

463  
24



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

CRISIS Y FRACASO DEL ESTADO MEXICANO COMO  
RECTOR DEL DESARROLLO NACIONAL; FACTORES  
PARA EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ANTONIO PEREZ LOPEZ



ASESOR: LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

MEXICO. D. F.

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

027-1363



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

" ASI COMO UN ARQUITECTO, ANTES DE CONSTRUIR UN EDIFICIO, OBSERVA Y PROFUNDIZA EL SUELO PARA VER SI PUEDE SOSTENER SU PESO, ASI TAMBIEN UN LEGISLADOR SABIO NO EMPIEZA POR REDACTAR LEYES BUENAS EN SI MISMAS, SINO QUE EXAMINA ANTES SI EL PUEBLO AL CUAL LAS DESTINA ESTA EN EL CASO DE SOPORTARLAS "

ROUSSEAU

" LA MEDIDA DE UN PAIS CIVILIZADO ES LA MEDIDA EN QUE LA SABIDURIA Y EFICIENCIA DE SUS LEYES IMPIDEN QUE EN HOMBRE DEBIL SE VUELVA DEMASIADO DEBIL, Y QUE UN INDIVIDUO PODEROSO LLEGUE A SER DEMASIADO PODEROSO "

- Primo Levi, en Survival in Auschwitz, (Giulio Einaudi Editore, Turin).

¿QUEREIS PUES DAR CONSISTENCIA AL ESTADO? DISMINUID LA DISTANCIA ENTRE LOS GRADOS SUPERIORES Y LOS INFIMOS TANTO COMO SEA POSIBLE; NO PERMITAIS QUE LOS UNOS SEAN DEMASIADO OPULENTOS NI LOS OTROS DEMASIADO MISERABLES.

ROUSSEAU

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

EL INSTRUMENTO MAS RICO DE LA CULTURA NACIONAL, NO SOLO PARA EL DESARROLLO DE LA CULTURA Y LA CIENCIA, SINO PARA FORMAR CIUDADANOS EN PLENA LIBERTAD, Y HACER QUE ESTA TRASCIENDA A LA VIDA COTIDIANA DEL PAIS Y TODOS LOS MEXICANOS.

; GRACIAS!

A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y TODOS LOS MAESTROS QUE LA CONFORMAN, SIN OLVIDAR A NINGUNO; AUN AQUELLOS QUE NOS HAN ABANDONADO FISICAMENTE.

POR HABER GUIADO MIS PASOS POR EL CAMINO DEL DERECHO Y ESTAR EN APTITUD DE POSEER UN BREVE CONOCIMIENTO DE LA CIENCIA JURIDICA.

; GRACIAS!

A MI ASESOR DE TESIS EL LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS, ASI COMO AL LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO, DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M

POR SUS OBSERVACIONES, CONSEJOS Y COMENTARIOS, SIN LOS CUALES ESTE TRABAJO NO HUBIERA SIDO POSIBLE.

; GRACIAS!

AL LICENCIADO. CARLOS MORALES GARCIA.

POR SU CONFIANZA Y APOYO, MI GRATITUD PARA CON EL ES INMENSA Y MI DEUDA AUN MAYOR Y ETERNA.

A MIS AMIGOS..

OLGA PATRICIA TORRES TRIGUEROS Y DAVID JIMENO TOLEDO,  
POR RECORDARME QUE AUNQUE TARDE; SIEMPRE HAY QUE  
TERMINAR TODO LO QUE SE INICIA, Y MOTIVARME A  
CONSEGUIRLO.

, GRACIAS!

A MIS HERMANOS.

IRMA, JORGE, JOSE LUIS, PATRICIA, MARIO, GUILLERMO Y  
ROCIO, POR SU ALIENTO SIEMPRE A TODA PRUEBA Y POR SU  
APOYO PARA CONTINUAR UN CAMINO QUE SE HABIA  
INTERRUMPIDO Y PODER SALIR AVANTE.

¡ GRACIAS!

A MIS SOBRINOS..

CELESTE, JOSE ANTONIO, ERIKA MARIA, JOSE LUIS, MARIO,  
RAUL IVAN, JORGE Y LUIS, POR TODA SU INOCENCIA Y  
CARIÑO.

¡ GRACIAS!

A MI MADRE.

PORQUE ME PREFIGURASTE Y ME DISTE UN NOMBRE ANTES DE  
NACER, PORQUE AMOROSA ME GUARDASTE CUANDO YO ERA COMO  
TODOS FRUTO BENDITO DE UN VIENTRE, POR HABERME  
IMAGINADO BUENO Y NOBLE, POR ENSEÑARME A SONREIR, A  
QUERER Y AGRADECER, POR HABERME DADO UNA NINEZ MAS  
QUE FLORIDA; POR TODO ESO Y MUCHO MAS:

¡ GRACIAS MAMA!

## INDICE GENERAL

Pág.

INDICE .....	I
INTRODUCCION .....	IV
<i>CAPITULO I. LAS COMUNIDADES HUMANAS, LA IDEA DEL ESTADO, SU ORIGEN Y LOS FINES QUE JUSTIFICAN Y SUSTENTAN SU EXISTENCIA. ....</i>	1
1. CONCEPTO DE ESTADO .....	2
1.1. LA POLIS GRIEGA .....	3
1.2. LA CIVITAS ROMANA .....	5
1.3. LA EDAD MEDIA Y EL ESTADO MODERNO .....	7
1.3.1. La Edad Media .....	7
1.3.2. El Estado Moderno .....	8
1.3.3. Los orígenes del Estado Moderno .....	9
1.3.4. Los caracteres del Estado Moderno, los fines básicos para su creación .....	10
1.4. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO CONTEMPORANEO .....	12
1.4.1. Caracteres del Estado Contemporáneo .....	13
1.4.2. Finalidad del Estado .....	13
1.4.3. Justificación del Estado .....	17
1.5. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO .....	19
1.5.1. Formas de Estado .....	19
1.5.2. Formas de gobierno .....	19
1.6. CONSIDERACIONES FINALES .....	20
<i>CAPITULO II. GENERALIDADES SOBRE EL DERECHO ECONOMICO Y EL DESARROLLO; MARCO CONCEPTUAL. ....</i>	22
2.1. CONCEPTOS Y DEFINICION DE DERECHO ECONOMICO .....	22
2.1.1. Características concretas del Derecho Económico ...	23
2.2. EL DERECHO ECONOMICO, SU ORIGEN Y DESARROLLO .....	26
2.2.1. Las razones del nacimiento y desenvolvimiento del Derecho Económico .....	31
2.3. DERECHO DE LA ECONOMIA Y DERECHO ECONOMICO .....	34
2.3.1. Los obstáculos y los problemas del Der. Económico .	35
2.4. ANTECEDENTES FUENTES Y SUJETOS DEL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO .....	36
2.5. EL DERECHO ECONOMICO Y EL DESARROLLO .....	38
2.5.1. Antecedentes .....	38
2.5.2. Conceptos de desarrollo .....	39
2.5.3. Acerca del Derecho Social Mexicano .....	42
<i>CAPITULO III. MARCO JURIDICO DEL DERECHO ECONOMICO EN EL ESTADO MEXICANO .....</i>	45
3.1. EL CONTENIDO ECONOMICO DE LAS NORMAS JURIDICAS ....	47

3.2.	BASES MINIMAS PARA UN DERECHO ECONOMICO MEXICANO ..	47
3.3.	LA CONSTITUCION, FUNDAMENTO DEL DERECHO ECONOMICO MEXICANO .....	48
3.4.	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ECONOMICO MEXICANO .....	49
3.4.1.	Los articulos 27 y 123 constitucionales como piedras angulares del constitucionalismo social .....	52
3.4.2.	Análisis de los preceptos de la Constitución, de contenido principalmente económico .....	54
3.4.2.1.	Panorama general en torno a los artículos 25 y 26 de la Constitución Mexicana .....	58
3.4.3.	Otros preceptos constitucionales de contenido económico y la legislación secundaria .....	67
3.4.3.1.	Legislación secundaria económica .....	68

CAPITULO IV. PANORAMA GENERAL DE LOS PRINCIPALES FACTORES ECONOMICO-SOCIALES, QUE HAN INCIDIDO EN EL DESARROLLO DEL ESTADO MEXICANO .....

4.1.	ANTECEDENTES .....	71
4.2.	EVOLUCION ECONOMICA .....	71
4.3.	LA RECTORIA DEL ESTADO, LA PLANEACION, LAS CRISIS ECONOMICAS Y LA POLITICA ECONOMICA, SU INFLUENCIA DESARROLLO NACIONAL .....	75
4.3.1.	La Rectoría del Estado .....	75
4.3.1.1.	El desarrollo integral, meta de la rectoría del Estado .....	76
4.3.2.	La Planeación Nacional del Desarrollo .....	77
4.3.2.1.	La Ley de Planeación .....	78
4.3.2.2.	Instrumentos del Sistema Nacional de Planeación ...	81
4.3.2.3.	El Plan Nacional de Desarrollo .....	81
4.4.	LA POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO .....	83
4.5.	LAS CRISIS ECONOMICAS .....	84
4.6.	LA DEUDA EXTERNA .....	87
4.6.1.	La Deuda Externa, su desarrollo histórico moderno .	88
4.6.2.	La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y La Ley General de Deuda Pública .....	94
	A). Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público	94
	B). Fuentes jurídicas del Presupuesto .....	95
	C). La Ley General de Deuda Pública .....	96

CAPITULO V. SITUACION ACTUAL DEL ESTADO MEXICANO COMO RECTOR DEL DESARROLLO NACIONAL Y COMO OBSTACULO Y PROMOTOR DEL CAMBIO INSTITUCIONAL Y SOCIAL .....

A) - REALIDAD ECONOMICA, JURIDICA, POLITICA, SOCIAL Y CULTURAL DEL ESTADO MEXICANO CONTEMPORANEO .....	100
5.1. GENERALIDADES .....	100

5.2.	MODERNIZACION Y ADECUACION DEL MARCO REGULADOR DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y SOCIAL DEL EDO. MEXICANO .	104
5.3.	LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	119
5.4.	LA TECNOLOGIA GALOPANTE COMO FACTOR PARA EL CAMBIO ECONOMICO-SOCIAL DE LA SOCIEDAD MEXICANA .....	127
5.5.	LAS TRASNACIONALES Y LA INVERSION EXTRANJERA .....	129
5.5.1.	La Ley de Inversión Extranjera .....	130
5.6.	LA ASFIXIANTE DEUDA PUBLICA EXTERNA .....	132
5.7.	EL DECLIVE GLOBAL DEL PUEBLO MEXICANO, PRODUCTO DE LA INEFICACIA DEL ESTADO-RECTOR-CONDUCTOR, DEL DESARROLLO .....	133
B)- CRISIS Y DETERIORO DEL ESTADO NACION, SU INFLUENCIA EN EL EL CAMBIO DE LAS INSTITUCIONES MEXICANAS .....		141
5.8.	LA CRISIS DEL ESTADO .....	141
5.8.1.	Causas de la crisis del Estado Mexicano .....	142
5.8.2.	Crisis, atraso y subdesarrollo .....	146
5.8.3.	Los economistas "hardvarianos" y la Historia .....	146
5.9.	EL CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES POLITICAS, JURIDICAS, ECONOMICAS, SOCIALES Y CULTURALES DEL EDO. MEXICANO	149
C)- LA TRANSFORMACION DEL ESTADO MEXICANO COMO GENERADOR DEL DERECHO Y COMO REGULADOR DEL CAMBIO SOCIAL .....		160
5.10.	EL CAMBIO SOCIAL; PRODUCTO DEL DINAMISMO DE LA SOCIEDAD MEXICANA Y DE LA EVOLUCION DEL DERECHO ...	160
D)- POSIBLES VIAS DE SOLUCION PARA SUPERAR LA CRISIS DEL ESTADO MEXICANO, Y FACILITAR EL DESARROLLO NACIONAL .....		167
5.11.	SUPERACION DE LA CRISIS DEL ESTADO MEXICANO, Y CONSECUSSION DEL DESARROLLO NACIONAL .....	167
CONCLUSIONES .....		176
BIBLIOGRAFIA, LEGISLACION Y OTRAS FUENTES DE INFORMACION ....		191

## INTRODUCCION

El Derecho y la Economía son más que una determinada manera de pensar o de actuar de las personas que se dedican su conocimiento y ejercicio. En tanto que el Derecho como hecho social, actúa como fuerza configurante de las conductas, moldeándolas, auxiliándolas o guiando los intereses y valores de cada sociedad, mediante un conjunto de normas que pueden imponerse a sus destinatarios mediante el empleo de la fuerza de que dispone el Estado; por su parte, el objetivo de la Economía es la consecución de una doble finalidad, por un lado, el estudio de las fluctuaciones de la actividad económica y al fomento del desarrollo, y por el otro, a las investigaciones sobre la distribución de la riqueza, y las relaciones e instituciones surgidas con la finalidad de elaborar las leyes económicas; ambos, en conjunto con las demás ciencias sociales como la Historia, la Sociología, la Política y otras, tienen en la actualidad un gran desarrollo como expresión de la lucha que libra la sociedad para humanizarse, como un medio para aminorar la contradicción existente entre un gran progreso tecnológico y un deplorable atraso en las relaciones sociales y económicas que envuelven al mundo en conflictos derivados de la explotación de un grupo social ó de poder sobre otro, y hasta de un país sobre otro.

Las ciencias sociales, al demostrar objetivamente situaciones tan ilógicas e inhumanas, mueven a grupos cada vez mayores a estudiar y trabajar a favor del cambio social. En este sentido son altamente positivas las reuniones económicas, jurídicas, sociales, ambientales etc., internacionales porque impulsan una conciencia solidaria entre los países subdesarrollados frente a sus explotadores.

Vivimos en una época extraordinaria. Son tiempos de cambios pasmosos en el ámbito total de las sociedades del mundo, cambios a los que la sociedad mexicana no ha podido sustraerse; propiciado por la globalización mundial, presentándose un acercamiento cada vez más rápido del conocimiento de las ciencias naturales y sociales, los nuevos descubrimientos, los conflictos sociales tanto internos como externos que se dan sin cesar en distintos países, la constante y sostenida evolución de las tecnologías que van abriendo una brecha cada vez más grande entre las naciones y por consecuencia entre las sociedades, lo que acarréa cambios en la organización social, el bienestar económico, los preceptos éticos y morales, la evolución ó el estancamiento del Derecho.

Desde que el hombre es hombre se ha venido interrogando acerca de una serie de cuestiones profundas y fundamentales que estimulan el conocimiento. Un desarrollo dialéctico; el cual finalmente a pesar de todas las contingencias y retrasos transitorios, terminan por producir un desarrollo progresivo.

Son preguntas sobre los orígenes de la conciencia, los primeros tiempos de la Tierra, la formación del Sol. Y la más ambiciosa e inquietante de todas. ¿Cuál es el origen naturaleza y destino último del universo y del hombre mismo?. Excepto en las más recientes etapas de la historia humana, todos estos temas habían sido competencia exclusiva de filósofos, chamanes y teólogos. La diversidad y mutuas contradicciones entre las respuestas ofrecidas ya era claro indicio de que muy pocas de las soluciones propuestas

podían ser correctas. Pero hoy como resultado del conocimiento tan penosamente arrancado a la naturaleza a través de generaciones dedicadas a pensar, observar y experimentar cuidadosamente, estamos a punto de vislumbrar unas primeras respuestas aproximadas a muchas de ellas. Pues tanto en la naturaleza como en la sociedad y el pensamiento mismo nada permanece estático, sino que todo se manifiesta como un proceso permanente de transformación.

Se deduce de las experiencias humanas que a todo cambio en el orden social, sigue un cambio en el orden jurídico, a los estadios correspondientes de diversas culturas corresponden formaciones jurídicas análogas, la fisonomía social de una época se integra por la interdependencia de diferentes factores. Esta complejidad social se refleja en la complejidad del Derecho correspondiente, parece haber factores sociales de fuerza permanente como la Economía, el Derecho, la Política, la Clase y la Moral; otros factores en cambio son solamente importantes en la primera etapa de las culturas como la religión.

Algunos factores solo adquieren importancia hasta la segunda etapa de las culturas; tales son las ideas y la técnica, en el tránsito de una cultura el Derecho pasa de la forma consuetudinaria a la escrita, el Derecho en las culturas evoluciona de la protección del privilegio local a la concepción de la igualdad cosmopolita.

Los pueblos están cada vez menos dispuestos a dejar los procesos socio-económicos a su curso espontáneo a aceptarlos como si pertenecieran al orden inevitable de una "PROVIDENCIA" ó del destino. Los pueblos desean tomar su destino en sus propias manos, influir en las condiciones jurídicas, económicas y sociales para acelerar el progreso, para realizar sus aspiraciones en el dominio del nivel de vida, de la justicia social, en la vida intelectual legal y cultural. Las ciencias sociales deben suministrar los medios para satisfacer estos fines.

El soporte donde se asienta todo el basamento de una sociedad, es la estructura económica, el hombre en la medida que busca un cambio social tiene que cubrir necesidades de orden diverso como la nutrición, el vestido, la vivienda, la educación de los niños, los ocios y muchas cosas más. Es aquí donde interviene la Economía Política o Economía Social que es la ciencia de las leyes sociales que rigen la producción y la distribución de los medios materiales que sirven para satisfacer las necesidades humanas. Una parte de estas necesidades tiene el carácter de necesidades biológicas, cuya satisfacción es indispensable para vivir, las otras son consecuencia de la vida en común de los hombres dentro de la sociedad, el producto de un conjunto de condiciones que designamos con una expresión; cultura de una sociedad dada. Pero incluso las necesidades biológicas del hombre revisten una forma y un carácter que son función de la sociedad en que vive. Estas necesidades son individuales o colectivas.

Las colectivas como por ejemplo la necesidad de garantizar la seguridad social, así como muchas necesidades relacionadas con los ocios, son consecuencia de la vida social y en común de los hombres. Las necesidades de los hombres aunque hayan surgido inicialmente de las necesidades biológicas son pues, producto de la vida social y en común y dependen de un grado determinado de desarrollo de la sociedad humana, es aquí donde intervienen entre

otras ciencias, el Derecho, la Economía, la Sociología, la Historia, la Antropología, la Geografía Física y Humana etc.

En íntima relación con la estructura económica, se encuentra la llamada superestructura (ideología, derecho, moral, política), esta superestructura no puede ser arbitraria, y esta adaptada a la primera, por tanto al cambiar una cambia la otra. Esta regularidad Oscar Lange la llama "La ley de correspondencia necesaria entre la superestructura y la base económica" o también la segunda ley fundamental de la sociología.

