala que "la nueva relación del denominado "recurso cameral permanente" no deja dudas de su carácter de exención parafiscal".

"En efecto --continúa el ordenamiento--, no sólo el nacimiento y la cuantificación de la obligación de pago quedan totalmente al margen del efectivo disfrute de los servicios de las Cámaras y las respectivas bases están constituidas por bases o cuotas de tributos que recaen sobre los beneficios empresariales, reales o presuntos, sino que, además, el régimen jurídico global de los diversos conceptos incluidos en el recurso cameral permanente se asimila totalmente al de los tributos en lo referente a la gestión, recaudación, recursos y disponibilidades".

En las nuevas disposiciones se ha incluido el principio de autofinanciamiento parcial, de forma que un porcentaje de los gastos de las cámaras deberá ser cubierto mediante ingresos no procedentes del recurso cameral permanente, y representará el 40%.

#### El Modelo Anglosajón.

Como su nombre lo indica, este modelo se aplica en los países de influencia inglesa y los países escandinavos del norte de Europa. Este modelo inspira a las Cámaras de Estados Unidos y Canadá, y su influencia se ha extendido hacia algunos países latinoamericanos, aunque éstos también existen cámaras conformadas de acuerdo con el modelo continental.

En este modelo, las Cámaras son instituciones de carácter privado y, por tanto, mantienen una total y absoluta separación de la Administración Pública. Las empresas, por tanto se afilian de manera voluntaria a las mismas y es posible que las Cámaras agrupen a empresas de diferentes localidades, ya que no tienen una circunscripción territorial limitante. Estas Cámaras se sostienen económicamente a partir de cuotas de los socios, de donativos y, en el caso de muchas cámaras norteamericanas, de aportaciones que realiza el gobierno para eventos o programas específicos.

Como consecuencia del régimen imperante, en los países anglosajones se produce una gran proliferación de Cámaras, de tal suerte que no existe una representación única, sino que se convierten en grupos de presión controlados por las empresas que realizan las mayores

aportaciones. Al mismo tiempo se han generado cámaras de distintas denominaciones raciales, entre las que destacan las Cámaras Hispánicas, pero también existen mexicanas y de otras denominaciones.

#### El Modelo Mexicano.

Como puede desprenderse de lo hasta aquí analizado, el modelo mexicano no corresponde exactamente a ninguna de las dos modalidades predominantes en la organización de las Cámaras en el mundo con economía de mercado.

En el caso del modelo mexicano, como hemos probado, no existe una afiliación obligatoria. Existe, sí, la obligatoriedad de inscripción en un registro especial que llevan las Cámaras, como un servicio público que contiene información diferente a la que llevan por su parte el Registro Público del Comercio o el Registro Federal de Contribuyentes. La información generada por esta vía, permite un conocimiento acelerado de la realidad empresarial en el país, que aunque también es analizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), mediante censos periódicos de tipo económico, no reflejan una realidad que es dinámica y cambiante, pues su tiempo de levantamiento y proceso los hace inevitablemente obsoletos. Los censos constituyen, de cierta manera, una historia, en tanto que en el registro anual que levantan las Cámaras, refleja una realidad vigente. El cobro que las Cámaras realizan por inscribirse a las empresas en el registro ni es, un derecho, pues no implica una

contraprestación por el mismo, aunque en la práctica, las empresas tienen la posibilidad de consultar el registro de su Cámara a través de directorios o por otros medios.

## CONCLUSIONES

### I

En el convulsionado ambiente económico y político mexicano se han cruzado tres acontecimientos: a) el renovado debate sobre la viabilidad de la estrategia económica neoliberal, b) el reinicio de las negociaciones sobre la reforma del Estado y c) la turbulencia financiera.

México no puede volver a una economía cerrada, en un creciente, abierto y libre intercambio, en suma, en economía no hay verdades absolutas, el país atraviesa por el trance más dramático después de concluida la etapa armada de la Revolución Mexicana, el problema atañe a la acumulación de más de doce años de recesión económica persistente que ha aumentado los índices de pobreza y marginación del pueblo mexicano a niveles intolerables. De ahí la necesidad de insistir en los dos cambios que demanda la realidad nacional: el cambio económico y el cambio político, este último relacionado con lo que se ha llamado la reforma del Estado.

Conforme a la información conocida, se pretende que las negociaciones sobre la reforma del Estado incluyan las instituciones políticas.

Lo que propiamente es la reforma política del país -que involucra la reforma electoral propiamente dicha y la revisión de las instituciones políticas como son la independencia y

equilibrio de los tres poderes de la unión, el acotamiento del poder presidencial, la vigencia real del federalismo, el papel de los medios de comunicación, entre otras -debe desembocar en una nuevo sistema político que por naturaleza ha de ser permanente.

El día que se haga la reforma política del país, dejará propiamente de hablarse de los problemas electorales, del abuso del poder presidencial, de la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo, de la manipulación del Congreso, y de tantos y tantas desviaciones y abusos que tiene nuestro actual sistema político, que permite un manejo autoritario de la gestión pública.

En México existen leyes y reglamentos para todo, sin embargo, el que toda actividad económica, política y social tenga un marco jurídico, no equivale a vivir en un verdadero Estado de derecho.

Se cuenta con un estado de Derecho cuando la actividad, tanto de los gobernados como de los gobernantes, se halla garantizada y limitada a la vez por una norma superior, que es la Constitución, y por las leyes que emanan de ésta.

No es casualidad que los mexicanos veamos a la ley como algo relativo siempre sujeto a vaivenes y cambios.

Siempre la reacción de los socios acerca de la obligatoriedad ha sido cuestionada por muchos, incluso a través de la vía del amparo. Sin embargo, los amparos se perdían sistemáticamente. Fue hasta ahora, con la pequeña apertura política que estamos empezando

a vivir, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se decidió a declarar como violatoria a la garantía individual de la libertad de asociación, la susodicha obligatoriedad establecida por la ley de cámaras y al acumularse cinco sentencias firmes del mismo se produce la tesis jurisprudencia respectiva.

La controvertida Ley de Cámaras de Comercio e Industria cuyas modificaciones para modernizarla entraron a discusión en el período de sesiones de la Cámara de Diputados, en abril de 1996, generando la primer batalla entre los organismos de afiliación obligatoria y las asociaciones independientes.

Para las Asociaciones Nacional de Industriales de Transformación (ANIT), Nacional de dirigentes de Empresas (ANDE); entre otras los primeros meses fueron decisivos para quienes desearon salirse de los gremios que exigen el pago de una cuota anual "a cambio de un servicio deficiente".

Las asociaciones empresariales independientes repartieron en enero y febrero miles de cartas de renuncia entre socios de cámaras y confederaciones de afiliación obligatoria, y pondrán en marcha una oleada de juicios de amparo, cobijados en la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en octubre de 1995 declaró inconstitucional la afiliación "forzosa" y al pago de una cuota anual.



La batalla entre independientes y organismos poderosos como la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra); la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin); la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco), y la Cámaras Nacional de Comercio de la Ciudad de México (Canaco), entre otras, apenas comienza.

En medio de una de las más fuertes críticas a la representatividad y funcionalidad de las cámaras empresariales, la cúpula de los sectores industrial y comercial ratificó la necesidad de mantener la obligatoriedad de registro a estos organismos.

En una iniciativa conjunta, Concamin, Concanaco, Canacintra y Canaco presentaron a la Secretaría de comercio y Fomento Industrial (SECOFI) su "Proyecto de la nueva Ley de Instituciones Camarales", cuya reforma será discutida en el actual período de sesiones ordinario del Congreso de la Unión.

Dicho documento, entregado recientemente a los socios de los organismos privados para su análisis, establece, el capítulo IV "Del Registro Cameral y lo Socios", que las cámaras deberán integrar un padrón especial, no fiscal conformado con toda empresa, persona física o moral que realice actividades del comercio o de la industria establecida en la República Mexicana.

Las empresas están obligadas a inscribirse en el registro o padrón respectivo de la cámara que corresponda según su domicilio y actividad, durante el primer bimestre de cada año o dentro del mes siguiente a la fecha de inicio de sus actividades y deberán proporcionar toda la información que se les solicite.