Estas necesidades necesitan de un órgano o ente superior que deba coordinar y dirigir las actividades para la satisfacción de dichas necesidades de esa sociedad; este ente es el Estado, que debe implementar y dirigir las actividades que dicha sociedad necesita para vivir bien en conjunto, mismo que esta facultado para castigar al sujeto que vulnere las reglas establecidas para tal fin, imponiendo un conjunto de normas coactivas a la sociedad conocidas como Derecho, que constituye un fenómeno histórico en constante evolución. En su tarea reguladora el Estado democrático recurre al Derecho para reglamentar las relaciones económicas, definir la organización de la sociedad y del propio Estado, y crear los mecanismos que resuelvan los conflictos y controversias de intereses dentro de un contexto de paz social. En dicho contexto es posible discernir las relaciones que se dan entre el sistema económico y las instituciones jurídicas en cualquier sociedad operando una interacción dialéctica entre el Derecho y la Economía.

Al efecto la propiedad privada (románica-continental), la libertad de contratación y la libertad económica fueron los pilares del modelo económico liberal que se consolidó en el siglo XIX y que se expandió universalmente con base en una economía autorregulada por la fuerza del mercado en competencia perfecta, y descansa precisamente en tales instituciones jurídicas. Es decir, Economía privada y Derecho individualizado son las dos caras de un mismo proceso que opera en dicho lapso histórico y consolidó la hegemonía de una clase social (burguesía), que nace de la sociedad feudal emprendiendo el tránsito a un sistema social más avanzado y progresista: el capitalismo, aunque tal vez el más cruel.

Para ello el Estado Nacional se afianza jurídicamente: su función consiste en custodiar externamente a los individuos, base indivisible de la sociedad liberal en lo económico y en lo jurídico. Históricamente ese modelo muestra problemas económicos insuperables. El Estado centro de poder, depositario de intereses plurales es obligado a intervenir y participar en los mecanismos del mercado a fin de corregir los desequilibrios supuestamente naturales e invisibles.

Esta doble función estatal, "intervención participación" va a impactar a los Sistemas Jurídicos, donde el Derecho abarca nuevas funciones de organización de unas relaciones sociales que sean, equitativas, del equilibrio entre las fuerzas económicas existentes en el contexto social.

Este cambio de funciones del Estado que abandona su papel anterior de "gendarme" provoca en los sistemas jurídicos cambios relevantes como: 1.- La ley pasa a ser el instrumento de programación económica, 2.- Se sustituyen principios y técnicas jurídicas, 3.- El poder ejecutivo en desmedro del legislativo,

pasa a formar un centro importante de la producción jurídica.

Aquí se ve nuevamente las relaciones recíprocas que se presentan entre el Derecho y la Economía. A una Economía intervenida y dirigida por el poder público corresponde un orden jurídico público y administrativo. Esto es a normas inorgánicas individualizadas aptas y funcionales para economías autorreguladas y descentralizadas le suceden normas orgánicas funcionales penetradas por reglamentación y directriz estatal.

Este nuevo Derecho, un Derecho de intervención estatal, se estructura sobre nuevos conceptos y categorías jurídicas: la propiedad función social, los contratos de adhesión, los controles de precios, la intermediación estatal entre el capital y el trabajo, la determinación del presupuesto, el control del dinero, crédito y comercio exterior; son signos indicadores de cambios profundos en las sociedades contemporáneas. Dicho proceso intervencionista no se detiene, sino por el contrario avanza hacia su racionalidad y permanencia.

Es entonces cuando a la Economía Política que estudia y sistematiza las necesidades microeconómicas, le sustituye la Política Económica, que sitúa al Estado como centro de decisiones macroeconómicas a las cuales los agentes económicos deben atenerse y ajustarse. El Estado del bienestar debe erigirse como indicador del progreso social, y su participación se articula a la estructura misma de la nueva economía mixta, conformada por medio de las empresas privadas, públicas y transnacionales. La Política Económica, en efecto se convierte en ciencia y técnica y avanza hacia la planificación regulando democráticamente las decisiones y ejecuciones económicas de los individuos, grupos o empresas.

En consecuencia el sistema normativo sigue el sentido y ritmo de estos cambios. Para disciplinar y regular primero la Política Económica y luego regular jurídicamente la Planificación, SURGE EL DERECHO ECONOMICO, que en su carácter de instrumental y subordinado al Estado planificador, registra, sistematiza y evalúa éste prolífero universo de normas que por su propia naturaleza son creadas en forma empírica, coyuntural y no codificada.

En síntesis, en la evolución histórica de la sociedad actual ha habido una interacción entre los cambios económicos y las instituciones de Derecho, de cuyos dinamisismos el DERECHO ECONOMICO, surge como una nueva rama del Derecho Público, de suerte que su estudio supera los métodos formalistas y cae de lleno en el amplio campo de lo económico, social e interdisciplinario. Es pues un Derecho que actúa en conjunto con distintas ciencias, la Economía, la Política, la Sociología, la Historia, la Geografía, la Ecología etc., que se interrelacionan entre sí para procurar el bienestar y desarrollo de la sociedad. Esto en unión de otras ramas del Derecho, que surgen aún antes que el Derecho Económico, como es el Derecho del Trabajo, que ya poseía normas de contenido social, se les unen así el Derecho Agrario, el Derecho de la Seguridad Social, etc. Que se dice forman en la actualidad el conjunto del llamado Derecho Social; mismo que considera a las personas como integrantes de un "todo social", pero sin olvidar sus características individuales, promoviendo las primeras, pero sin olvidar las segundas.

El actual Estado, ese que se ha convertido en el centro cohesionador de la sociedad; desde sus orígenes, se encuentra

imbuido de una serie de factores, que lo hacen encontrarse desde su inicio afectado por crisis, crisis producto de los intereses de los grupos sociales que intervienen en sus decisiones y funcionamiento; en nuestro tiempo esa crisis se ha visto acentuada, debido a la constante evolución de la dinámica social de los grupos humanos que lo conforman, y que han llevado al Estado Contemporáneo, a padecer severas crisis en todos los ámbitos de su actividad, instituciones y estructuras, llegándose en tiempos recientes a presentar la caída y el cambio en Estados que parecían incommovibles. En nuestro país, esa crisis estatal, se ha revestido con algunas características que han sido aportadas por variados gobernantes, lo que ha provocado que la crisis en la que se encuentra el Estado mexicano, sea más aguda en relación a otros Estados de el mundo, sobre todo si lo comparamos con economías del llamado primer mundo. Para demostrarlo, en el cuerpo de este texto se analizan aquellos factores que en conjunto han facilitado la crisis de México, y que en consecuencia, han llevado a un fracaso casi total al Estado mexicano en la conducción y consecución del desarrollo nacional.

Partiendo del análisis de parte del texto constitucional, y del marco jurídico derivado de este, y de una serie de datos e información diversa, se apreciara perfectamente, como el Estado mexicano y algunos de sus gobiernos federales, han incumplido sistemáticamente no solo las disposiciones escritas en el ordenamiento supremo de la nación; sino también lo señalado en la legislación reglamentaria que describe y desarrolla, las formas en que han de ejecutarse los mandamientos constitucionales, situación que a propiciado el deterioro de las estructuras estatales y las más importantes instituciones de orden social, económico, político, cultural, organizacional etc., y que han abierto las puertas a un inminente cambio institucional y social de México y por ende del Estado.

Los capítulos que integran este trabajo de investigación son cinco; divididos a su vez en subcapítulos. En el capítulo número uno, se esboza una visión general de los orígenes de las comunidades humanas, principalmente del Estado, de sus características, los motivos que le dieron origen, y los fines que lo justifican y le dan sustento actualmente para existir.

El segundo capítulo contiene un breve resumen acerca de los orígenes y caracteres del Derecho Económico, e igualmente sobre el desarrollo, que se enlaza con aquel: en él se incluye también el marco conceptual de ambos, y parte del proceso que han seguido para implantarse y conseguir su consolidación. Las razones que me llevaron a incluir los dos anteriores capítulos, son también dos, la primera es porque teniendo como tema al Estado, sería una incongruencia muy acentuada no hacer al menos una breve referencia a aquel; la segunda es porque el contenido llamémosle jurídico del trabajo, gira principalmente en torno y a través del contenido de las normas con un contenido principalmente económico, de ahí que me refiera al Derecho Económico en particular y no a alguna otra rama de la Ciencia Jurídica.

En el capítulo tercero se describen el marco jurídico del Derecho Económico, y su fundamento constitucional, que lo tipifica y caracteriza, se presenta además un análisis de varios de los preceptos constitucionales, así como algo de la legislación

secundaria, que dan soporte y formalidad a esta rama del Derecho en México, y que tienen injerencia en el desarrollo nacional.

El capítulo cuatro ofrece un panorama general de lo que a juicio personal, son los factores principales que han motivado las crisis económico-sociales que han afectado al pueblo de México, y han llevado a la crisis y el fracaso al Estado mexicano, en el desempeño de sus funciones constitucionales.

El capítulo cinco es el más extenso en el contenido de este trabajo, en el se describe, lo que considero es la situación real y actual de México; para ello se ha dividido en cuatro subcapítulos, que he señalado con letras, en el subcapítulo A; se encuentran un resumen de la realidad económica, jurídica, política y cultural de México, además de un breve análisis de los cambios y adiciones que en materia legal ha implementado el Estado, así como el cambio de la estructura económica y la intervención de la tecnología, las trasnacionales, la inversión extranjera y la deuda externa en la vida económico-social de la nación. En el inciso indicado con la letra B; se hace un análisis de las causas que han deteriorado al Estado-Nación, así como los cambios que se han presentado en las tradicionales y fundamentales instituciones mexicanas, en el inciso señalado con la letra C; se intenta presentar una visión de la transformación del Estado y de la sociedad, cambio que es producto de la dinámica social y de la evolución del Derecho, transformación que tiene que ser regulada por el Estado como generador y aplicador de las leyes. Para concluir el capítulo, en el inciso D; presentamos una serie de propuestas, que consideramos serían factibles de aplicarse, para conseguir que la crisis general del Estado mexicano se revierta, y que el, desarrollo y el crecimiento global alcance a las mayorías. Y no beneficie solamente a las altas esferas del poder del Estado.

En la parte final de esta tesis, se encuentran las diversas conclusiones obtenidas; puede decirse que prácticamente desde antes de elegir el título de este trabajo, y que fueron abundando a medida en que el procedimiento para desarrollar la investigación, fue avanzando; mismo que consistió en: seleccionar y conseguir las fuentes bibliográficas y de información necesarias (libros, revistas, periódicos, boletines, comentarios, documentos enciclopedias etc.), que una vez obtenidos; fueron sometidas a un proceso de evaluación, selección y síntesis, y estar en aptitud de trasladar de esas fuentes al texto de la presente tesis; además de analizar y elegir la legislación y la jurisprudencia que se consideró más idónea y adecuadas al tema, e intercalarla y comentarla en la estructura de este trabajo; además se visitaron diversas dependencias e instituciones tanto públicas como privadas, en búsqueda de la consecución de informes y datos que abundaran y dieran una mayor consistencia, fortaleza, congruencia y la perspectiva explicativa necesarias para nuestros fines de sustanciar el objetivo que se pretende destacar; y que sin embargo están lejos de agotar la complejidad del tema.

Es evidente que las reflexiones y el contenido de este trabajo pueden ser, y de hecho, serán objeto de contradicciones, pues tiene omisiones y discrepancias, pues son producto de la visión particular del que esto escribe, pero esto podrá ser suplido más que nada por las experiencias, las ideas y el conocimiento de la realidad de la sociedad mexicana, que poseá cada lector del mismo.

---

---

## CAPITULO I

### LAS COMUNIDADES HUMANAS. LA IDEA DEL ESTADO. SU ORIGEN Y LOS FINES QUE JUSTIFICAN Y SUSTENTAN SU EXISTENCIA.

---

---

La idea central del presente capítulo no es la de analizar al Estado en todos sus aspectos, sino únicamente como la organización que facilita que los miembros que lo forman puedan acceder a alcanzar un mínimo de bienestar. Por tanto los objetivos en este espacio, conllevan solamente, la intención de señalar, sus orígenes, su concepto, los fines principales para su creación, los fines que lo sustentan y justifican en la actualidad como el ente facultado para dirigir y posibilitar el fin que persigue siempre el hombre agrupado en una comunidad, que es el de facilitarse la existencia; y de como partiendo del incumplimiento de esos fines podemos concluir, que el actual Estado, en general y particularmente el Estado mexicano, ha fracasado en alcanzar dichos fines, fracaso que ha llevado al Estado a una crisis que ha permitido cuestionar su existencia, su permanencia y justificación, para ello, decidimos analizarlo desde un aspecto económico-jurídico-social; dejando el estudio a profundidad del enfoque filosófico a la Teoría del Estado.

La evolución del Estado a través de la historia no corresponde siempre a los caracteres que también a través de la historia le han señalado los autores; el Estado actual no es una creación reciente ni estática, ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo. Desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado, aún actuando frente a la naturaleza, por medio de los grupos más primitivos, en los cuales necesariamente hubo organización y ciertos principios de orden. La Historia recoge las primeras formaciones sociales permanentes en Egipto, cerca del año 6000 antes de Cristo; y es a partir de entonces cuando se conoce como polis, ciudad, imperio, república, etc. A la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y una determinada actividad y fines.

En nuestro tiempo, es por demás notorio, que la realidad del Estado, es que éste se encuentra atravesando por severas crisis de credibilidad, sostenimiento, continuidad etc. Que en distintas partes de la Tierra, han ocasionado inclusive el desplome, o en el menor de los casos, el cambio de rumbo y de ideología, que se había venido practicando desde tiempo atrás; es evidente, que el Estado Contemporáneo, se enfrenta a un proceso inminente de transformación, debido en gran parte, a la acción de sus sociedades, que día con día, influyen más a fondo en las decisiones gubernamentales, se debe esto principalmente a la ausencia de los satisfactores, que el Estado ha sido incapaz de acceder para las mayorías de sus poblaciones. La miseria, el desempleo, la falta de vivienda, la explosión demográfica, la falta de justicia social; han producido sus efectos, y que

hablando de México; esos fenómenos se han multiplicado hasta la saciedad. En tanto que su realidad jurídica, se encuentra en estrecha vinculación al aspecto social, los privilegios concedidos a la elite del país, los abusos de autoridad, la legislación obsoleta, carente de técnica jurídica adecuada y atrasada, nos presentan un Estado que se ha olvidado de sus fines más representativos, que le permiten existir, convirtiéndose en el aparato de poder para someter a las mayorías a los caprichos de pocos. Para remediar eso, se intenta adecuar el Derecho, a las cada vez mas constantes transformaciones de la sociedad; que es la que hace el Derecho, y conforma al Estado, trasladando a éste de la abstracción formal, a la realidad material del hombre; creador y receptor de ambos.

#### 1. CONCEPTO DE ESTADO

Uno de los temas primordiales de la Teoría del Estado, consiste en elaborar el concepto propio del objeto de su conocimiento; el concepto de Estado. Para conseguirlo se han intentado distintos caminos, para intentar conseguir un concepto que defina totalmente al Estado, nosotros enunciaremos algunas de las definiciones que se han propuesto a lo largo de la historia de la humanidad,

La noción de Estado resulta muy difícil, dada la multiplicidad de objetos que designa el término.

a).- Noción e idea del Estado según Bluntschli: Este autor afirma que la noción o concepto del Estado se encuentra determinada por la naturaleza y los caracteres de los Estados reales. es decir, *es simplemente el conocimiento de un tipo histórico concreto de Estado.* Propuso en la primera mitad del siglo pasado dos definiciones coincidentes. "El Estado es la reunión de hombres que forman una persona orgánica y moral en un determinado territorio, divididos en gobernantes y gobernados, y la segunda fue: *el Estado es la persona políticamente organizada de la Nación en un territorio*" (Mario de la Cueva. La Idea del Estado. Ed. UNAM. 1980. Pág. 7).

b).- García Maynez define al Estado como: "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio" (Introducción al Estudio del Derecho, 1990. Pág. 98.).

c).- Concepto jurídico de Estado, Jellinek lo define así: "El Estado es la corporación formada por un pueblo sedentario, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio." (Francisco Pérez Porrúa, Teoría del Estado 1992. Pág. 197; y Mario de la Cueva. La Idea del Estado. Pág 148).

d).- Aderson de Meneses lo define como " una sociedad humana establecida sobre territorio propio y sometida a un gobierno que le es originario" (Mario de la Cueva. La Idea del Estado. Pág. 8)

e).- Francisco Pérez Porrúa lo define así: "El Estado es una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano, que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes" (Teoría del Estado, Pág. 198).

f).- El maestro Mario de la Cueva lo enunció de la forma siguiente: "Una organización que ha servido y sirve a los dueños de los esclavos, a los propietarios de la tierra, a la nobleza y a la burguesía para dominar a las grandes masas humanas y explotar su trabajo" (La Idea del Estado. Ed. UNAM. 1980. Pág. 9).

g).- Federico Engels dió la siguiente definición: El Estado es un organismo para proteger a la clase que posee contra la desposeída" (El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. 1979. Pág. 156).

Todas las anteriores definiciones intentan dar un concepto de el término Estado, y de un modo u otro son similares, para definirlo desde al ángulo jurídico, pero coincidimos con el maestro De La Cueva y con Engels, pues consideramos que el Estado de nuestro tiempo, particularmente el mexicano, ha servido únicamente como instrumento para favorecer a pequeños grupos de la sociedad, en detrimento de los intereses de los grandes núcleos de la población; con lo que parece darse la razón a los mencionados autores.

Iniciaremos este breve espacio acerca del Estado, con las comunidades humanas más características, del devenir humano, y que presentaban ya algunos de los rasgos del Estado.

#### 1.1. LA POLIS GRIEGA.

La lectura de las obras clásicas, particularmente la "Política" de Aristotéles, ratifica la tesis de que el pensamiento griego difiere del nuestro en los aspectos fundamentales, una diferencia que deriva de que las circunstancias de la antigua Atenas eran distinta a la nuestra, de tal suerte que no es correcto trasplantar a la realidad de Atenas, nuestras ideas políticas, de la misma manera que no sería adecuado pretender regir la vida actual en las formas del pensar de aquellos lejanos tiempos.

La polis esta levantada sobre la legitimidad de la esclavitud. Y aún Aristotéles la justificó.

"Aquellos hombres que difieren tanto de los demás como el cuerpo del alma o la bestia del hombre, son por naturaleza esclavos, y para ellos es mejor ser mandados"<sup>1</sup>

Los griegos vieron en sus ciudades una comunidad de ciudadanos y en ninguna parte aparece la idea de la polis como un ente real o abstracto integrado por un pueblo, un territorio y un gobierno, ente que sería distinto de cada uno de sus componentes, el fundador del Liceo se propone como tema el origen de la ciudad en los renglones de la Política. *Toda ciudad se presenta a nuestros ojos como una comunidad; Y TODA COMUNIDAD SE CONSTITUYE EN VISTA DE ALGUN BIEN.* Si pues todas las comunidades humanas apuntan a algún bien, es manifiesto que el bien mayor entre todos habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas las demás; ahora bien esta es la comunidad a la que llamamos ciudad.