Los presidentes de las cúpulas empresariales solicitaron las observaciones por parte de las propias cámaras.

Sobre el tema de la obligatoriedad, que se ha cuestionado severamente en los últimos meses, la propuesta insiste en que las sucursales, agencias, establecimientos franquiciarios o análogos tienen la obligación de inscribirse en la cámara que le corresponda por su domicilio y por la actividad que realicen, de acuerdo con las reglas contenidas en los estudios de cada

Pero, también aclara el texto, "el hecho de inscribirse en el padrón de la cámara que corresponda, no constituye un acto asociativo, por lo tanto, para participar en las asambleas generales y para ser electo como integrante del consejo directivo, así como para hacer uso de los servicios que tenga establecidos la cámara, la empresa inscrita deberá manifestar su voluntad de participar como socio activo, en los términos del artículo 15, sin cargo adicional por este concepto".

---

\* Circular 183/95 enviada por el presidente de Concamin, Victor Manuel Diaz Romero.

Sin embargo, según el artículo 13 del proyecto, las empresas del comercio o la industria estarán obligadas a informar a la cámara en que estuvieron inscritas, en un plazo de 30 días, cualquiera de los siguientes hechos:

- a) Cuando suspendan parcial, total o definitivamente sus actividades.
- b) Cuando modifiquen su actividad empresarial, o
- c) Cuando cambien de domicilio fiscal.

- Legislar para obtener la razón de ser de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, porque no están plasmadas y son confusas y obsoletas.

- Mantener informados a los agremiados de estas agrupaciones patronales acerca de sus actividades bajo un informe detallado y claro de fácil acceso.

- Realizar un foro nacional sobre la Libertad de Asociación donde participen los organismos de representación más importantes y menos importantes del país, pero tomando en cuenta la participación de representantes del Gobierno Federal, ya que es importante que se defina la situación de las cámaras, ya que desafortunadamente algunas personas están aprovechando las indefiniciones para crear sus propias asociaciones, que con el tiempo desaparecen sin haber aportado algo significativo para la sociedad y sus representados.

- En otros casos sería la formulación de políticas empresariales para el apoyo del gran número de socios que han tenido que cerrar o vender y malbaratar sus empresas generando para la sociedad el gran número de desempleo, esto implicaría tomar en cuenta la reforma a la Ley de Quiebras que es otro de los puntos importantes que deberían de tomar en cuenta los representantes de las organizaciones patronales.

#### IV. PROPUESTA PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA EMPRESARIAL.

La estructura industrial, comercial y financiera del país está altamente internacionalizada; el capital extranjero exige condiciones propicias para establecerse en el país y mayor claridad en las "reglas del juego" en cuanto a la legislación sobre la Ley de Cámaras de Comercio e Industria.

La crisis estructural que vive el país no es solamente resultado de un disfuncionamiento económico, sino la creación de contradicciones políticas que, a su vez, generan y estimulan la aplicación y el reordenamiento de los organismos privados de la sociedad civil, disputándole "espacios" de poder y de hegemonía al Estado.

Periódicamente la burocracia política subraya la necesidad de su autonomía; en primer término, a fin de obtener el consenso y la aceptación de "todos los sectores sociales" particularmente de los de "abajo" en toma de decisiones, segundo para poder unificar consensualmente a las distintas fracciones que conforman el bloque de poder, manteniendo su unidad básica, sin fraccionamiento o conflictos que pudiesen, de alguna manera, alterar el equilibrio de las fuerzas que se mueven en su interior. La autonomía le es esencial a la burocracia política también en su relación dirigente con las clases subalternas, pudiendo exhibirse como su representante legítimo.

De ahí que en situaciones críticas, los grupos empresariales que se enfrentan al contenido global de la política económica, sienten que es precisamente el momento en que predomina el gobierno.

El mejor argumento esgrimado como contraparte que es el Estado que se inmiscía más allá de lo permitido en la esfera económica, señalando que su función principal debería circunscribirse a los asuntos políticos y la administración pública.