La propone como una comunidad natural y necesaria porque el

<sup>1</sup>

ARISTOTELES. La Política. Ed. UNAM. 1961. Pág. 8.

hombre es por naturaleza: "un ser político". La familia y la aldea son por naturaleza los primeros estadios de la vida humana pero no constituyen la cúspide de las comunidades de los hombres: "la comunidad última de muchas aldeas es la ciudad (la polis). Es la COMUNIDAD QUE HA LLEGADO AL EXTREMO DE BASTARSE EN TODO VIRTUALMENTE ASI MISMA, es para decirlo con la expresión ateniense la "comunidad autárquica", un bastarse a la ciudad así misma no solo en el campo de las necesidades materiales, sino en todos los ámbitos de la cultura. AL IGUAL QUE SUS PREDECESORES NACIO DE LA NECESIDAD DE VIVIR Y SUBSISTE PORQUE PROVEE "A UN VIVIR BIEN" Y PORQUE EN ELLA ES DONDE SE ALCANZA EL FIN SUPREMO DEL HOMBRE.

A diferencia de Roma la ciudad griega no estaba ligada a un territorio y no polemizaron en torno al concepto de soberanía.

Ciertamente los escritores griegos hablaron del gobierno de la ciudad y mencionaron también el gobierno de la aldea como el poder que ejercen los hombres sobre sí mismos, así el caso de la democracia, o el que se practica por algunos o por uno sobre los demás ciudadanos, según ocurre en la aristocracia o en la monarquía, lo que es seguro es que los griegos no se propusieron el problema de las formas de Estado, sino la cuestión del poder político, por lo cual si quisieramos colocarnos dentro de los términos del pensamiento de nuestros días, diríamos que los atenienses vivieron la concepción realista del Estado.

Para Platón en la *República* son tres las condiciones que deben reunir los gobernantes de las ciudades: ante todo serán los hombres más capaces a cuyo fin se relata en el libro tercero una noble mentira para convencer a los ciudadanos de la excelencia del GOBIERNO DE LOS MEJORES: *Vosotros todos los que formáis parte de la ciudad son, sois hermanos; pero el dios que os ha plasmado ha mezclado el oro en la producción de aquellos de entre vosotros que son capaces de mandar, y por esto reciben los mayores honores. Mezcló plata en la composición de los auxiliares, y hierro y bronce en los labradores y demás artesanos.*

El paso segundo es la educación, finalmente los gobernantes conducirán a un régimen de vida que los aparte de todo lo que no sea el cumplimiento de su deber. La República perfeccionaba la idea: Atenas nació para la cultura y su gobierno correspondería a los hombres de oro, destinados por los dioses y educados por la polis para la cultura; ellos realizarían el destino inmortal. No cambia la temática en las *Leyes*, pues una y otra vez aparece la pregunta sobre cómo debiera ser el gobierno para alcanzar la justicia. No pudo el filósofo olvidar su ideal del gobierno de los filósofos, a cuyo efecto expresa (libro noveno, número 875d):

*Es claro que si hubiera en algún caso un hombre que naciese por decreto divino con capacidad suficiente para el desempeño del gobierno, no tendría para nada necesidad de leyes que rigiesen; porque no hay ley alguna ni ordenación alguna superior al conocimiento, ni es lícito que la inteligencia sea subdita o esclava de nadie, sino que ha de ser señora de todo si es verdadera inteligencia realmente libre por naturaleza.*

Pero lo que ocurre es que tal cosa no se da absolutamente en

ninguna parte sino en proporción pequeña, por ello se ha de escoger el otro término, la ordenación y la ley que miran a las cosas en general. Y el filósofo desciende a la Tierra en el mismo lugar (87a), se convence de que la vida social debe descansar sobre las leyes que se den los hombres, lo que para constituir un anticipo a la idea de gobierno de las leyes y a la doctrina de la soberanía del pueblo como titular único de la facultad de legislar; o con otras palabras, Platon habla de la comunidad humana como autora de las leyes que habían de regirla, lo que a la vez implica que los llamados gobernantes, no sean sino los guardianes encargados de la vigilancia de su cumplimiento:

*Es necesario que los hombres se den leyes y que vivan conforme a ellas o que de lo contrario en nada se diferenciarían de los animales más feroces; la razón de esto es que no se da naturaleza humana alguna que a un mismo tiempo conozca lo que le conviene a los hombres para su régimen político y que conociendo así lo mejor en ello, pueda y quiera constantemente ponerlo en obra... En un párrafo de las Leyes (libro III, números 689e y 690), se hace la afirmación, que no deja de ser sorprendente, "es necesario de cierto que en las polis haya quienes manden y quienes sean mandados".*

## 1.2. LA CIVITAS ROMANA.

En la misma forma que las polis griega, Roma descansó sobre la esclavitud. Pero la vida política de la cepa social superior de los ciudadanos revela la misma característica de Atenas; los romanos se sentían y sabían miembros de una comunidad de hombres libres que vivían dentro de un orden asegurado por un gobierno cuyas características variaron con los años; jamás imaginaron ese ente cruel y misterioso que es el Estado contemporáneo.

Ulrich von Lübtow, uno de los más destacados romanistas citado por Mario de la Cueva escribió con una gran precisión sobre la civitas.

*" Los romanos no conocieron el concepto frío y abstracto del Estado como una personalidad jurídica invisible. En su tesoro lingüístico no se encuentra ninguna palabra que expresara ese concepto, y resulta falso traducir los términos status, rei romanae o res pública, con la desnaturalizada palabra latina Estado, res pública significa lisa y llanamente el ser común y status republicae la condición ordenada sistemáticamente del ser común. De ahí que los jurisconsultos no tuvieran la necesidad de atormentarse como nosotros con la pregunta de si el Estado era una persona jurídica invisible, una persona colectiva real o un simple instrumento, sino que más bien el pueblo romano constituía el fundamento y la piedra angular del Derecho Público; por lo tanto cuando nosotros empleamos el término Estado como concepto jurídico, los romanos hablaban normalmente del populus".*

Polibio de origen griego nos indica en el libro Historia Universal 13, que quienes escriben consideran tres especies de

---

<sup>2</sup> ULRICH VON LÜBTOW. citado por MARIO DE LA CUEVA. La Idea del Estado. Págs. 27-28.

gobierno, aristocrático, democrático y real pero siendo y no queriendo limitarse a lo que había visto en sus andanzas por el mundo se preguntó si serían los sistemas mejores; y después del estudio de cada uno de ellos afirmó que: *"la mejor forma de gobierno es la que se compone de los tres principios"*.

En el libro sexto capítulo VI, está el párrafo famoso que contiene la descripción de la Constitución Romana:

*El gobierno de la República romana estaba refundido en tres cuerpos y en todos tres están bien equilibrados y bien distribuidos los derechos que nadie aunque sea romano, podrá decir con certeza si el gobierno es aristocrático, democrático monárquico. Y con razón pues si atendemos a la potestad de los consules, se dirá que es absolutamente monárquico y real; si a la autoridad del Senado parecerá aristocrático, y si al poder del pueblo, se juzgara que es popular.*

La lectura de este y otros párrafos de la *Historia Universal* ratifica la idea de que los romanos tuvieron únicamente a la vista la comunidad natural de los ciudadanos y a su gobierno.

Cicerón una de las más brillantes figuras de la cultura romana amó profundamente a la justicia y al Derecho, a la República y a la forma de gobierno que se impuso después de la expulsión de los reyes. Al igual que todos los estoicos, el orador romano creía en la idea del Derecho Natural y proclamó su supremacía sobre el Derecho Positivo, pues sería "grande absurdo considerar como justo todo lo que se encuentra regulado por las instituciones y las leyes de los pueblos, hasta por las leyes de los tiranos"; de donde se deduce otro pensamiento de los griegos, que el gobierno de la República corresponde a las leyes, escritas o no pero únicamente aquellas que expresan a la recta razón, de lo que a su vez se sigue que quién las ignora es injusto, ya que, "para participar en la asociación común nos ha hecho justos la naturaleza". De estas consideraciones fluye la extraordinaria y hermosa definición: *LA LEY ES LA RECTA RAZON QUE MANDA O PROHIBE*; o para decirlo con una fórmula que ha sugerido la doctrina ciceroniana; *"la autoridad de los gobiernos se deduce de su subordinación al Derecho, en tanto la autoridad del Derecho no fluye de la voluntad de los gobiernos"*.

Y a fin de colocarnos en el pensamiento democrático y en armonía con la doctrina rousseuniana de la soberanía del pueblo, se diría que: *LA AUTORIDAD DE LOS GOBIERNOS SE FUNDA EN SU SOMETIMIENTO A LA CONSTITUCION DICTADA POR EL PUEBLO.*

Todo lo anterior permite penetrar en el concepto ciceroniano de "pueblo", al que encontramos en el libro primero de la República, en una de las más finas definiciones de la historia: *"Pueblo no es toda reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino una sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común"*; una definición que de la misma manera que los escritos griegos, habla del pueblo como una comunidad humana y de sus leyes producto de la recta razón, en este tratado de Ciencia Política, Cicerón aborda el tema de la necesidad del gobierno:

*Todo pueblo para no desaparecer, necesita ser gobernado con autoridad e inteligencia; pero se insiste en la tesis que en parte alguna de la República o de las Leyes se encuentra algo que*

podiera presentarse como un ente real o ficticio equivalente a la idea contemporánea del Estado.

En concordancia con la historiografía griega, el senador romano se ocupa de las tres formas de gobierno clásicas, el que se ejerce por uno solo, el que queda en manos de algunos hombres escogidos y el que se realiza por la comunidad misma. Considera después los inconvenientes de cada uno de ellos, de los cuales el monárquico es el más aborrecible, porque de acuerdo con un párrafo del libro segundo de la República, *"muchas cosas faltan al pueblo bajo la autoridad real, y en primer lugar, la libertad, que no consiste en tener un dueño bueno, sino en no tener ninguno"*. Y al final, continuando la trayectoria que marco Polibio, reproduce la idea del gobierno mixto, porque en él, cada uno de los elementos se modelarán y templarán recíprocamente.

Es notorio que tanto los griegos como los romanos, nos ofrecen una visión de lo que ellos consideraban el modo de vivir en comunión; partiendo del ordenamiento que debía regirlos, y culminando con los hombres que tenían que aplicar ese ordenamiento, teniendo que ser estos hombres los más capaces.

### 1.3. LA EDAD MEDIA Y EL ESTADO MODERNO.

#### 1.3.1. LA EDAD MEDIA.

La Edad Media puso punto final a la concepción del hombre que es esclavo por naturaleza. Sin embargo Justiniano, emperador de Bizancio, al confirmar las Institutas en el año 533, ratificó la división de los hombres en libres y esclavos, si bien declaró en el título tercero que la *"servidumbre es una institución del Derecho de Gentes, que en contra de la naturaleza coloca a un hombre bajo el dominio de otro"*.

El Derecho medieval no conservó la idea ni la institución, pero la condición de los siervos en las tierras de los señores feudales era una forma disfrazada de esclavitud. Aquellos siglos son otra confirmación de la teoría marxista de una sociedad dividida en clases sociales. Las estructuras sociales servían, ante todo, para mantener a las grandes masas bajo el dominio de los poseedores de la tierra y de la riqueza. Se ha señalado en varias ocasiones que los historiadores políticos particularmente los alemanes, han extendido el término Estado a todas las estructuras políticas del pasado, empero casi todos aceptan que no se dieron en el medioevo los caracteres del "Estado Moderno".

Quién fue uno de los más hondos historiadores de las ciencias del Estado en el siglo XIX Robert Mohl, al ser citado por Mario de la Cueva, rechazó la presencia en la Edad Media de un algo semejante al Estado Contemporáneo.

*"El concepto de Estado como una vida orgánica común para el fomento de las finalidades vitales comunes no existían en la Edad Media, el pensamiento básico del Imperio Germánico Sacro y Romano era esencialmente teórico y poseía una significación inmediata únicamente para las relaciones entre la Iglesia y el Imperio. Las otras unidades políticas fundamentales descansaban sobre fundamentos esencialmente diferentes, por una parte el poder de*

*Los principes se asentaba sobre el Derecho Privado y comprendia únicamente determinadas prestaciones contractuales; y por otra los círculos sociales, fuertemente constituidos, no solo se unian en un círculo superior, sino que cada uno de ellos procuraba asegurar de la mejor manera posible sus fines y sus derechos"*<sup>3</sup>

En un libro que lleva por título *Der Nomos der Erde*, Carlos Schmit afirma: que la estabilidad no es un concepto general válido para todos los tiempos y todos lo pueblos sino una afirmación histórica y concreta, limitada en el tiempo; tesis que le permite asegurar que la naturaleza del Derecho Internacional que nació con el Estado Moderno: el Derecho de Gentes del continente europeo, el *jus publicum europeum*, fue en su misma esencia, un derecho interestatal, un derecho entre soberanos europeos estatales, separado por esta esencia, de la ley del resto de la Tierra.

Se considera que tienen razón los tratadistas, porque de verdad la sociedad medieval era una poliarquía que vivió una doble característica, pues fue estamental y feudal. Los hombres de aquellos tiempos vivieron dentro del dominio de dos grandes poderes, que cristalizó en la idea de una iglesia y un imperio únicos como jurisdicciones supremas en lo espiritual y temporal. Todavía a principios del siglo XV sostenía el Dante, siguiendo a Aristóteles que "cuando varias cosas están ordenadas a un fin conviene que una regule o gobierne y que las demás sean reguladas o regidas". De esta descripción también se deduce que están en lo cierto los maestros que sostienen que el sistema feudal no puede equipararse a la concepción moderna y contemporánea del Estado, más aún, el Estado Moderno, si bien es una prolongación de las comunidades humanas de aquellos siglos, tuvo que superar la poliarquía medieval para poder nacer.

Por otra parte, la literatura política nunca se planteó como problema la existencia de un ente abstracto, como dice Lübtow de una persona jurídica invisible real o ficticia de la que el emperador, los señores feudales y los reyes fueron órganos de expresión.

### 1.3.2. EL ESTADO MODERNO.

#### a). Origen y significado del término Estado.

La palabra Estado proviene de la voz latina *status*, pero esto no quiere decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual de Estado, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente el término pueblo romano o *res pública*. La palabra *status* significaba algo distinto, a saber, "condición o en todo caso constitución".

Con estos significados, la palabra *status*, exigía un genitivo que expresara de que constitución o condición se hablaba. De lo que se deduce inequívocamente que en la medida en que el término

<sup>3</sup> ROBERT MOHL, citado por MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit. Pág. 95.

"status" no se encuentra solo, sino que va acompañado de un genitivo, no puede tener el significado específico de Estado.

Aunque Jorge Jellinek, revela que aunque aisladamente, la palabra status, ya se encontraba en Inglaterra en el siglo XV.

Existe una opinión coincidente en el sentido de que fue Maquiavelo quien introdujo la palabra Estado en la literatura política. "EL PRINCIPE", se inicia con la frase célebre: *"Todos los estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados"*. El cambio terminológico no fue un mero accidente: Maquiavelo encontró una Europa nueva, cuyas naciones o pueblos firmemente asentados sobre territorios determinados, habían formado comunidades plenamente unidas, independientes unas de otras y con un poder político que había logrado centralizar todos los poderes públicos. Estas nuevas unidades habían roto la jerarquía medieval y destruido el sistema feudal: *"eran comunidades territoriales con un poder político unitario"*.

En el pensamiento del florentino, la palabra "ESTADO", devino en un término genérico que comprendía dos especies: república o principado, dos formas de gobierno esto es "dos maneras de gobernar a los pueblos". Pero nunca se le ocurrió al historiador de Florencia decir que la república o el principado tuviera una existencia trascendente a los hombres o fuera un ente real fingido o abstracto.

### 1.3.3. LOS ORIGENES DEL ESTADO MODERNO.

El Estado moderno es el resultado, por un lado de las pugnas entre los poderes medievales: la Iglesia y el Imperio, la Iglesia y el rey de Francia, este mismo monarca y el emperador y los reyes y los señores feudales, y del otro de la formación de las comunidades nacionales, particularmente España, Francia e Inglaterra, comunidades asentadas firmemente sobre porciones específicas del territorio europeo.

El Estado moderno nació en Florencia como una obra de arte "escribió" Jacob Burckhardt en el libro que lleva por título: *Die Kulturer Renaissance in Italien*. Nació con el despertar de la idea de res pública; quiere decir, cuando el problema de Florencia dejó de ser cosa del rey o del príncipe y devino "la cosa de todo el pueblo". Florencia añadió el suizo, merece el nombre de primer Estado moderno, porque ahí se iniciaron la más alta conciencia política y la mayor riqueza en formas de desarrollo.

*El Estado moderno tiene muchas raíces en los dos últimos siglos de la Edad Media y fué en Florencia donde el problema político se hizo asunto de todo el pueblo, quiere decir que los hombres regresaron al pensamiento de la Grecia antigua: una comunidad que se gobernaba directamente o por conducto de una serie de magistraturas, una solución posible porque Florencia fué una comunidad pequeña como Atenas.*

Jorge Jellinek afirma que para comprender lo que es el Estado moderno precisa remontarse a los años de la alta Edad Media; a los años en que el imperio de los carolingios quedó destrizado para ser sustituido por el Imperio Germánico Sacro y Romano. Friedrich

August Freiherr von der Heyte indica que es en transito del siglo XII al XIII, donde debe situarse "la hora del nacimiento del Estado moderno", a lo que puede añadirse que fue por la acción de los reyes de Francia, de Inglaterra y de Castilla y del emperador Federico II, este ultimo en relacion con el reino de Sicilia, porque fueron ellos quienes se enfrentaron a los dos obstáculos formidables de la Iglesia y el Imperio así como a los señores feudales.

Como este proceso fue conducido por los reyes se explica que la forma fundamental del Estado moderno fuese la monarquía.

#### 1.3.4. LOS CARACTERES DEL ESTADO MODERNO, LOS FINES BASICOS PARA SU CREACION.

*"El Estado moderno es una obra de arte, pero los escultores fueron las clases poseedoras de la tierra y la riqueza, y lo esculpieron para su recreo y para conservar su dominio sobre los "sin tierra y sin riqueza", que amenazaba verse quebrantado al influjo de las corrientes de la libertad que había despertado el Renacimiento"*<sup>4</sup>

La doctrina lo describe como un "Estado nacional, territorial, monárquico-salvo las repúblicas italianas del siglo XVI-centralizador de todos los poderes públicos y soberano en la doble dimensión interna externa".

1.- El Estado moderno es territorial: Parece ser que J.L. Klüber es el primer tratadista que ya en el siglo XIX definió al Estado como una asociación de ciudadanos constituida en un territorio determinado.

Hanz Kelsen escribe: "El territorio del Estado en sentido estricto es el espacio dentro del cual un Estado, el mismo al cual pertenece el territorio, está facultado en principio para ejecutar actos coactivos con exclusión de los otros Estados, el territorio de un Estado no necesariamente consiste en una porción de tierra, semejante territorio llámase territorio "integral". El territorio estatal puede hallarse desmembrado, no tener contigüidad física entre algunas de sus partes como aquellos que tienen colonias y se encuentran rodeados por otro Estado (territorio enclavado), como Alaska o las Islas Hawaianas que aunque pertenecen a Estados Unidos, no se encuentran físicamente unidas al territorio continental. Estas áreas geográficas forman una unidad solo en cuanto uno y el mismo orden jurídico es válido para todas ellas"

La unidad del territorio estatal y por ende la unidad territorial del Estado, es una unidad jurídica, no geográfica natural. Pues el territorio del Estado no es en realidad sino un ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado.

2.- El Estado moderno es nacional: Esto implica la conciencia para constituir una nación como surgió en España, Francia y en Inglaterra; García Morente escribió una frase que alcanzó la

<sup>4</sup> Ibidem. Pág. 49.

<sup>5</sup> KELSEN, Hanz. Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. UNAM. 1988, Págs. 246-247.

*categoria de clásico, la nación es un estilo de vida que van forjando constantemente los hombres. La idea de nación surgió fuertemente vinculada a los principios de igualdad y libertad que es una relación espiritual y solo puede darse entre hombres iguales y libres.*

Así lo pensó Hermann Heller; "la nación es la unidad cultural de un pueblo, producida en el devenir libre de las generaciones, siempre inconclusas y mirando ardientemente al futuro".

3.- El Estado moderno nació en forma monárquica: Jorge Jellinek escribió un día que la lucha contra las potencias internacionales y contra las fuerzas internas que se opongan a la unidad de los reinos tuvo que ser dirigida por alguien y ese alguien fue la monarquía.

4.- El Estado moderno es una centralización de todos los poderes públicos, por tanto los hombres ya no estarían sujetos a potestades distintas o para usar la fórmula clásica, el Estado devino la jurisdicción única para la regulación de la vida social.

5.- El Estado moderno es soberano: Este concepto según la interpretación de los escritores contemporáneos adquirió una doble dimensión: una externa que es el no reconocimiento de ningún poder exterior susceptible de influir, menos aún de determinar la vida de la comunidad, dimensión que equivale a la independencia de la república frente a cualquiera otra; y una segunda interna que consiste en el no reconocimiento de ningún poder que pretenda oponerse al soberano, de lo que a su vez se desprende la ya citada potestad irrestricta de expedir, modificar y derogar la ley humana y de hacerla ejecutar.

En el Contrato Social, Rousseau arrebató la idea de la soberanía a los reyes y la entregó a su verdadero titular que es el pueblo.

El Estado moderno fue al igual que en la antigüedad y en la Edad Media y que en los países capitalistas de nuestros días una manifestación clara de la lucha de clases como la ley fundamental de la Historia.

En tanto el Estado moderno continuó siendo un instrumento de dominio de los poseedores de la tierra y la riqueza sobre los desposeídos. Pero la liberación de la razón propiciada por el Renacimiento; el descubrimiento de América, el comercio en el oriente y el oro que derramó España por Europa propiciaron la formación de una subclase social, la burguesía, cuya fuerza había sido casi nula en los siglos anteriores, y de la lucha de esa clase social para proteger la industria y el comercio del capitalismo incipiente. Los nuevos tiempos van a contemplar su desarrollo y su lucha por la conquista del poder, lo que equivalía a su esfuerzo por derrocar el monopolio del poder que detentaba la nobleza.

Maquiavelo, Bodino y Hobbes entre otros pensadores miraron al Estado desde el ángulo de la monarquía y se preocuparon por su justificación, en tanto John Locke fue el representante de la burguesía y el teórico de la idea del Estado burgués. Se llegó así al siglo XVIII, en cuya segunda mitad, los enciclopedistas franceses y Juan Jacobo Rousseau propondrían las bases del Estado Contemporáneo.

#### 1.4. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO CONTEMPORANEO.

La idea del Estado Contemporáneo se forjó en el siglo de las luces que salió de la fuerza y la razón del genial Voltaire, y de la idea del Derecho Natural para llegar al romanticismo democrático de Juan Jacobo Rousseau, con quien se inicia la "Historia del Estado Contemporáneo", porque sus obras contienen la oposición más rotunda al pensamiento medieval y al de la edad moderna, la negación más firme de cualquier pretendido derecho de alguien o de algunos para gobernar a los hombres, y la afirmación apasionada, que el único gobierno sobre los hombres que se legitima, es el de las leyes que emanan de quienes van a cumplirlas, la idea del derecho divino de los reyes es una quimera que sirvió para negar a los hombres el derecho en la formación y en la vida del gobierno; la doctrina del Príncipe es una repetición de la teoría calicliana del derecho del más fuerte; los seis libros de la República, al justificar el principio de la soberanía del Príncipe; conducen a la negación de la libertad del ciudadano; el Leviatán tergiversó la esencia de la naturaleza humana y pugna por un domador de lobos; John Locke justificó la dictadura de las clases minoritarias sobre los sin tierra y sin riqueza; Bossuet se ahogó en la Biblia y no pudo contemplar la grandeza del pueblo y de los hombres; Montesquieu quien tuvo un sentido más humano y su teoría de la separación de los poderes constituyó una garantía importante en favor de la libertad, pero dentro de un sistema próximo al de Locke y los enciclopedistas defensores del Derecho natural, no comprendieron que la libertad y la igualdad del hombre no tienen más garantía que la participación activa del ciudadano en el gobierno sin reyes y sin cuerpos políticos privilegiados.

En suma el pensamiento político, según se advierte en las obras de Rousseau y en esto radica una de las diferencias fundamentales con el pensamiento anterior, no consiste en la limitación del poder de los reyes y de los parlamentos privilegiados, sino en su derrocamiento y en la instauración *"del gobierno de los hombres para los hombres"*, pues de conformidad con la sentencia de Cicerón: *"la libertad no consiste en tener un buen amo, sino en no tener ninguno"*.

El Contrato Social es la culminación y la síntesis del pensamiento político de Juan Jacobo Rousseau; es la utopía de la democracia de todos los hombres que son iguales los unos de los otros, como la garantía de la libertad. Utopía porque la democracia pura parece inacequible, en todo caso imposible en el mundo capitalista. Pero el Contrato tiene un hondo sentido de la vida y de su derecho a desenvolverse libremente, y fue en el siglo XVIII, el llamado a la revolución más fuerte; así está escrito en el siguiente párrafo de esta obra inmarcesible:

*Mientras que un pueblo se ve forzado a obedecer, hace bien si obedece; tan pronto como puede sacudir el yugo, si lo sacude obra mucho mejor; pues recobrando su libertad por el mismo derecho con que se la han quitado, o tiene motivos para recuperarla, o no intentan ningún motivo para privarle de ella los que tal hicieron.*  
EL CONTRATO SOCIAL, Ed. Oveja Negra. Pág. 12.

La utopía de la democracia de Juan Jacobo, sigue en gran parte siendo una utopía.

#### 1.4.1. CARACTERES DEL ESTADO CONTEMPORANEO, FINALIDAD Y JUSTIFICACION.

##### a).- CARACTERES.

1.- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad.

2.- Personalidad jurídica distinta de la personalidad individual de cada uno de los integrantes del ente colectivo, debemos recordar que la personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir al constituirse un Estado independiente, soberano y autodeterminante, tiene derechos y obligaciones, por lo tanto tiene desde ese momento, personalidad jurídica que no es una ficción, ni creación abstracta del Derecho.

3.-Denominación o nombre: Que le sirve al Estado para diferenciarla de otras entidades similares, así como para ubicarla con precisión en el mundo social y del Derecho.

4.- Ambito geográfico y domicilio: Es el ámbito donde el Estado ejercita sus derechos y obligaciones.

5.- Elemento patrimonial: Conjunto de toda índole y derechos valuables pecuniariamente, de que dispone en un momento dado, para cumplir con su actividad y objeto en la persecución de sus fines.

6.- Regimen jurídico propio: Que regula sus actividades. En el Estado soberano, ese regimen lo constituye la Constitución Política, las leyes que de ella emanan, los reglamentos y demás normas que le son aplicables.

7.-Objeto: Consiste en la realización de todas aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio.

8.- Organos de representación y administración: Son los órganos que el Estado necesita para expresar la voluntad social para ejercitar los derechos y obligaciones de los representados.

9.- La finalidad del Estado Contemporáneo debe ser la persecución del beneficio general, el bien común o el interés público de toda la población que lo conforma como nación.

#### 1.4.2. FINALIDAD DEL ESTADO.

El problema de los fines del Estado es un problema histórico y responde a las consecuencias de la vida social. El punto de partida es la sociedad, luego vienen las creaciones sociales, desde las formas políticas rudimentarias hasta el Estado, que en este largo proceso adquiere sus fines gradualmente siempre con la limitación de que no puede crear nada que pertenezca íntimamente a la vida espiritual del hombre. Ya que son por demás numerosos, los ejemplos históricos en los que un grupo dominante ha pretendido dirigir la conciencia social. La sociedad y el Estado se constituyen en todas las limitaciones que se opongan para crear un orden necesario y permanente que asegure la convivencia social. Las acciones humanas organizadas siempre deben ir encaminadas a la obtención de ciertos propósitos, una institución sin fines es algo inconcebible o inútil. No es correcto imaginarnos una sociedad y por tanto el Estado sin fines que realizar.

Los fines del Estado son variables y responden a las

necesidades y exigencias de cada lugar, época y condición social, hoy como lo afirma Balladore al ser citado por Serra Rojas: "El Estado surge con el ambicioso propósito de monopolizar la entera vida social de un grupo humano determinado y de colocarse como su único regulador".

Esta apreciación se ajusta plenamente al origen que tuvo el Estado moderno, que surgió de la necesidad de los ricos, para oprimir a los pobres, en ese tiempo se ajustó a las necesidades de sus creadores, y en la actualidad lo hace adaptándose a los propósitos de sostenimiento en el poder de los grupos que detentan el poder estatal.

En contraposición a esta tesis, el propio maestro Serra, afirma que: "el Estado como obra humana ha sido construido paulatinamente para atender fines sociales, no para servir a los fines de una casta, una clase o a un grupo privilegiado, que al asumir el poder desvirtúan la auténtica naturaleza de la institución".

Hanz Kelsen y Bataglia, al ser citados por Serra Rojas, en relación a los fines del Estado dicen: "el Estado no es más que un medio para la realización de todos los posibles fines sociales, según afirma el primero, en tanto que Bataglia, escribe que los fines del Estado son los mismos del hombre, en cuanto el Estado presenta la misma sustancia ética del hombre".

Personalmente, creemos que en nuestro país, el Estado mexicano, se ha desviado totalmente en cuanto a la consecución de los que Serra Rojas, Kelsen y Bataglia llaman fines sociales, y contrariamente ha servido solamente a los fines de la casta o clase social que el maestro Serra menciona, y que se ha desentendido de realizar los fines del Estado, que son los fines del hombre.

Serra Rojas subraya lo siguiente: "El Estado es una superestructura que aparece como la culminación de una estructura social. El Estado como un orden jurídico limitado, donde no corren parejos los fines de este y la sociedad, ya que son más extensos que estos, es entonces insuficiente para abarcar la grandeza de la vida social de la cual el mismo no es más que una creación".

Entonces, nosotros concluiríamos esas citas diciendo que el Estado nace ya en crisis, pues desde entonces es incapaz de alcanzar los fines que le dieron origen, y que en la época actual se han incrementado, ocasionando que esa "crisis originaria", se acentue, y este empujando al Estado hacia un cambio que parece inminente.

En el Estado, es el orden jurídico el instrumento más eficaz para realizar los fines o propósitos sociales. Toda norma jurídica está revestida de una finalidad, que la justifica. El examen más

---

<sup>6</sup> BALLADORE, citado por ANDRES SERRA ROJAS. Teoría del Estado. 1929. Pág. 337.

<sup>7</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. Pág. 338.

<sup>8</sup> HANZ KELSEN y BATAGLIA, citados por SERRA ROJAS. Teoría del Estado. Págs. 342-343.

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Pág. 338.

somero del orden jurídico integral de un país, nos revela en cada código, en cada norma, en cada institución jurídica, la idea de fin. Sin ese elemento las leyes serían desordenadas, incoherentes, carentes de armonía y de intención. El comportamiento humano es la fase final de dicho proceso que debe subordinarse al orden público. El ser humano tiene fines individuales y fines sociales y debe luchar por alcanzarlos. Para ello es conveniente recordar que la relación entre Estado y Derecho es tal que sin el uno no puede existir el otro. Los fines pueden ser materiales y espirituales, el Estado debe justificarse no solo por la realización del bien público temporal, sino también del bien público espiritual. Los fines de una sociedad y más tarde del Estado como supremo órgano social que debe asumir esos fines, tienen que ser reflejo de las propias necesidades sociales. Pues no debemos olvidar que el Estado es algo artificial, no es una obra de la naturaleza. Es construido por esa sociedad en un complicado proceso de "acto y sentido", "de ser y deber ser", pero encarnando una realidad social.

Es cierto que los fines sociales que debe perseguir el actual Estado son múltiples y variados, lo mismo son económicos, culturales, sociales, políticos, espirituales, exclusivos, concurrentes, esenciales, complementarios etc. pues como hemos dicho una institución, en este caso el Estado sin una finalidad, es algo inconcebible, solamente que todos estos fines, nos llevan a lo que la doctrina ha llamado el "bien común", al que Serra Rojas (Teoría del Estado 12a, ed. Ed. Porrúa 1993. Pág. 349), hace alusión de la siguiente manera: "La sociedad perfecta es aquella que se concibe en función del bien común; la idea de bien común implica dos elementos generales: a).- La idea de bien, es decir, todos los bienes materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y b).- Común, es decir, que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad, sin que ninguna persona deba ser excluida de ella. A su vez, el bien común se ha clasificado en particular, en tanto se relaciona con intereses particulares; y en público, si se aplica al bien de todos, a la masa de individuos que integra al Estado".

En tanto que por otro lado Francisco Pérez Porrúa, tratando sobre el mismo tópico escribe: "El fin específico que persigue un Estado en virtud de sus población, es el bien público de los hombres que forman su población. Este fin perseguido por el Estado, es lo que lo distingue de otros fines perseguidos por otros grupos humanos. El bien público en su totalidad solo se persigue por el Estado como ingrediente específico de su esencia. Pues siendo el Estado una creación humana tiene un fin, y no puede dejar de tenerlo, los hombres que lo componen, gobernantes, gobernados que al agruparse forman la sociedad estatal persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura. Este fin es el bien común, que es aquel perseguido por el Estado, y que se divide en bien público; que es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos (comprende no solo a la generación presente sino incluso a las venideras). Y el bien particular que es el que persigue cada individuo o grupo en

concreto" <sup>10</sup>

Estos tratadistas, concuerdan con los otros; en cuanto a que la finalidad principal del Estado, es que esa finalidad, sea la obtención del bien común; nosotros, coincidimos plenamente con las tesis de los dos maestros, pues lo que persigue el Estado como finalidad, es la misma que persigue el hombre; pues el Estado es creación humana.

Por su parte, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela a propósito de los fines del Estado expone: "La finalidad del Estado consiste en lo múltiples y variables fines específicos que son susceptibles de sustantivarse concretamente, pero que se manifiestan en cualesquiera de las siguientes tendencias generales o en su conjugación sintética: el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios, las soluciones de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otras similares que podrían mencionarse prolijamente. Estas tendencias son, como la finalidad genérica del Estado... Debemos subrayar la idea de que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que a través de él se realice esa finalidad genérica en beneficio de la nación, que siempre debe ser la destinataria de la actividad estatal o poder público..." <sup>11</sup>

El mismo autor, enfatiza que el fin del Estado se reduce a un solo objetivo: Realizar el Derecho fundamental en todos sus aspectos. Con idéntica posición y casi con iguales términos Hermann Heller afirma: "La existencia del Estado se justifica como una organización necesaria para asegurar el Derecho" <sup>12</sup>

Serra Rojas tratando el mismo tema dice: "El Estado no debe ser una fracción que gobierne con exclusividad al servicio de grupos privilegiados. SU FINALIDAD ES SERVIR A TODOS SIN EXCEPCION, PROCURANDO MANTENER EL EQUILIBRIO Y LA JUSTA ARMONIA DE LA VIDA SOCIAL" <sup>13</sup>

Continuando con la misma idea, Carlos A. Isoard y Jiménez de Sandi, escriben: "El Estado, expresión máxima de las organizaciones, tiene como misión fundamental RESPONDER A LAS DEMANDAS GENERALES DE LA SOCIEDAD Y FOMENTAR EL BIEN COMUN; y la expresión óptima de este fomento lo constituye LA PROMOCION DEL DESARROLLO COMO RAZON ESENCIAL" <sup>14</sup>

Del análisis e interpretación de las citas anteriores, puede concluirse que la postura de todos los tratadistas, es similar, pues todos de una forma u otra coinciden en que la misión

<sup>10</sup>	PEREZ	PORRUA,	Francisco.	Teoría del Estado.	1992.	Págs.
283-286.						
<sup>11</sup>	BURGOA	ORIHUELA,	Ignacio.	Derecho Constitucional		Mexicano.
1992 Págs. 286-289.						
<sup>12</sup>	HELLER,	Hermann.	Teoría del Estado.	Fondo de Cultura		Económica, 1974. Pág. 241.
<sup>13</sup>	SERRA ROJAS,	Andrés.	Derecho Económico.	1992. Pág. 247.		
<sup>14</sup>	ISOARD,	Carlos. A. y	JIMENEZ DE Sandi.	Auditoría de las		Operaciones del Gobierno. Pág. 25.

primordial del actual Estado es la de como dicen Burgoa y Heller, realizar y asegurar el Derecho fundamental; en este caso el Derecho de todos al bienestar general que correctamente aplicado ese Derecho la convivencia social será mas igual y completa, podremos entonces hablar de una completa justicia social; Isoard y Jimenez de Sandi, al igual que Serra Rojas, afirman que el Estado debe responder al bien comun de la sociedad y ejecutar sus funciones sin distinciones, lo que constituirá promover el desarrollo de esa sociedad. Por desgracia el Estado Mexicano, ha fracasado en la realización de esos fines sociales de los que hablan todos los tratadistas, convirtiendose en un dispensador de fines de grupo, si podemos llamarle así, ha haberse convertido en instrumento de una clase, para rodearse de lujos y comodidades, en detrimento de casi toda la población mexicana.

#### 1.4.3. JUSTIFICACION DEL ESTADO.

Numerosas teorías o doctrinas se han formulado para justificar al Estado, partiendo de diferentes puntos de vista, tales como el religioso, el teológico, físico, jurídico, moral, psicológico y otros que se han ido relegando en la historia del pensamiento político. Nosotros no haremos alusión a ellas. Y nos concretaremos a enunciar lo que consideramos da justificación al Estado, al menos para el hombre comun.