Bajo tales circunstancias, el papel e influencia que deberían tener las organizaciones empresariales es seguir fungiendo como simples "órganos de consulta del Estado", sin injerencia política directa alguna y participar sólo en aquellas cuestiones de índole económica, cuyas decisiones pudiesen afectar a sus miembros y asociados. La clase empresarial mantiene una posición diferente

A medida que aumentan las dificultades económicas se hacen más frecuentes las reuniones de los miembros del gabinete y el propio Presidente con los dirigentes empresariales.

La creación de un CONSEJO superior a las Cámaras Empresariales, sin que constituyeran hechos de presión, en el conflicto Estado-iniciativa privada, iniciando la llamada crisis de confianza, la que no habrá de concluir sino con el arribo de la reforma estatal.

Los empresarios consideran que son la mala administración y la política económica "poco realista e improvisada" las causantes de los problemas por los que atraviesa el país. La

realidad es que no les interesa producir más y por ende, invertir más, si no se les garantiza un buen nivel de ganancias.

Por su parte, los sectores que hasta entonces se habían identificado más con el gobierno, la pequeña y mediana empresa de la industria y del comercio, encabezados por la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), procuraban servir de puente entre éste y el gran capital.

Ya desde mediados de 1973 planteaban ellos que el principal reto ante el país es el de la unidad. La idea de la unidad nacional es concebida como la aceptación recíproca y el entendimiento mutuo en los planteamientos y en la política formulados tanto por el Estado como por la iniciativa privada aceptando la coordinación y la dirección del Estado en este proceso.

Demostrar el exceso de poder personal y alto grado de centralización en las decisiones del ejecutivo constituyen un factor adicional en el conflicto suscitado entre el régimen y la iniciativa privada. Algunos empresarios no se explican por qué las cosas acabaron peor que en otras ocasiones; se reconoce que el caos de los primeros meses del período sexenal se debe a la incapacidad del gobierno para manejar la situación, en esta punto sí aceptan que las riendas (mano dura) las debe tomar el gobierno, aunque los compromisos de ellos hacia el restablecimiento de la "normalidad" debe ser de otra índole.

Si bien no se puede afirmar con certeza que exista una relación unívoca entre el conflicto y la crisis, el primero necesariamente tenía que incidir sobre la segunda. Al menos se puede plantear la idea de que el rechazo y las reacciones empresariales ante las distintas medidas reformistas adoptadas o pretendidas por el régimen, profundizan la crisis.

Al agudizarse la tensión, los empresarios comienzan a participar en la política más como clase que como empresarios aislados. Los sectores económicamente dominantes, quieren, igualmente, predominar en las decisiones a nivel político-estatal. Dentro de este contexto, cualquier medida de política económica y social que adoptará el gobierno debería tomarlos no sólo en cuenta, sino también ser aceptada, a riesgo de ser bloqueada -como ocurrió en varias ocasiones-, por lo que ellos consideran como la "minoría importante". Por lo demás, se pide la convergencia del gobierno al proyecto de la iniciativa privada, no a la inversa.

La beligerancia empresarial comienza a tomar cuerpo -de muestra orgánica-. Ante el sentimiento de ausencia de una adecuada mediación estatal, los empresarios buscan a través de esta agrupación organizar el consenso y la unidad de su clase formando un frente único ante el gobierno y a su política.

Las frecuentes críticas de la iniciativa privada al gobierno muestran la incoherencia y poca organización de ésta. Los órganos tradicionales que agrupan a los empresarios según la rama de actividad (Cámara) no corresponde a la diferenciación interna de cada una de ellas, por

un lado, y a la integración de las distintas ramas, por el otro, los intentos por utilizar el organismo de representación patronal general (Coparmex) se resisten en el estatuto que lo define originalmente como sindicato patronal y, y por ende, no reacciona adecuadamente a los problemas de coordinación que el gobierno les plantea constantemente en la definición de una nueva estrategia de desarrollo.

El sector privado, a través de sus potenciales representantes políticos e ideológicos deben fundar una nueva organización que se ubique por encima de las dos formas tradicionales de organización empresarial, las cámaras y el sindicato.

Asimismo, en clara alusión se pronuncia por el establecimiento de un organismo consultor a nivel nacional con el objeto de lograr una armónica y efectiva coordinación entre el gobierno y la empresa privada, "siempre y cuando tal organismo no se convierta en un instrumento de presión política y económica".