*A pesar de las grandes imperfecciones del Estado, este se justifica por sus fines. Cualquiera fin social puede ser realizado por el Estado por medio de sus funciones. Si el Estado ha existido y existe es porque tiene fines que realizar. Y eso lo justifica.*

Es el Derecho el supremo instrumento de la vida social a través del cual los fines se concretan y se realizan. Un orden jurídico que se encamine a la perfección debe apoyarse en la justicia. El Estado moderno dispone de una fuerte organización gubernamental que asegura los fines de su estructura. Hasta hoy esos fines se han reducido a limitados esfuerzos de protección de clases privilegiadas, frente al desamparo de grandes núcleos de nuestra población. Si el Estado tiene fines, ellos se deben encaminar a políticas de grandes masas y de una mejor distribución de la riqueza pública.

El maestro Burgoa en relación a la justificación del Estado, escribe: "...Esta cuestión se encuentra estrechamente ligada a la que concierne a la finalidad estatal. En efecto, son los fines del Estado los que justifican su aparición y existencia en la vida de los pueblos, toda vez que la entidad estatal surge como medio para realizar determinados objetivos en su beneficio y estos se fijan, como principios económicos, políticos, sociales o culturales en el Derecho fundamental o Constitución. El Estado no tendría razón de ser sin los fines que su poder de imperio persigue, el cual debe estar encauzado y sometido al orden constitucional..."<sup>15</sup>

<sup>15</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. Págs. 299-303.

Marcos Kaplan por su parte afirma de manera brillante: "... el Estado es la manifestación histórica; específica de la organización política autónoma de una comunidad nacional que asume los intereses de su sociedad cuando esta abandona sus iniciativas, se transforma en organizador y cohesionante del interés general justificándose entonces. Pretende organizar, sistematizar, totalizar a la sociedad, expresa, instituye y conserva los conflictos que le dan nacimiento y sentido atenuándolos y manteniéndolos en compatibilidad con el orden social básico. Se apropia el poder de la sociedad en los llamados intereses generales, que administra a su modo, el Estado no es solo producto, sino productor de la sociedad y de sus relaciones y estructuras fundamentales, por un lado se convierte en mera herramienta pasiva al servicio de la hegemonía o de la dominación de una clase. Por otro lado todo Estado debe responder también siempre en mayor o menor medida, a necesidades o intereses generales de la sociedad. Debe en parte pretender ser y en parte actuar realmente como actor autónomo, árbitro, encarnación y realización del orden, la justicia y el bien común. El Estado opera a la vez a través de la coacción y del consenso, de la violencia y de la ideología, para asegurar del mejor modo posible la conservación y el funcionamiento de la sociedad. Por su propia esencia, todo Estado tiende a mantener hasta cierto grado los conflictos sociales, como razón de su existencia y de su papel como representante oficial del bienestar común, mediador y guardián del orden..."<sup>16</sup>

La posición de Burgoa y Kaplan es coincidente, pues sostienen que lo que justifica la existencia del Estado, son los fines a realizar, que deben tener como sujeto de aplicación, a la sociedad; por tanto la justificación del Estado, se encuentra ligada a la finalidad que este persigue, pues la una implica a la otra y viceversa.

A su vez, Hermann Heller, dice: "La existencia, del Estado se explica y justifica como una organización necesaria para asegurar el Derecho..."<sup>17</sup> En este caso no debe olvidarse, que la relación entre el Derecho y el Estado es de tal importancia, que si bien el Derecho es hecho por el Estado, este es conformado por la sociedad, que es la creadora del Estado, y también del Derecho, a su vez el Derecho consiste en la autolimitación del propio Estado, y por tanto de su sociedad, entonces, si el Estado no garantiza la aplicabilidad correcta y justa de ese Derecho, no justificaría su existencia y debería dejar de existir. Al igual que lo sería el Derecho.

Finalizando por parte nuestra, sintetizaremos así: El Estado se justifica por sus fines, y en cuanto que representa un orden imprescindible de la conducta humana, y es la organización necesaria para asegurar el Derecho de una compleja realidad social

<sup>16</sup> KAPLAN, Marcos. Ciencia, Sociedad y Desarrollo. Ed. UNAM. 1987. Págs. 123-129.

<sup>17</sup> HELLER, Hermann. Op. Cit. Pág. 241.

y jurídica, y debe ser el instrumento de el hombre en sociedad para acceder a un status de vida mas igualitario

#### 1.5. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

Este apartado se realizo elaborado tomando como guia, las obras de los maestros Miguel Acosta Romero (Teoria General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa 4a, ed. 1981, capitulos I a IV, págs. 35 a 60), Hans Kelsen (Teoria General del Derecho y del Estado. Ed. UNAM. Págs. 246 a 316) y con el auxilio de esas obras, se obtuvo lo siguiente:

El Estado puede revestirse de diversas formas, en su estructura y en su actividad politica.

##### 1.5.1. FORMAS DE ESTADO.

Se consideran formas de Estado los modos de estructurarse respecto a todos los elementos constitutivos, es decir la forma que adopta el todo social. Aún cuando los autores no se han puesto de acuerdo y a veces hablan indistintamente de formas de Estado y formas de gobierno, por eso es se cree que existe diferencia entre los dos, como formas de Estado pueden tipificarse la monarquia, la republica y dentro de ésta, la central, y la federal, la confederación de Estados y algunos otras.

##### 1.5.2. FORMAS DE GOBIERNO.

Es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre si, esto es muy importante para el Derecho Administrativo, interesa sobre todo la estructura jurídica del Estado y su forma de Gobierno; la forma de Estado se refiere al todo y la forma de gobierno, es a una parte de ese Estado; o sea los poderes u órganos del Estado que lo ejercitan. La forma de gobierno puede apreciarse en ejemplos, por lo que los autores consideran como tal el parlamentarismo existente en Francia, Inglaterra, Italia, Suecia, Alemania, y forma de gobierno presidencialista, la que se tipifica en México, Estados Unidos, Venezuela, Colombia etc.

#### A).- REGIMEN PARLAMENTARIO.

En este régimen se aprecia la supremacía política, en los asuntos del gobierno, por parte del Poder Legislativo o Parlamentario. Es en Inglaterra en donde este sistema puede apreciarse con más precisión. Esto no quiere decir que los caracteres sean exactamente iguales a los casos de otros países que adoptan ese régimen.

En este sistema, todo el gobierno depende de una mayoría de miembros en la Cámara de los Comunes, mismos que pertenecen al partido político vencedor en las elecciones, del cual se nombra al Jefe de Estado y a todos los miembros del Gabinete, con su propio

estatuto interno. Coexisten en este sistema dos funcionarios. El Jefe de Estado (el monarca) que realmente no gobierna, y es más bien un símbolo y el Jefe de Gobierno (Primer Ministro), el cual conforma el Gabinete formado por ministros, que como cuerpo colegiado son responsables de la política gubernamental y forman un todo, que depende de dos factores: la responsabilidad colectiva y el soporte del partido político que los promovió al cargo. En este régimen se dice que cuando dimite el Gabinete, cae el gobierno.

#### B).- REGIMEN PRESIDENCIAL.

En este sistema, puede observarse el aumento de la preponderancia del Poder Ejecutivo por sobre los demás. Este fenómeno consiste en la concentración de las decisiones trascendentales de la política interior y exterior, de nombrar a la mayoría de los funcionarios del Estado. En la capacidad para diseñar la política económica y monetaria, para determinar la utilización de los recursos patrimoniales y financieros del Estado (es uno de los indicadores más contrastantes, ya que el Poder Ejecutivo aplica la mayor parte del porcentaje del presupuesto de los Estados y los Poderes Legislativo y Judicial, conjuntamente en la ejecución del presupuesto no representan sino de un 3% a un 5%, cuando mucho del total del mismo). Todo lo anterior hace que este Poder tenga en la realidad una mayor importancia que los otros dos y se rompa de ese modo, el principio de la división de poderes.

Sus características son:

- a).- Preponderancia política del poder ejecutivo sobre los otros poderes.
- b).- Se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno que es el Presidente de la República.
- c).- El titular del poder ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, sin injerencia del Congreso, también tiene libre facultad para removerlos.
- d).- Los Secretarios de Estado no funcionan en Gabinete Colegiado.
- e).- Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso.
- f).- El Congreso no tiene facultades de censura para los Secretarios y Jefes Administrativos de Estado.
- g).- Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados al Presidente de la República y responden personalmente ante él.

#### 1.7. CONSIDERACIONES FINALES.

En éstas consideraciones transcribiremos algunas ideas plasmadas por Federico Engels, en su libro *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*.

*"El Estado, nació de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase (la Iglesia, los reyes) y como al mismo tiempo nació en medio del conflicto de esas clases, es por regla general el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que con ella se convierte también en la clase políticamente*

dominante, adquiriendo con ella nuevos medios para la explotación y represión de la clase oprimida"<sup>18</sup>

"El Estado no ha existido eternamente, ha habido sociedades que se la arreplaron sin él, que no tuvieron la menor noción del Estado ni de su poder. Al llevar a cierta fase del desarrollo económico, que estaba ligada necesariamente a la división de la sociedad en clases, esta división hizo del Estado una necesidad"<sup>19</sup>

En resumen hubo comunidades que no conocieron el término Estado, y vivieron sin él (los griegos, romanos, mayas, aztecas fenicios, Incas etc). Pero que al surgimiento de contradicciones entre las clases sociales preponderantes, "brota" el Estado como una necesidad para esas clases de someter a las clases débiles, por tanto el Estado tiene como finalidad primaria a su surgimiento, mantener ese sometimiento.

Esta finalidad básica en sus inicios es revertida con el Estado Contemporáneo, cuando las necesidades de pocos se transforman en las necesidades de todos, por tanto:

El Estado, expresión máxima de las organizaciones tiene como misión responder a las demandas generales de la sociedad y fomentar el bien común, la justificación de su existencia se desprende del carácter de esas necesidades; su filosofía, del valor que atribuya al servicio que presta y de las normas de ética que se de para su cumplimiento, sus metas de los ámbitos en que se proponga ejercer su acción, y sus políticas, de la manera como pretenda hacerla. En síntesis el Estado debe asumir el compromiso de dirigir el cambio, de acelerar el desarrollo mediante las transformaciones estructurales y coyunturales necesarias al bien común, y olvidarse de compromisos para con los pequeños grupos que detentan los grandes capitales del país, mismos que han sido, son y serán producto del esfuerzo de todos.

Pues de seguir por ese rumbo, la sociedad, intentará conseguir ese cambio ya indispensable en el rumbo del Estado, cambio que debe conseguirse por la vía de la democracia, y de una forma pacífica, para eso el Estado por medio de su gobierno, debe otorgar las facilidades necesarias, y convertirse en sujeto principal de ese cambio, o de lo contrario, dicho cambio será conseguido por la fuerza; pues no deben olvidarse las guerras de Independencia (aún y cuando esta fue contra el gobierno español, las causas que la motivaron fueron las mismas que ocasionaron las otras), de Reforma, la Revolución de 1910, y los muchísimos movimientos armados locales, que han dado origen a los primeros, que siempre han sido ocasionados por la forma en que se ha (gobernado) (sic), al país.

---

<sup>18</sup> ENGELS, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. Págs. 155-156.

<sup>19</sup> ENGELS, Federico. Op. cit. Pág. 157.

---

---

## CAPITULO II

### GENERALIDADES SOBRE EL DERECHO ECONOMICO. Y EL DESARROLLO. MARCO CONCEPTUAL

---

---

#### 2.1. CONCEPTOS Y DEFINICION DE DERECHO ECONOMICO.

Algunas de las distintas definiciones que han aportado los tratadistas de esta rama del Derecho, y que existen en el Derecho Comparado son entre muchas otras:

a).- "Conjunto de principios y de normas jurídicas que regulan la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por un sistema económico" (Dario Munera Arango).

b).- "Derecho de la economía organizada" (R. Goldschmidt).

c).- "Derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Estado por un lado, y los intereses privados por otro" (Gustavo Radbruch).

d).- "Conjunto de principios jurídicos que informan las disposiciones generales de derecho público, que rigen la política económica estatal, orientada a promover de manera acelerada el desarrollo económico" (Daniel Moore Merino).

e).- "Conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de derecho público que inscritas en un orden público económico plasmado en la carta fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país" (Jorge Witker).

f).- "Conjunto de reglas tendientes a asegurar, en un momento y en una sociedad dados, un equilibrio entre los intereses particulares de los agentes económicos privados y públicos y el interés económico general. Es la finalidad de la regla la que permite calificarla" (Robert Savy).

g).- "Es el Derecho de la concentración o de la colectivización de los bienes de producción y de la organización de la economía por los poderes públicos o privados" (Gérard Farjat).

h).- "Conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos, por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este Derecho, con espíritu solidarista, da prioridad al interés general sobre los intereses privados" (Manuel R. Palacios Luna).

En resumen las definiciones precedentes apuntan a: Organizar la economía macro-jurídicamente; asignar al Estado un poder de dirección; sus normas son generalmente de Derecho Público; buscan conciliar los intereses generales con los privados; persiguen proteger los sectores débiles de la sociedad; son normas que tienen carácter nacional.

Para concluir estos conceptos anotaremos: El Derecho Económico, es el Derecho que aborda los grandes problemas de la sociedad contemporánea, de la regulación jurídica de la macro-economía, y de los intereses generales de la sociedad nacional.

### 2.1.1. CARACTERÍSTICAS CONCRETAS DEL DERECHO ECONOMICO.

Las características concretas del Derecho Económico, que citaremos enseguida, son reproducidas tomando como punto de partida las obras de: (Jorge Witker, *Curso de Derecho Económico*, Ed. UNAM. 1989. Págs. 41-43); (Hugo Rángel Couto, *El Derecho Económico*. Ed. Porrúa. 1986. Págs. 37-45); (J. Santos Briz, *Derecho Económico y Derecho Civil*. Ed. Revista de Derecho Privado Madrid. 1963. Págs. 42- 50); y (Manuel R. Palacios, *El Derecho Económico en México*, págs. 24-26).

Las mencionadas características son:

a).- *El Derecho Económico es humanista.*

Así se le considera porque el principio en que descansa es darle prioridad al interés colectivo sobre el interés individual. Dicho principio, aparece en nuestro Derecho desde la Constitución de 1917 y se proyecta en las leyes reglamentarias. Podría decirse que todas las ramas del Derecho tienen un contenido humanista porque ven por el bien y el orden público. Es inexacto, pues el Derecho privado, específicamente, tiene la finalidad de proteger los derechos de propiedad privada y libertad de contratación. Es decir, protege determinados intereses. Sin embargo ni el Derecho Civil, ni el Mercantil, bases del orden jurídico del liberalismo, pudieron con sus normas, resolver el problema social.

El Derecho Económico, nace y se desarrolla con el respeto de los derechos de la sociedad, sin borrar los derechos humanos individuales, sino evitando el abuso contra ellos. El orden jurídico nacional, que se legisla en 1917, es prueba de dicha finalidad humanista. La filosofía jurídica de este nuevo Derecho es: *Ni la omnipotencia del poder económico privado, ni la omnipotencia del poder público, sino el equilibrio de ambos para la protección de los derechos de la sociedad, hacia el establecimiento de un orden jurídico de justicia social.*

En esta característica coinciden Witker, Palacios y Rángel Couto, juicio con el que concordamos, pues es innegable, que si el Derecho es hecho por el hombre, sería una incongruencia muy marcada, el que ésta rama de la Ciencia Jurídica, no tuviera como objetivo y principal preocupación al hombre mismo; su creador, merecedor de una vida digna, mediante la búsqueda del progreso social e individual, mediante condiciones jurídicas, sociales y políticas potencialmente iguales.

b).- *El Derecho Económico es dinámico.*

Partamos del principio de que el Derecho no es inmutable. Sufre cambios que la sociedad le impone. Pero ésta no había tenido cambios económico-sociales, tan profundos y rápidos como ahora. Después de los conflictos bélicos mundiales la mayoría de las colonias se independizaron, surgieron los países socialistas, se

registro la primera gran crisis económica mundial en los años treinta. El mundo contemporáneo quedó dividido en dos grandes orbitas: la orbita de los países de economía centralizada y planificada por el Estado de los países totalitarios y los países de economía privada de los bienes de producción. Estos sistemas son opuestos desde entonces y sus procedimientos también. En uno y en otro sistema, el Estado se ve obligado a cambiar sus técnicas de aplicación.

Estas técnicas de aplicación han sufrido cambios que han dado al Derecho Económico, *su dinamismo*.

Aquí coinciden las opiniones de Rángel Couto, Witker y Palacios Luna, en tanto que Santos Briz, lo presenta como un proceso que se da por el transcurso del tiempo, donde ese factor es de mucha importancia; pensamos nosotros, que el dinamismo del Derecho Económico, se debe a la constante movilidad social, y a los procedimientos aplicados por el Estado.

c).- *El Derecho Económico es concreto o específico.*

La norma fija claramente a que se refiere. Toda reglamentación de Derecho Económico tiene un carácter específico. Sobre esta característica Farjat explica que aún cuando todo el Derecho es específico, principalmente el Derecho Privado, que parte de considerar a la persona jurídica en un plano de igualdad y desde un punto de vista general o abstracto; en el caso del Derecho Económico toma consideración la naturaleza concreta de la actividad económica del agente. Esta concreción o particularismo como le llama Santos Briz, se debe según él, a que las ramas de la actividad económica son diversas; agricultura, industria, minería, hidrocarburos, etc., y dentro de ellas hay una reglamentación especial. Se ha criticado que dicha regulación *particularista* es contraria al concepto de ley; que el carácter particular de una norma "hace perder la regularidad de su aplicación, en la cual consiste principalmente un factor esencial de la justicia y un principio constitucional ético del Derecho".

No es exacto, la realidad jurídica constitucional nuestra, fija claramente los principios de justicia social en que se apoyó el nuevo Derecho y las leyes reglamentarias ajustan sus técnicas de interpretación y de aplicación de sus normas a dichos principios.