De hecho, con este planteamiento se rechaza la existencia de "órganos de consulta", que para muchos empresarios son ya considerados como obsoletos y en donde "el gobierno hace y deshace a su antojo" en franco contubernio con los líderes sindicales.

Las cámaras y las agrupaciones empresariales todavía están contenidas y acuarteladas en un esquema corporativo, lo que dificulta la creación y reproducción de sus propios aparatos intelectuales en el dominio ideológico.



Los empresarios piensan en una agrupación representará y defendiera política e ideológicamente. frente a los embates populistas del Estado: buscando, además, no limitarse a servir como simples "órganos de consulta del Estado", sino una representación empresarial, consultora y participativa. Los elementos para una nueva política empresarial son:

- Fortalecer la participación de empresarios en las estructuras de Grupos Especializados y Secciones Regionales, para que con su experiencia se encuentren nuevos mecanismos que permitan captar la problemática de carácter gremial y/o regional.
- Buscar una debida integración de todos sus representantes que asegure un fortalecimiento de la actividad empresarial, y el incremento de la participación de los empresarios dentro de una estructura para que se pueda ampliar los canales de comunicación entre todos y pueden conocer la toma de decisiones en el Congreso.
- Mantener la comunicación y la mutua colaboración con las diferentes Asociaciones que trabajan coordinadamente en favor de la iniciativa privada.
- Consolidar un frente común ante las autoridades y/o terceras organizaciones, para solucionar los problemas que están obstruyendo el sano desarrollo de la actividad empresarial.

- El Estado debe continuar apoyando las actividades realizadas por las Asociaciones que vayan en beneficio de todos los asociados, manteniéndose respetuosamente al margen de sus decisiones.
  
- Contar con una simplificación y reorientación fiscal que permita el fortalecimiento de un marco jurídico promotor de la inversión y del empleo.
  
- Una necesaria formulación de una Ley de Quiebras equilibrada que permita la rehabilitación de estas empresas en el corto plazo y bajo esquemas que perduren en el tiempo.
  
- Promover la asociación entre las micro, pequeñas y medianas empresas, reciban asesoría integral y especializada en las áreas de diseño de producto y financiamiento, así como en materia de normalización y certificación.

# ANEXOS

### MODELOS CAMARALES.

NOTAS DISTINTIVAS	SAJON	MEXICO	CONTINENTAL
Afiliación	Voluntaria	Voluntaria	Obligatoria
Registro	No existe	Obligatorio	No existe
Cámaras	Múltiples	Unicas	Unicas
Ingresos	Cuotas de Socios Cobro de Servicio Subsidio Oficial	Cuotas de Socios Cobro de Servicio Cuota de Registro	Cobro Fiscal Cobro de Servicios Administración de Servicios Públicos.
Régimen Legal	Leyes privadas	Ley específica	Ley específica
Naturaleza	Institución Privada	Institución Pública Autónoma Organismo oficial de representación y consulta	Institución Pública Tutelada Organismo Oficial de representación y consulta
Jurisdicción	No tiene	Territorial o sectorial	Territorial.

## BIBLIOGRAFIA

### A. BASICA.

A. Aguilar M., "La Burguesia, la Oligarquía y el Estado", México, Nuestro Tiempo, 1974.

Boquer Oliver, José María. "Estudios Administrativos". España: 1965, De. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, núm 25.

Chanes Nieto, José. "Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública". México, 19989. Ed. Diana., Serie: Ensayos sobre la modernidad nacional.

Crozier, Michel. "Reforma del Estado: las razones y los argumentos". PRI, México, 1990.

Donati Donato. "Principi Generaliti di diritto Amministrativo". Italia. Ed, Padova. 3a de. 1932.

Escobar Ramírez, Germán. "Principios de Derecho Administrativo". De. Solidaridad. Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlax., México: 1988. Colección: Textos de apoyo académico.

F. Fernández B. "Actualidad del pensamiento político de Gramsci". México, Grijalbo, 1977.

Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". Ed, Porrúa, 4a de., México. 1948

Gramsci "Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno". En obras, t.I. México. Juan Pablos, 1975.

Janusz, Letowski. "Revista de Administración Pública". México. 1979. INAP No38.