Este carácter, es concurrente en lo escrito por todos los autores citados en este apartado, concluyendo nosotros, exponemos, que como dice Witker; no es lo jurídico, sino lo económico, lo que le da esa concreción.

d).- *El Derecho Económico es un derecho interdisciplinario.*

En su formación participan diversas ramas del Derecho. Los grandes maestros del Derecho privado, como Ripert o Savatier, precisan la yuxtaposición de los derechos público y privado. Además sus normas exigen la participación de otras ciencias. La Química, la Física, la Sociología, la Política, la Historia, la Geografía, la Cibernética, en el caso de las leyes de orden público sobre hidrocarburos, energía nuclear, aprovechamiento de recursos del mar, ciencias de las finanzas, etc. Para la formación de las normas, requiere de los técnicos y científicos de diversas disciplinas, dado que las nuevas actividades del proceso económico

y social, varían en su carácter cuantitativo y cualitativo. Esto hace además que sus decretos, circulares y procedimientos, sean numerosos. En nuestra legislación de Derecho Económico, participan otras disciplinas no jurídicas, en materias de energía nuclear, de electricidad, de contaminación ambiental entre otras. El Derecho Económico dada la naturaleza de algunos problemas sociales, va más allá de lo puramente económico. Protege la calidad de vida, contra la contaminación ambiental, exige la protección internacional de los bienes terrenales que son patrimonio mundial; interviene en la cinematografía y la telecomunicación o la vía satélite, que conciernen a la educación y la cultura.

e).- *El Derecho Económico es un Derecho Nacional e Internacional.*

La naturaleza de los factores sociales se desborda más allá de las fronteras de cada nación. En consecuencia, el nuevo Derecho acude a regularizar la conducta de las personas físicas o morales, dentro y fuera del territorio del país de que se trate. Debido a la globalización en que se encuentra inmerso el mundo actual en todas las materias o actividades de los Estados, los países se ven en la necesidad de reglamentar interiormente las nuevas formas de expresión de los factores económico-sociales. Pero tienen también que acatar normas de carácter internacional, como resultado de los tratados y convenciones entre los Estados; como la reglamentación para el uso de la comunicación vía satélite, derechos del mar etc., es por ello que el Derecho Económico tiene la característica de ser *nacional e internacional*.

EL contenido interno-externo, referido al ámbito espacial de las normas del Derecho Económico, es sostenido por los diversos tratadistas, sobre todo en un mundo que se sostiene sobre los hechos económicos, en el que los países no pueden vivir aislados.

f).- *El Derecho Económico es instrumental.*

Rángel Couto; afirma que el carácter instrumentalista, es porque sus reglas de Derecho se presentan en efecto como un instrumento destinado a cumplir ciertas disposiciones que satisfagan a la economía; en tanto que Witker, dice que no posee vida autónoma, y que si no existe una política económica a elaborar y ejecutar, no hay Derecho Económico.

Lo que afirman ambos autores es evidente, pues el fin del Derecho Económico es el de regular los aspectos económicos de la sociedad, es cuando se presenta la relación entre la Economía y el Derecho, en tanto que es obvio que si no hay materia que regular, no hay Derecho que exista.

g).- *El Derecho Económico es abundante en sus normas.*

Las leyes con este nuevo enfoque han proliferado a un grado tal que su calidad ha tenido que deteriorarse. Antes hubo quienes creyeron en la obra legislativa de vigencia ilimitada. Existen códigos civiles en el mundo que cumplieron un siglo de edad (el nuestro es más joven, data de 1928) y la jurisprudencia ha tratado de adaptarlos a los nuevos hechos. En cambio en el Derecho Económico, la serie interminable de fluctuaciones y coyunturas económicas distintas unas de otras, las aspiraciones se han ensanchado en los pueblos respecto a su desenvolvimiento económico y social y el deseo de imitar a otros que están mejor, hace que el

Derecho Económico tenga tal movilidad, que está en constante "ebullición".

Santos Briz dice que debido a la abundancia de las leyes, la fidelidad a la ley necesariamente es menor cuando el ciudadano, ante la abundancia de leyes no puede conocerlas todas.

h).- *Derecho económico instrumento para el cambio social.*

El Derecho Económico se deriva de las grandes transformaciones económicas y sociales. Su finalidad orienta su contenido, y su normatividad, establece bases para resolver aquellos problemas que el Derecho público o el privado, no dan los instrumentos necesarios para resolver los conflictos de Derecho que se suscitan. Y es que como se ha dicho, en una sociedad en transformación, los fenómenos sociales, y consecuentemente, las disciplinas clasificadas en la vieja clasificación de Derecho público y Derecho privado, se yuxtaponen y dan lugar a un Derecho nuevo, que impulsa a la sociedad industrial contemporánea, porque el cambio de las relaciones económicas, sufren también cambio, tanto las colectivas como las familiares o privadas. Así las normas del Derecho Económico, son el instrumento para impulsar y reconocer el cambio social. Su normatividad no es estática sino dinámica.

i).- Las economías nacionales insertas en la economía mundial, se manifiestan como un gran complejo de fenómenos en constante transformación, que no pueden regirse solo por las normas del Derecho privado tradicional. El Derecho Económico en consecuencia, no es, ni "privativista", ni "publicista", sino una nueva reglamentación con un nuevo espíritu jurídico. De aquí que no se hable por nosotros, al menos por ahora, de una nueva rama del Derecho, sino de un *enfoque nuevo del Derecho*.

Reiterando estos conceptos, consideramos que el Derecho Económico tiene un sentido finalista, independientemente del contenido que le informe. De acuerdo con el pensamiento de Radbruch, es *Derecho de la sociedad* con participación del poder público y de los particulares; la sociedad reclama el mejoramiento de la calidad de la vida y legisla sobre el mejoramiento del ambiente y contra la polución; a la sociedad le preocupa sobremanera, el correcto aprovechamiento de los recursos naturales, patrimonio del país y del mundo y dicta normas que le resguarden y mejoren.

Estas normas jurídicas se inician desde el marco de la Constitución. Conforme a este punto de vista, corresponden a funciones del poder público; por ende se desenvuelven a cargo de personas físicas o privadas, como es el caso de determinadas actividades organizativas, de los grandes conglomerados económicos.

## 2.2. EL DERECHO ECONOMICO SU ORIGEN Y DESARROLLO.

El Derecho Económico fue "*descubierto en Alemania en los años*

20  
Aun y cuando es en la Constitución mexicana de 1917, en la que por vez primera se incluyen normas con ese contenido. Y poco después sería descubierto en la "Unión Soviética". Pero el Derecho Económico no se puede situar exactamente dentro del periodo de estos 78 años de historia del mismo. En cierto sentido 78 años es demasiado, pero en otro sentido no es bastante. Si los juristas alemanes estiman, después del primer conflicto mundial, que su sistema jurídico incluye una nueva rama del Derecho, sucede así porque Alemania es de todos los países de la familia del grupo romano-germanica- aquel en que la concentración capitalista esta más desarrollada y el único en donde existe una planificación publica imperativa. La intervención del Estado y la concentración capitalista son los dos "polos" del Derecho Económico. Pero el fenómeno de la concentración capitalista es anterior a 1900, al igual que el fenómeno de la intervención del Estado en la economía. La mayoría de los economistas sitúan en el ultimo cuarto del siglo XIX el nacimiento de una nueva economía o cuando menos de un nuevo capitalismo. Podemos considerar, como G. Ripert que la ley francesa del 24 de julio de 1867 sobre sociedades anónimas es, en Francia, el acta de nacimiento del nuevo capitalismo, "la era de las sociedades por acciones".

En la Unión Soviética, es en los días posteriores a la revolución, cuando asistimos a una verdadera "formalización" del Derecho Económico. Se puede definir al *Derecho Económico socialista como el derecho de la propiedad colectiva de los bienes de producción, de la planificación y de las relaciones relativas a la producción entre las empresas y entre las empresas y la administración.* Este Derecho presenta todas las características de una nueva rama del sistema jurídico. y es cuando asistimos a una verdadera "formalización" del Derecho Económico.

Este Derecho presenta todas las características de una nueva rama del sistema jurídico. En cuanto a los sujetos del Derecho: son las empresas; en cuanto al "fondo" del Derecho: se pueden destacar: un modo de propiedad específica de los bienes, la propiedad publica de los bienes de producción, un Derecho específico de las obligaciones, los contratos económicos entre las empresas sometidos a la planificación. En cuanto al procedimiento se distingue la existencia de una jurisdicción específica (el arbitraje estatal en la URSS, el tribunal de los contratos de la República Democrática Alemana) que es signo particularmente claro de la existencia de una rama autónoma del Derecho.

Es imprescindible y de gran importancia subrayar lo siguiente:

*"Constitucionalmente, el nuevo espíritu del Derecho en México, que reformado o adicionado después, constituye a partir de 1917 el cuerpo del Derecho Económico mexicano, alcanzado antes de que así se le denominara en las doctrinas jurídicas europeas, y con un*

---

20 FARJAT, Gerardo. et. al. Estudios de Derecho Económico. primera reimpresión. pág. 7.

Por tanto, si nos apoyamos en los estudios, de los diversos tratadistas del Derecho Económico, como Santos Briz, el Doctor José Beltrán de Heredia, Nussbaum, André de Laubadere, Charles Fourrier, Gerard Farjat, J.W. Hedemann, León Duguít, Kiraly, Manuel Palacios Luna, Jorge Witker, y muchos mas, que sitúan el origen formal del Derecho Económico entre los años que van del fin de la Primera Guerra Mundial y el año de 1950. Por ésta razón es que colocamos en el orden de aparición del Derecho Económico, primero a México, que doctrinaria, filosófica y jurídicamente, a partir de los constituyentes de 1857 y principalmente de 1917, advirtieron la necesidad de resolver los problemas macro-económicos del país, resultando un nuevo orden económico-jurídico-social y con ello un nuevo Derecho, que se avoca al estudio y solución de la nueva también realidad social.

Indiscutiblemente la existencia del Derecho Económico es mucho menos clara en los países capitalistas. Ello porque este Derecho es algo herético en los países de economía liberal. El Derecho Económico, Derecho de la organización de la economía, es contrario a los postulados de la economía liberal, así como al principio de la propiedad privada de los bienes de producción y al de la libertad contractual. La organización de la economía es contraria al orden público liberal. El Derecho de la economía liberal prohíbe, -podemos decir- el nacimiento de un Derecho Económico: el Estado debe abstenerse de intervenir en la economía, los particulares deben también de abstenerse de falsear la ley del mercado so pena de represión penal. El desarrollo de la intervención del Estado como el de la concentración capitalista, factores de "dirigismo" al ser contrarios a las bases jurídicas de los países de economía capitalista, constituyen una verdadera contradicción en esas formaciones sociales.

Dicha contradicción se traduce en el plano jurídico por oposiciones constantes y pugnas de influencia entre el Derecho Clásico y el Derecho Económico; como por otra parte el Derecho del Trabajo, a menudo precursor en sus técnicas del Derecho Económico y el Derecho Clásico. El Derecho Económico de los países capitalistas es a menudo un derecho vergonzante, que se constituye "golpe a golpe", en tanto que subsisten los principios básicos de las sociedades liberales. Las guerras y las crisis sociales han sido factores importantes del desarrollo económico; a veces provisionales, aunque la crisis de 1929 tuvo una influencia profunda y definitiva a este respecto.

Es por esto que la doctrina dominante en la mayoría de los países liberales no suscribe la tesis de una nueva rama del Derecho. En Francia particularmente, los autores toman sin embargo muy en cuenta las mutaciones económicas y sociales no ven en el Derecho Económico, sino un nuevo orden jurídico o una nueva

---

21  
PALACIOS LUNA, R. Manuel. El Derecho Económico en México.  
pág. 50.

disciplina.

Como lo señala C. Champaud al ser citado por Gerard Farjat:  
*"El Derecho Económico es un orden jurídico que responde a las normas y a las necesidades de una civilización aun en vías de formación... El Derecho Económico no es una nueva rama del Derecho, sino un Derecho nuevo que coexiste con el cuerpo de reglas jurídicas tradicionales, de la misma manera que el orden social industrial que se elabora cohabita con las instituciones del orden social precedente que no podría extinguirse bruscamente"*<sup>22</sup>

Lo que afirma este autor, nos parece muy preciso, pues el Derecho Económico, surge de una nueva situación social, tanto en México, como en muchas otras partes del mundo, nuestro país, que venía saliendo de la Revolución, que fue resultado de la crítica situación económica, política, social y cultural, que azotaba a la sociedad mexicana desde hacia mucho tiempo, y en el mundo entero, que se encontraba inmerso en la Primera Guerra Mundial, que estaba en sus batallas finales, y que al concluir dejó a las economías mundiales hundidas en el desequilibrio, al libre arbitrio de los poseedores de los medios de producción privados, para fijar unilateralmente sus ganancias, siendo aquí, donde la mano invisible que decía Adam Smith, y que debía regular la economía, se torno inoperante, obligando a los Estados a intervenir de lleno en las cuestiones económicas tanto internas como externas. Pero tal y como lo afirma Champaud, este Derecho Económico, coexiste, convive y se relaciona estrechamente con otras ramas del Derecho tradicional como el Derecho Mercantil, el Derecho Civil, el Derecho Penal, el Derecho Marítimo, etc. Pero no únicamente se vincula con el Derecho Clásico, sino que lo hace con las ramas modernas del Derecho que han venido surgiendo, como son: El Derecho Ecológico o Ambiental, el Derecho Espacial, etc.

*Ya nadie niega la existencia de un Derecho Público Económico.*

Pero, sucede como si todas las ramas del Derecho estuviesen encubiertas en su superficie (Derecho Constitucional Económico, Derecho Penal Económico etc.), por una capa de nuevas disposiciones con una finalidad económica, pero debe hacerse mención, que esto no es exacto, pues el contenido económico en algunas de las instituciones clásicas del Derecho, ha existido desde sus inicios. Lo que sucede es que el fenómeno económico ha estado presente y en estrecha relación con el Derecho, regulando dichos fenómenos, generandose esa relación entre ambas ciencias.

Las mutaciones de las que se tiene que reconocer su importancia aunque se les niegue su coherencia, tienen sin embargo, una consecuencia científica y técnica. *"Considerado como un Derecho original, pero de vocación general, el Derecho Económico se presenta como un espíritu jurídico particular aplicado a un cuerpo de reglas diversas. Solo su espíritu es*

---

<sup>22</sup> CHAMPAUD, C. Citado por GERARD FARJAT. Op. Cit. Pág. 9.

verdaderamente novedoso, escrito de nuevo L. Champaud".

23

Uniéndose así a lo expresado por el profesor Vasseur, ambos citados también por Farjat.

"El Derecho Económico es un derecho de reagrupamiento y de síntesis, que permite a los juristas enfrentar y considerar las necesidades de la economía en toda su amplitud y darse cuanta a las reglas que dichas necesidades, han podido suscitar, cualesquiera que sean las disciplinas que bajo aspectos diversos, rigen la actividad económica... De esta suerte, el Derecho Económico aparece, desde hoy, como una forma de considerar y quizá de sentir, en función de las necesidades de economía, los problemas del Derecho".<sup>24</sup>

Es cierto que el Derecho Económico, es un Derecho original, pues es nuevo en sus normas, y su vocación es general, pero todo el Derecho lo es, y no puede concebirse un Derecho selectivo, que sea válido solo para unos cuantos individuos. Dado la relación que existe entre la Economía y el Derecho, es obvio, que una y otra ciencias, hacen factible el poder llegar a conocer más a fondo los problemas del Derecho por parte de la Economía y de la Economía por parte del Derecho, ya que lo económico se ha encontrado unido cercanamente a lo jurídico, desde los primeros estadios de la cultura humana, por un lado para satisfacer sus necesidades, y por el otro, para regular las actividades derivadas de esas necesidades. Así al lado de un orden jurídico nuevo, parcelizado en las diferentes ramas del sistema jurídico general, la doctrina más audaz admite por lo menos la existencia de una disciplina científica y técnica. Parece efectivamente que nuestras sociedades contemporáneas tienen necesidad de juristas con una formación realmente pluridisciplinaria (Derecho público, Derecho privado, Economía Política, Política Económica). El conocimiento de la dogmática jurídica no basta debido particularmente a que las realidades que interesan al Derecho Económico no siempre se encuentran en los textos o en las decisiones jurisprudenciales.

Sin embargo no es satisfactorio que dicha disciplina no tenga otro campo preciso que no sea este orden jurídico nuevo mal definido. En realidad se puede descubrir en los países capitalistas el nacimiento de una nueva rama del sistema jurídico comparable al Derecho Económico socialista.

Desde 1932, los autores norteamericanos Berle y Means afirmaban que la propiedad de los bienes de producción en manos de las grandes sociedades ya no tenía nada que ver con la propiedad individual. Y el tema de la democratización, de la colectivización o de la socialización de la propiedad por medio de la difusión de las acciones entre el público ha conocido bastante éxito. Pero ya no se trata de la propiedad individual y sus técnicas clásicas. Asistimos, por otro lado, a cierta estatización de las grandes empresas por ciertas intervenciones de los poderes públicos.

Pero el fenómeno más evidente en los países capitalistas es el de cierta organización de la economía en lugar del laissez faire

<sup>23</sup> Ibidem. Pág. 10.

<sup>24</sup> VASSEUR. Citado por FARJAT. Op. Cit. Pág. 10.

del mercado. Existe cuando menos en todos los países capitalistas una política económica imperativa que se traduce en un orden económico de importancia variable según los países y las épocas. Es de destacar particularmente la existencia de un Derecho Económico de la competencia, sancionado penalmente, de una reglamentación de los intercambios con el exterior, de los precios, del crédito y de "una selva tropical de nuevas reglamentaciones legales". Por otro lado la concentración capitalista puede dar como resultado una planificación privada.

Pudiéndose a partir de estas definiciones llegar a otra definición, y decir que *el Derecho Económico es la rama del Derecho de la concentración y de la colectivización de los bienes de producción y de la organización de la economía de los poderes privados o públicos*. Esta definición no es generalmente aceptada en los países de economía privada pero no hay porque sorprenderse si en los propios países socialistas el Derecho Económico fue considerado una herejía de 1937 hasta los años 60, época en que las reformas económicas, basadas en una mayor autonomía de las empresas lo pusieron de moda una vez más.

Las reticencias de la doctrina de los países de economía privada son más comprensibles. No solamente en razón de las contradicciones entre el Derecho Económico y los principios jurídicos básicos de la sociedad liberal, sino porque el desenvolvimiento del Derecho Económico ha sido empírico y parcial.

### 2.2.1. LAS RAZONES DEL NACIMIENTO Y DESENVOLVIMIENTO DEL DERECHO ECONOMICO.

El propósito de este subcapítulo es mostrar aun y cuando sea en forma sintética como las nuevas estructuras jurídicas que compone el Derecho Económico han sido provocadas por mutaciones económicas y sociales. Se trata de comprender un fenómeno de creación del Derecho.

Para ello tomaremos el campo de estudio del Derecho Económico de los países de economía privada. Solamente el Derecho Económico puede "explicar" las estructuras de los Estados industriales. Es a la vez la antítesis del sistema liberal y la expresión de un nuevo orden económico y social.

A).- *El Derecho Económico, antítesis del sistema liberal*. Es necesario recordar los elementos básicos de los sistemas jurídicos liberales:

1.- La separación del Derecho Público y del Derecho Privado. El Estado considerado como representante del interés general no tiene ninguna razón de intervenir en el campo de la actividad económica, puesto que dejando actuar a los intereses particulares es como obtiene el mejor resultado. Ambos Derechos tienen ámbitos, fines técnicos y sujetos de derecho diferentes. El Derecho Privado es el Derecho de la autonomía individual y de las relaciones concordantes; el Derecho Público, el derecho del mando, de las relaciones de subordinación.