Jorge Alonso."La dialéctica clases-élites en México".México, De. de la Casa Chata. 1971.

Meyer, Lorenzo."La etapa formativa del Estado Mexicano Contemporáneo (1928-1940)"México. El Colegio de México. 1975.

O'Donnell."Estudios Sociales Centroamericanos".Costa Rica.mayo-agosto de 1978.

Poulantzas Nicos."Fascismo y dictadura".México.Siglo XXI.1974.

Pulido, Jorge."Revista de Administración Pública"México.1979.INAP No.37.

Rendón Corona,Armando."La burocracia Política Mexicana, 1940-1977".México UNAM FCP Y S. 1978.

Riquelme India, Julio."Cuatro Décadas".Ed.CANACO.México, 1968.

Sierra Olivares, Carlos."Modernización de la Administración Pública.Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública"México. 1982.PRI.

Weber Max."Economía y Sociedad"México.FCE.1964.

#### B. DE CONSULTA.

ACKOFF, RUSSELL L."Un concepto de planeación de empresas".México.Linusa-Wiley. 1982.157 p.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F."Política y racionalidad administrativa ".México. INAP.1982.152p.

- AMARO GUZMAN, RAYMUNDO."introducción de la Burocracia Pública".México. McGraw-Hill.1985.518p.
- BARESTEIN, JORGE."El análisis de la burocracia desde la perspectiva weberiana".México.CIDE.1982. 220p.
- BARRE, RAYMOND."Economía Política".Madrid.Ariel, 10 de.1981.2 vol.
- BONEFOUS, EDUARDO."La reforma administrativa".Paris, Francia.Ed.Presses Univertaires.1958.232p.
- BREWER-CARIAS, ALLAN R."Política, Estado y Administración Pública".Caracas,Venezuela. El Ateneo. 1979.  
246 p.
- BUSTANI HID, JOSE."La admisnitración pública federal".México.UNAM,2 de. 1976.2vol.
- DEUTSCH, KARL W."Política y administración pública".México.INAP.1980.114p.
- DUPLAN MALDONADO, CARLOS."El problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución".México.Secretaría de la Presidencia.1976.53p.
- FAYOL, HENRY."Administración industrial y general".Buenos Aires, Argentina.El Ateneo.11 vol. 1980. 135p.
- GUERRERO, OMAR."El Estado y su administración".México.CIAP-UNAM.1980.47 p.
- GUZMAN VALDIVIA, ISAAC."Reflexiones sobre la administración".México. Reverté.1965. 151 p.
- JIMENEZ CASTRO, WILBURG."Administración Pública para el Desarrollo integral".México. Fondo de Cultura Económica, 2 de. 1975. 470 p.

JIMENEZ CASTRO, WILBURG. "Los Dilemas de la Descentralización funcional". México. ICAP. 1978. 238 p.

JIMENEZ NIETO, JUAN IGNACIO. "Política y administración". Madrid, España. Tecnos, 2 de. 1977. 176 p.

MANDEL, ERNEST E ISAAC DEUTSCHER. "¿Qué es la burocracia?". México. Quinto Sol. 1945. 155 p.

MORSTEIN MARA, FRITZ. "El Estado administrativo". Madrid, España. ENAP, 2 de. 1975. 256 p.

SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo". México. Porrúa. 7 a edición. Tomo Primero. 1976. 671 p.

VILLARREAL, ROSA. "Reforma o Revolución". México. Grijalbo, 1976. 160 p.

ZERMEÑO, FRANCISCO T. "Las Cámaras de Comercio en el Derecho Mexicano". México. Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. 1964, Primera Edición. 364 p.

#### C. REVISTAS.

NUEVO CONSULTORIO FISCAL. No 163.1 DE JUNIO DE 1996 (Quincenal)

COMERCIO. No. 416. SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1995. (Bimestral)

NEXOS. No. 202. OCTUBRE 1994 (Mensual).

#### D. DIARIOS

FINACIERO. 6 de junio de 1995 "Desbandada empresarial"



24 de julio de 1995 "Cambios a la Ley de Quiebras"

12 de junio de 1995 "Trampolin de Cargos empresariales"