2.- El Derecho Privado es el derecho de los empresarios

individuales y autónomos. El orden público económico liberal prohíbe las coaliciones o condena, como en Francia (Código Penal, artículo 419), hasta las ganancias que no sean el resultado del "juego natural de la oferta y la demanda". Se toman igualmente severas precauciones contra los agrupamientos, esta prohibición se acompaña en Francia de un derecho de las agrupaciones que preserva la autonomía de los empresarios individuales. No pueden constituir agrupaciones que sean intermediarias entre la asociación (que, "desinteresada" no concierne a lo económico) y la sociedad (cuyo fin es perseguir un provecho). Existen ciertos riesgos de que una agrupación cuyo fin no es la realización de un beneficio no siendo propiamente una organización "desinteresada", organice la economía.

Como lo expresaba la *Ley Le Chapelier* "no existe otra cosa que no sea el interés particular o el interés general. No está permitido a nadie inspirar un interés intermedio...". Sin duda se toleran las sociedades, pero están en buena medida sometidas al principio de unanimidad que salvaguarda la autonomía individual de los capitalistas.

Es este orden liberal perfectamente coherente el que va a ser cuestionado por la concentración capitalista y la intervención del Estado. Sin duda no se trata de mostrar de que manera se han llevado a cabo las transformaciones bajo la acción de las fuerzas sociales o económicas de la "fuerza creadora del Derecho" según la expresión de G. Ripert. Este análisis le corresponde a la Ciencia Política. Son las "contradicciones jurídicas" las que nos preocupan. Contrariamente a una opinión muy difundida entre la doctrina francesa, la "agresión" contra el sistema liberal vino primero de la concentración capitalista. Esta implica contradicciones materiales y formales en el seno del sistema liberal y es la que hace necesaria la transformación de la función del Estado.

a).- Las contradicciones materiales y formales de la concentración en el seno del sistema liberal. Podemos definir la concentración capitalista como el "movimiento que conduce a la posesión y el control de masas cada vez más grandes de capitales y de poderío económico por una cantidad cada vez más reducida de personas físicas o morales". Hay que precisar que este movimiento no se confunde, de ninguna manera con la disminución del número de empresas como lo piensan algunos economistas. En la mayor parte de los casos se desarrolla sin la desaparición de las personas jurídicas. Por ejemplo por medio de la compra de acciones o de la creación de redes de empresas subcontratantes o de distribuidores exclusivos. Algunas empresas industriales o financieras pueden "controlar" millares de empresas que no obstante haber perdido su poder de decisión conservan los riesgos de la personalidad jurídica (responsabilidad, quiebra). Se pueden añadir a esos poderes de dominación, los poderes de las alianzas económicas.

Es este proceso el que atenta a las bases mismas del sistema liberal, el que no respeta la distinción del Derecho Público y del Derecho Privado y lleva por ese hecho a la creación de una nueva

rama del Derecho. La observación fundamental es que a partir de cierto grado de poder económico las empresas dejan de ser "materialmente" particulares para convertirse en "poderes privados económicos". Existe desde ese momento una contradicción fundamental en el sistema económico y jurídico de las sociedades liberales. Formalmente o más simplemente en el plano jurídico, esas personas y sus actividades dependen del Derecho Privado en tanto que materialmente, en el plano económico y social, son poderes comparables a la potestad pública. La primera contradicción nacida de la concentración capitalista que fue percibida en el nivel jurídico es la de los contratos de adhesión, que aunque formalmente privados, son materialmente de naturaleza pública: un contratante dicta su ley a asociados que no son sino adherentes.

Otro fenómeno es la propiedad de los bienes de producción en el control de las sociedades mercantiles en las que en la actualidad los accionistas que gozan del control de la sociedad, del poder. Y es a partir de ese momento que una parte importante de los bienes de producción se ve sustraída a la propiedad privada clásica. Finalmente y más tarde se puede comprobar que sectores enteros de la economía escapan a la ley del mercado, en razón de las alianzas y de las posiciones dominantes. Simples personas privadas que logran dirigir sectores enteros de la economía.

b).- La necesaria transformación del papel del Estado. El Estado no podía seguir absteniéndose de intervenir en la economía a partir del momento en que esta podía ser "organizada" por personas privadas. Su intervención era pues necesaria; en el sentido más fuerte de la palabra; dicha intervención estaba "determinada", desde el punto de vista económico: en la medida en que deja de operar la ley del mercado debido a la concentración capitalista, es menester una nueva regulación de los intercambios; dicha regulación es asumida en ese caso por el Estado. Desde el punto de vista social: la concentración capitalista modifica las fuerzas sociales creadoras del Derecho; las "víctimas" de la concentración llegan a solicitar y hasta exigir la intervención del Estado.

Se va desarrollando el Derecho Económico. El "neoliberalismo" reemplaza al liberalismo clásico. A partir de un cierto grado de concentración ya no es posible prohibir, para ello se requería "desestructurar" sectores enteros de la economía. La economía se ha convertido naturalmente en monopolística u "oligopolística".

Aunque eso no implica una desaparición de la competencia, se trata de otra competencia de una guerra con sus tratados de paz entre los poderes económicos. El Estado en esos casos debe esforzarse por ejercer una función de árbitro y ejercer un control de interés económico para reprimir los abusos de poder. A partir de ese momento la economía concierne más que nunca al interés general. Además existen ciertas funciones económicas que deben ser tomadas a cargo del Estado si quiere conservar su soberanía, tales como la defensa nacional.

### 2.3 DERECHO DE LA ECONOMIA Y EL DERECHO ECONOMICO.

Desde los tiempos remotos de la humanidad, encontramos en el Derecho, un contenido económico, y también la participación del poder público en el proceso económico. Debemos tener en cuenta, que no ha existido sistema económico sin un orden jurídico que le sirva de base, presentándose la relación dialéctica a la que hemos hecho mención antes entre la Economía y el Derecho. Pues todo orden jurídico reglamenta la conducta de los individuos en el proceso económico; la propiedad privada, el interés, el préstamo etcétera. Después el Derecho hace de estas actividades económicas, instituciones jurídicas, que son reglamentadas por el Derecho Civil y el Derecho Mercantil, que han sido base de tales relaciones privadas y han servido de cauce jurídico a la sociedad industrial de mercado libre o capitalista. Dicha situación ha existido, sin duda en el régimen económico y jurídico del liberalismo económico. "Ese es el Derecho de la Economía".<sup>25</sup>

Sin embargo, esta situación a sufrido cambios profundos que dan al hombre una nueva valoración del Derecho, que da al Estado funciones nuevas que exigen la participación de éste para el cumplimiento de fines colectivos. La amplitud y agravamiento de las necesidades colectivas no podían resolverse por el Derecho privado. Los cambios que hacen época en la historia del Derecho se hallan determinados, más que ningún otro factor del pensamiento jurídico, por las transformaciones sociales que experimenta la imagen del hombre. Radbruch nos ayuda a diferenciar el Derecho Económico respecto del Derecho de la Economía al exponer: "La avanzada del Derecho individualista fue como velamos el Derecho Mercantil; las fuerzas matrices del Derecho social hay que buscarlas en el Derecho Económico y en el Derecho del Trabajo. Uno y otro se orientan, sustancialmente, no hacia el individuo aislado, sino hacia el individuo socializado y concreto. La diferencia entre estos dos campos reside, en el hecho de que el Derecho Económico se propone coartar la prepotencia social de ciertas fuerzas de la economía, por ejemplo mediante leyes sobre los consorcios industriales y comerciales, mientras que el Derecho del Trabajo aspira a proteger la impotencia social" Así nace el Derecho Económico, que tiene fines diversos del Derecho de la economía, pues uno es protector de derechos individuales que no tienen por que dejar de existir, mientras el Derecho Social, Derecho Económico protege a la sociedad".<sup>26</sup>

El Derecho Económico se trata de una rama del Derecho integrado por categorías jurídicas (elemento formal) y económicas (elemento material), de manera que su objeto de estudio es *bicéfalo*. Ambos elementos tienen como eje central el fenómeno de intervencionismo estatal en la economía (mixta o socializada), a fin de alcanzar metas definidas por el sistema político global, recogidas en las constituciones nacionales. Este intervencionismo y dirección estatal ha dado lugar en la ciencia económica a una rama autónoma.

La política económica que estudia sistematiza y evalúa los

<sup>25</sup> PALACIOS LUNA, R. Manuel. op. cit. pág. 3.

<sup>26</sup> Ibidem. pág. 261.

instrumentos técnicos de intervención estatal con el fin de regular la producción, distribución, circulación y consumo en una comunidad que aun mantiene mecanismos de mercado para la asignación de recursos. Es mas, cuando la política económica se racionaliza, se hace sistemática y permanente, avanza hacia la planificación democrática o concertada.

Para regular ambos matices del intervencionismo estatal en la sociedad occidental, surge el *"Derecho Económico como un subconjunto de normas que regula, disciplina y ejecuta la política económica y la planificación en busca del desarrollo que equilibre necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos"*.<sup>27</sup> Hay que recordar, que la Economía, busca la forma de facilitar los 3 grandes problemas económicos del hombre: ¿Qué producir?, ¿Cómo producir? y ¿Para quién producir?, contando siempre con recursos escasos, frente a las necesidades del hombre siempre crecientes e ilimitadas, necesitando, de un ordenamiento que discipline tanto la política económica de los Estados, vía la planificación, y que mejor, que esta regulación, sea dirigida por reglas jurídicas, con un indudable carácter económico.

### 2.3.1. LOS OBSTACULOS Y LOS PROBLEMAS DEL DERECHO ECONOMICO.

En forma general, se ha ido desarrollando con muchas dificultades durante los últimos 75 años, y su progresión ha sido muy empírica, así Gerardo Farjat nos dice: *"la construcción del Derecho Económico se efectúa golpe a golpe, sin aparición de nuevos principios, la economía concertada y la economía mixta constituyen tentativas teóricas de sintetizar los métodos de acción y no nuevos principios fundamentales"*.<sup>28</sup>

Gerardo Farjat, además de plantear lo anterior, en el Coloquio Internacional sobre los 75 años de la Evolución Jurídica en el Mundo, presentó la ponencia donde afirma que: *"Si existen problemas no resueltos del Derecho Económico, las dificultades esenciales vienen del exterior: del juego de las ideologías y de las fuerzas sociales. No es solamente la suerte del Derecho Económico la que esta en juego sino la de todo el Derecho"*.<sup>29</sup>

Aunque nuestra opinión difiere de la de Farjat, pues a lo largo de la historia del Derecho, este ha sido amoldado a las necesidades de las sociedades de las distintas épocas, lo que ha facilitado que las diversas ramas de la Ciencia Jurídica, surjan y evolucionen, para regular las necesidades que en los distintos

---

<sup>27</sup> WITKER, Jorge. Curso de Derecho Económico. Primera edición. pág. 16.

<sup>28</sup> FARJAT, Gerardo. et al. Op. cit. Pág. 40.

<sup>29</sup> Esta ponencia fue presentada al Coloquio Internacional sobre los 75 años de Evolución Jurídica en el Mundo, realizado en la Ciudad de México, bajo los auspicios de el Instituto Nacional de Ciencias Penales y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 20 al 25 de septiembre de 1976.

ambitos de la cultura han surgido a la par con la evolucion tanto del Derecho como del creador de este; el hombre, es por eso que diferimos de esa idea de Farjat, pues en ese caso, el Derecho en general, siempre se encontraria en peligro, esto debido al dinamismo de las sociedades humanas. En todo caso el hombre mismo ha sido testigo de la evolucion del Derecho, o de la desaparicion de normas del mismo que se han rezagado, y se han vuelto obsoletas; entonces, si el Derecho se encuentra en un proceso constante de evolucion, (sin restar importancia a las instituciones classicas de las multiples ramas del Derecho), no pensamos que si la suerte de una de esas ramas del Derecho, reduzca su importancia, se vea influida por fenomenos ajenos, o desaparezca; esto pueda afectar la suerte de todo el Derecho. Pues este se actualiza constantemente, conforme a las perspectivas que las nuevas situaciones le imponen.

#### 2.4. ANTECEDENTES, FUENTES Y SUJETOS DEL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO.

El Derecho Economico en Mexico adquiere relevancia Constitucional a partir de la carta de Querétaro en 1917, si bien puede afirmarse que su origen entre nosotros se remonta a partir de la lucha contra el gobierno español, desde esa época historica el proceso economico y social ha tenido como impulso la acción del Estado. Pero en este trabajo no haremos alusion a otras épocas.

En un régimen de economía mixta como el mexicano, esta se basa en dos principios o fuentes fundamentales. El derecho a la iniciativa pública en áreas reservadas (Articulos 27 y 28 de la Constitución), y el derecho a la iniciativa privada (estatuida en los artículos 5<sup>o</sup>, 25 y 28) en igualdad de circunstancias. Desde el importante artículo 27 que entrega a la Nación el origen de toda propiedad, la rectoría del Estado ha sido factor determinante para el desarrollo, armonizado con las libertades individuales, especialmente el artículo 5<sup>o</sup> que reconoce la libertad de trabajo, principio de la libre concurrencia, base de una economía de mercado.

A estos principios o fuentes primarias que son inherentes al modelo económico, suceden las demás expresiones normativas formales que apuntan a establecer un orden social y económico compatible con la intervención económica en un marco de libertad y garantías individuales. Es decir, se trata de poner en un mismo plano los *derechos autonomias* con los *derechos sociales*, que se cotejan en el Estado Social de Derecho. Además de esas fuentes primarias podemos encontrar las denominadas fuentes reales, que inclinan la aplicación estatal hacia un sentido u otro, es decir el Estado, al ser árbitro intencional en el manejo de la política económica y en consecuencia del Derecho Economico, recibe la influencia de variables no necesariamente jurídicas. Aquí el problema pasa de lo normativo a lo político, sociológico y económico, e incluso a la presión o autonomía internacional de intereses ajenos al Estado y su comunidad. Estas fuentes reales pueden ser nacionales (sindicatos, consumidores, grupos de

presión) o internacionales (FMI, Banco Mundial inversionistas extranjeros), a consecuencia de transformaciones experimentadas por la comunidad internacional que influye en los sistemas económicos, se habla de fuentes tecnológicas, económicas y sociológicas.

En síntesis, las fuentes del Derecho Económico son los principios básicos del sistema económico, que garantizados por la Constitución y controlados por expresiones normativas diversas, disciplinan a los agentes productivos a fin de que su comportamiento se ajuste a la metas que el Estado se fije.

En cuanto a los sujetos que son centro de imputación de derechos y obligaciones para el Derecho Económico, estos son los agentes económicos en general, sea cual fuere su forma jurídica o naturaleza patrimonial, que actúen en la producción, distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios. Es decir las personas jurídicas estatales, las personas jurídicas privadas, los productores, distribuidores y los consumidores que se les ubica en situación de desequilibrio ante los demás agentes económicos del mercado. Técnicamente, los sujetos del Derecho Económico son el Estado, como rector del proceso económico, junto a diversos agentes ejecutores de actividades económicas que se registran en el circuito de un país. Se trata entonces de agentes que están en el sector de las empresas (públicas y privadas) y el sector de los consumidores (familias), pero insertos en el circuito general del sistema económico. Esto es como oferentes o como consumidores económicos reales.

La Revolución de 1910 y su desarrollo ulterior, definen una nueva política social, encaminada a una nueva mejor distribución de la riqueza pública y a una intervención mayor del Estado en los procesos de la vida económica. Así en 1917 se instituyó, constitucionalmente, el nuevo espíritu del Derecho en México, que reformado o adicionado después, constituye el cuerpo del Derecho Económico Mexicano.

En resumen, los antecedentes de nuestra disciplina están en la Constitución de 1917 actualizada, y que lejos de postular una suerte de sistema de economía liberal, refuerza y legitima la presencia rectora del Estado, facultándolo para planificar en forma concertada e indicativa el desarrollo económico y social de México; desarrollo que por distintos y variados factores, se ha venido retrasando, con el consiguiente efecto multiplicador, que ha provocado diversos resultados en la situación general de los pobladores del país; resultados casi siempre negativos en cuanto a elevar el nivel de vida y bienestar de la comunidad en general, en tanto se ha beneficiado a un número muy reducido de sujetos, casi siempre aquellos allegados a los círculos del Estado.

A partir de esa fecha, el Derecho Económico ha venido "evolucionando", se ha ido enriqueciendo, con estudios doctrinarios, cada vez más abundantes y precisos, la legislación económica, si bien es cierto, durante bastante tiempo se ha ido quedando a la zaga, en relación al avance social, pero es innegable, que ese avance social, ha traído como efecto, que el Derecho Económico, empiece a escalar posiciones, en la pirámide

general del Derecho, especialmente hoy, que el aspecto económico, ha repuntado hasta convertirse en uno de los fines fundamentales de las sociedades y los Estados del mundo, necesitándose para regir lo económico de una disciplina, que en unión de la Economía, aporte las reglas que han de guiar, las conductas de los sujetos económicos, lo mismo un individuo, que una empresa, o el mismo Estado. Esa disciplina es el Derecho Económico.

## 2.5. EL DERECHO ECONOMICO Y EL DESARROLLO.

Ambos conceptos se enlazan estrechamente, pues del proceso evolutivo económico que presenta un país, este se encuentra regulado por normas con ese carácter al menos en su esencia, y en medida que ese proceso de evolución económica prospera y se produce un aumento en el bienestar general de la población, sobreviene necesariamente un desarrollo que alcanza a las mayorías de ese país.

### 2.5.1. ANTECEDENTES.

En el capitalismo en general, el desarrollo social tiende a rezagarse en el proceso de desenvolvimiento económico, en los países subdesarrollados resulta más notoria la bifurcación entre ambos aspectos y más grandes y diferentes los esfuerzos que deben realizarse para mantener mínimos de satisfacción de las necesidades fundamentales de la población.

*"Y en efecto, expresiones como "desarrollo social", "planificación social", "aspectos sociales del desarrollo económico", desarrollo económico y social equilibrado", etcétera, empezaron a circular hace más de veinticinco años, para hacer referencia precisamente al peculiar tipo de crecimiento de los países subdesarrollados que para lo que nos interesa hacer notar, desde siempre mostró una visible exclusión social de sus beneficios para amplios grupos de la población".*<sup>30</sup>

*"De acuerdo con una publicación de la ONU (Revista Internacional de Servicio Social, num. 9, abril de 1963, ONU, págs. 3-4). el concepto de desarrollo social apareció desde hace alrededor de tres décadas cuando la atención internacional se volvió hacia la aguda problemática social de estos países que consistía en generalizados bajos niveles de vida para la población mayoritaria que no podrían ser enfrentados, a la manera como se hacía en las sociedades industriales, mediante ayudas a minorías rezagadas o leyes protectoras para los pobres, o únicamente a través de ciertos mecanismos redistributivos y prestación de algunos otros servicios, pues se trataba de una problemática que afectaba a toda*

---

<sup>30</sup> GONZALEZ SALAZAR, Gloria. Aspectos Recientes del Desarrollo Social de México. UNAM. 1978. Pág. 67.

la sociedad. Por tanto según se considero sin defecto de atender aspectos como aquellos, el problema medular era aumentar las tasas de desarrollo entendido este como un proceso de alcance nacional que no beneficiase únicamente a una minoría privilegiada".

"Las expresiones: situación social, campo social, y sector social, implican casi siempre, que se está pensando en la interpretación de lo social como bienestar humano".<sup>31</sup>

## 2.5.2. CONCEPTOS DE DESARROLLO.

La teoría general del pleno desarrollo o del desarrollo integrado comprende como capítulos aunados y combinados con orientación hacia una misma dirección, el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo político. De acuerdo con estos planteamientos sus conceptos serían:

a). *Desarrollo económico.* Es el proceso por el cual el producto de un país o región crece en forma acelerada, sostenida y armónica con el crecimiento demográfico, y el proceso de urbanización se da correlativamente a la vigorización del sector secundario o proceso de industrialización y a las innovaciones tecnológicas, así como a cambios e innovaciones institucionales y en la estructura del gasto (inversión y consumos privados e inversión y consumos públicos), todo lo cual se presupone que debe ocurrir en un cauce de secularización acompañado de ideologías igualitarias y nacionalistas en sistemas políticos democráticos. El carácter sostenido de dicho proceso presupone por su parte una tendencia creciente mantenida a pesar de los altibajos coyunturales debidos a los ciclos económicos como resultado de una capacidad lograda por el sistema para moderar los efectos de dichas fluctuaciones cíclicas. Además de que el crecimiento del producto debe darse en un sentido de armonía satisfactoria sectorial y regionalmente, propiciando de la mejor forma posible el crecimiento de los sectores tanto primario, secundario y terciario, acorde con las estrategias de desarrollo establecidas.

Al igual que una generación y distribución más igualitaria del producto en toda la geografía, evitando las disparidades regionales, influir sobre el proceso de urbanización, políticas agrícolas, tarifarias, de subsidios, de créditos etc. Y todo ello en un sentido de impedir que el crecimiento económico continúe arrastrando y aún agravando las disparidades regionales existentes y dando lugar a la creación de otras nuevas.

b). *El desarrollo político,* por su parte, comprende el proceso de democratización creciente de las instituciones, mismo que, en

---

<sup>31</sup> ONU, CEPAL. Boletín Económico de América Latina. Desarrollo Social y Planificación: Estudio de Problemas Conceptuales y Prácticos de América Latina. Vol. XI, núm. 1, abril de 1966. Pág. 48.

los términos del sistema de dominación establecido, se manifiesta en la creciente participación de los distintos sectores de la población en las decisiones económicas, políticas y sociales en las que se expresa la vida en sociedad, pero de manera señalada, de aquellas que en particular afectan a los distintos sectores, sobre todo a los mayoritarios.

c). Según esta misma teoría el desarrollo social se define como el conjunto de elementos que concurren a lograr una distribución más igualitaria de la riqueza y del ingreso nacionales con mira a maximizar el bienestar y, por ende combatir a la pobreza. Figuran como elementos básicos del desarrollo social, todos aquellos aspectos que permitan avanzar hacia la mayor igualdad posible de oportunidades de toda índole, entre cuyos mecanismos inmediatos más importantes están la educación, la promoción social y la igualación de poderes de contratación y, muy destacadamente, la existencia de los niveles más altos posibles de ocupación productiva. Asimismo, suelen incluirse en el desarrollo social los cambios en las actitudes y costumbres sociales, dentro de una creciente orientación a la modernización.

"Los anteriores planteamientos de la teoría general del pleno desarrollo o desarrollo integral, fueron presentados en la Conferencia a propósito de los conceptos del pleno desarrollo. Bienestar y Desarrollo Socioeconómico. Centro Interamericano de Administración del Trabajo, <sup>92</sup> Proyecto Regional, COIT-PNUD/RLA, 71, 254, Lima, Perú 1973)".

En un sentido estrictamente literal: "Desarrollo quiere decir: Acrecentar, dar incremento... esto tiene estrecha relación con otro término, Crecimiento, que según la Economía no es otra cosa más que: El aumento del volumen de la producción, de las rentas, del consumo del nivel de vida etc".<sup>93</sup>

Según lo afirman los tratadistas, lo que distingue a un término del otro, es que el desarrollo se refiere a un incremento en las "calidades" de vida de la gente, es decir que es un incremento cualitativo, en tanto que por otra parte el crecimiento se refiere a un incremento en las "cantidades" de lo que la gente posee, es decir que es un incremento cuantitativo.

La mayoría de los estudiosos del tema reconocen sin dejar lugar a dudas que en los últimos 27 años, en México no ha habido desarrollo, y que solo ha habido crecimiento en algunos lapsos de este periodo, es decir, que si bien se han incrementado los bienes materiales de la sociedad mexicana, en general su calidad de vida no ha avanzado, sino que ha disminuido.

Si se entiende por desarrollo un incremento del ingreso y en general del nivel de vida, deducimos que el desarrollo no es exclusivamente económico, y este debe evaluarse en forma global con los fenómenos sociales, políticos y culturales. Algunos autores señalan como características del desarrollo económico:

a). La equitativa distribución del producto nacional.

<sup>92</sup> Ibidem. Op. cit. Pág. 87.

<sup>93</sup> SELECCIONES DEL READERS DIGEST. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Tomo 3, pág. 923 y Tomo 4, pág. 1082.

- b). El aumento de los niveles de vida de la población.
- c). El aumento de las posibilidades de ahorro y de inversión.
- d). El aumento de los niveles nutricionales, de salud, indumentaria y educación de la población.

Sin embargo, no se agotan ahí las características; también se afirma que el desarrollo implica la existencia de instituciones políticas que garanticen una efectiva representación popular; el reconocimiento que tengan los ciudadanos de sus deberes y derechos, así como de su responsabilidad en la realización del proceso político; la existencia de programas educativos que sean el fundamento de una adecuada formación técnica y humanística; la existencia de técnicos y profesionistas que defiendan la independencia del país frente a los embates de la tecnología extranjera; el diálogo y la comprensión entre los hombres; la existencia de una verdadera justicia social; la idea de un servicio a los hombres; la transformación cultural que responda a las necesidades del presente; el respeto a los auténticos valores; en suma el desarrollo económico es un problema de orden político, social, moral, y por ende humano, ya que el hombre es a la vez ideólogo y destinatario de los planes cuyo objetivo es ese desarrollo.

Leopoldo Solís, citado por Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña señala con gran precisión que:

*"La historia económica enseña que los países que han tenido éxito en desarrollarse, son aquellos que han sido capaces de crear instituciones económicas que asignan recursos eficientemente y que dichas instituciones son flexibles en el tiempo y se adaptan a las cambiantes condiciones económicas y tecnológicas".*<sup>34</sup>

Afirmaciones que, a pesar de ser sumamente técnicas, hacen pensar que el desarrollo no es un proceso espontáneo; más bien cabe pensar en un proceso consciente con miras a producir un cambio en las estructuras sociales que impliquen el paso de un estado particular a otro superior, en el que se logre la dignificación del ser humano. Pero en México, el Estado, no ha sido capaz de crear e instrumentar las instituciones indispensables, para conseguir el desarrollo suficiente, y la asignación de recursos para ese fin siempre han sido insuficientes o estos han sido desviados y se han quedado en manos de autoridades y gobernantes deshonestos, por ello esas instituciones, apenas han podido continuar funcionando, y la adaptación que Solís, menciona, no se han conseguido, y las condiciones económicas y tecnológicas, tan cambiantes en nuestro tiempo, han llevado a la Nación a un grado de dependencia demasiado alto de parte del exterior.

Para completar el cuadro de las relaciones entre el desarrollo económico y social, es menester tener en mente que aun ante la escasez de recursos y lo limitado de las posibilidades tecnológicas, se tiene la posibilidad de establecer un patrón de vida de bajo costo social y relativamente aislado de las

---

<sup>34</sup> LEOPOLDO SOLIS, Citado por ALICIA ELENA PEREZ DUARTE y NOROÑA. El Derecho ante los problemas socioeconómicos de México. Pág. 32.

influencias externas, en donde los valores, tanto sociales como culturales y económicos, sean afirmados de tal manera que otorguen una verdadera identidad nacional; fortaleciendo para ello, el acervo cultural, desarrollando la educación y evolucionando hacia una asimilación genuina de las fuentes de civilización que dieron por resultado el perfil de la nacionalidad mexicana.

Un proceso de desarrollo económico solo puede ser real cuando implique el avance de la sociedad tanto en lo económico como en lo social, político y cultural. El desarrollo integral busca el cambio social como un todo, sin ignorar, como lo hace el modelo tradicional, la íntima relación que existe entre la producción y la distribución. Solo cabe añadir que es responsabilidad del Estado bosquejar un modelo de desarrollo integral adecuado a los requerimientos de México y elaborar los planes y programas necesarios para su logro.

En este contexto nuestro país ha venido aplicando teorías políticas económicas y sistemas de valores traídos o impuestos de afuera que han sido, cuando no simplemente inadecuados para comprender nuestra realidad y enfrentar nuestra problemática, francamente enajenantes al sistema de dominación imperialista. Y en el mejor de los casos se plantean otras, que siendo sustanciales, están abocadas al fracaso por no tener en cuenta las características de la realidad socioeconómica y política en que se van a aplicar. Intentos fallidos que, en lo que atañe concretamente a líneas de política tendientes a mejorar las condiciones de vida de las clases mayoritarias o a algunos de sus estratos, nutren el descontento y el escepticismo popular, acentuando las medidas autoritarias de control social.

Oscar Lange en su obra *Economía Política I*, escribe: "*Los procesos económicos y sociales no son más que un conjunto de acciones humanas que se repiten constantemente. En ciertas condiciones, que se derivan del desarrollo histórico de una determinada sociedad*".<sup>35</sup>

Esas condiciones son los muchos factores internos y externos que concurren a determinar las posibilidades del Estado para establecer objetivos generales y sobre los problemas concretos en líneas de política económica y social tendientes a lograr una mejor marcha de la sociedad, con inclusión de instrumentos políticos, jurídicos, económicos, técnicos y administrativos idóneos.

### 2.5.3 ACERCA DEL DERECHO SOCIAL MEXICANO.

El Derecho Social se comienza a plasmar en la Constitución de 1917, el cual no se encontraba incluido en ninguna Constitución del mundo. En los países capitalistas los derechos sociales entran por la puerta de la regulación de las relaciones del trabajo, para expandirse posteriormente a una amplia gama de aspectos que implican cambios importantes en la actividad estatal.

---

<sup>35</sup> LANGE, Oscar. *Economía Política I*. FCE. 1989. Pág. 37.

"Al respecto para algunos autores, esto implica la transformación del Estado liberal burgués en un nuevo Estado político-social esencialmente transitorio para propiciar su transformación en Estado socialista"<sup>36</sup> Y otros lo consideran como un nuevo perfeccionamiento de las instituciones del capitalismo; además de quienes lo reducen a un nuevo instrumento jurídico-ideológico más abocado a mantener el estado de cosas existente mediante la manipulación de las masas que a permitir cambios sustanciales.

"Empero como quiera que sea, lo cierto es que constituye la respuesta a nuevas circunstancias sociales y que en buena parte es un típico producto de la lucha de clases tanto en sus aspectos positivos como en los limitantes".<sup>37</sup>

Desde este ángulo, las leyes de contenido social de este siglo constituyen la legislación más progresista, la que está mostrando la limitación u obsolescencia de los principios del liberal-individualismo frente a los cambios ocurridos dentro del propio sistema capitalista y la emergencia de ideas que implican nuevas concepciones político-sociales, porque trascendiendo los enfoques que interpretan a los hombres como entes aislados entre sí y los mecanismos de mercado, aceptan la necesidad de otorgar un mínimo de garantías sociales a las grandes masas de población y la intervención del Estado para corregir o evitar los problemas surgidos de la anarquía de la producción y que afectan a toda la sociedad. Con esto lo anterior, no implica un proceso fluido y armónico del Derecho con respecto a las cambiantes realidades sociales, pues antes bien existe una fuerte contradicción entre la nueva legislación y los principios liberal-individualistas que son los predominantes como cabe esperar en sociedades como la nuestra. Estos nuevos instrumentos normativos integran una copiosa legislación *in crescendo* para la clase trabajadora, derechos laborales, seguridad, asistencia y previsión social y mejoramiento general de las condiciones de vida. Y también otra para autorizar la intervención del Estado en diversos aspectos de la vida económica y social.

Sin embargo muy frecuentemente estas leyes han surgido por presiones políticas y sociales o para hacer frente a conflictos agudos que amenazan la paz interna y, por tanto, han sido elaboradas con precipitación, sin estudios técnicos previos suficientes y han sido votadas en debates superficiales en las Cámaras legislativas. Sin olvidar excepciones, suelen ser leyes sin vertebración, sin plan ni método cuyas normas frecuentemente no armonizan sino que pugnan entre sí o con otros preceptos y que en múltiples ocasiones suscitan dudas en su aplicación, pues muchas veces concilian muy forzosamente criterios e ideologías divergentes. Por un lado su baja calidad técnica, y por otro lado su contenido social que con frecuencia entra en conflicto con principios de la legislación tradicional, hace que estas leyes sean desdeñadas y que por ende, se afecte la evolución del Derecho

<sup>36</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Pág. 18.  
<sup>37</sup> GONZALEZ SALAZAR, Gloria. Op. cit. Pág. 105.

que ya ha sido dejada atrás por la dinámica social. Eduardo Nava Monreal dice: "Sin embargo, estas leyes, que no sólo son modernas porque datan de no más de medio siglo sino porque expresan nuevas problemáticas y nuevas concepciones político-sociales, son las que tiene más realidad, las que propiamente constituyen el Derecho Social imperante. En contraposición, el examen de las instituciones clave del Derecho tradicional burgués: derecho de la propiedad privada, derechos subjetivos, libertad de contratación y autonomía de la voluntad; irretroactividad de la ley; seguridad y certeza jurídicas etcétera, muestra que pese a algunos avances progresistas, todas ellas apuntan a afianzar el status jurídico presente, a impedir que cambie la estructura social".<sup>38</sup> Sobran los comentarios.

Y continuó "la legislación más reciente se presenta como un conjunto de reglas más bien empíricas, destinadas a apuntar malamente problemas creados por las nuevas condiciones de vida social, pero no a darles solución eficaz; carentes de coordinación entre sí o con la legislación antigua, y falta esa trabazón lógica que podía admirarse en las grandes leyes y códigos de otras épocas".<sup>39</sup>

Lo que dice Nava Monreal, es indiscutible, ya que no puede negarse por nadie, que debido a la situación por la que ha atravesado el país, a partir de 1929, cuando se entroniza el sistema actual de gobierno, da inicio el declive en cuanto a la elaboración de leyes con la suficiente vertebración y calidad legislativa; la excelcitud alcanzada con la Constitución de Querétaro, fue diluyendóse, en la manipulación de la Carta Magna, el sometimiento y conformismo de los legisladores, que a lo largo de casi 70 años monopolizaron el Congreso de la Unión.

Pero lo que nos interesa destacar, es el caso de las novedades jurídicas emergentes en este siglo, del Derecho Social que incluye numerosas leyes que ya no caben en la clasificación de Derecho Público-Derecho Privado, con inclusión en aquél de ramas como el Derecho del Trabajo, del Derecho Agrario y del Derecho Económico, respectivamente, el último, en particular, en cuanto expresa la voluntad del Estado de organizar su intervención dentro de la economía para velar por los intereses de los miembros de la sociedad, por los intereses de los consumidores, y en algunos casos para propiciar una mejor distribución del ingreso, si bien esto ocurre dentro de la tendencia estructural de favorecer el proceso de acumulación de capital y fortalecer la legitimación.

De todo lo anteriormente expuesto podemos deducir que el Derecho Social mexicano, dentro del cual se encuentra inmerso el Derecho Económico, brota, como un nuevo enfoque de aplicación del Derecho clásico, con normas con contenido principalmente social, son incorporadas al texto Constitucional de 1917. Iniciándose desde entonces, la codificación de ésta nueva rama del Derecho, que ha seguido evolucionando, así como los diferentes "Derechos, que lo integran" (Agrario, De la Seguridad Social, del Trabajo etc.

---

<sup>38</sup> NOVOA MONREAL, Eduardo. El Derecho como obstáculo al cambio social, Págs. 66-78 y 141-143.  
<sup>39</sup> Ibidem. Pág. 58.

---

---

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DEL DERECHO ECONOMICO

EN EL ESTADO MEXICANO

---

---

El concepto de Estado es altamente complejo, y para efectos de este capítulo bastaría decir que con él se hace alusión al complejo organizacional a través del cual se regula la vida colectiva. El término Estado, debe reconocerse es ambiguo. En sentido extenso se identifica con país, es decir la unidad territorial que contiene a una población sujeta a un determinado sistema de dominación jurídicamente organizado.

Pero esta concepción tradicional no es la que recoge nuestra Constitución en el artículo 25. La categoría Estado, desde el punto de vista Constitucional, tampoco debe confundirse con gobierno. El gobierno es exclusivamente la parte dirigente del Estado, que puede cambiar y de hecho cambia periódica y sistemáticamente.

El Estado es la estructura organizacional; el complejo normativo y operativo que regula las conductas de sus miembros. Es pues una idea de mayor amplitud que la de gobierno y en la cual subyace necesariamente, el mecanismo de interrelación entre las fuerzas sociales y la configuración jurídica por la cual se vertebra el propio Estado.

Porque el Estado abarca todos y cada uno de los mecanismos de regulación jurídicamente establecidos.

La Constitución atribuye al Estado, ser rector del desarrollo nacional, entendiéndose esto en términos que emplea la Constitución *-el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo-*. Desarrollo no es solamente crecimiento económico o avance en algunas de las ramas de la producción o la tecnología; el desarrollo nacional supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales.

El texto vigente del artículo 25 de nuestra Constitución que fue incorporado con motivo de las reformas de 1982, señala las bases del régimen económico del Estado mexicano; su introducción corresponde a una corriente que se ha producido en el constitucionalismo tendiente a fijar en los preceptos de las normas supremas, los principios básicos en materia económica.

En México siguiendo esta orientación, se ha planteado la necesidad de incorporar un capítulo económico a la Constitución; sin que formalmente se haya introducido el mencionado capítulo, en realidad el contenido de los artículos 25, 26, 27 y 28 reformados durante ese mismo proceso de fines de 1982, constituye en la práctica el contenido constitucional del Derecho Económico mexicano, en conjunción con otros preceptos como el 3<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup>, 73 y

74, así como el 131.

"Los artículos 3<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup>, 11, 25, 26, 27, 28, 74 fracciones VII, VIII, IX, X, XII, XIX Y 131; conforman e integran lo que puede denominarse la Constitución Económica Mexicana"<sup>40</sup> (sic)

Aún más, resulta evidente que otros de los dispositivos constitucionales y alguno o algunos de sus párrafos ó fracciones contienen reglas de carácter económico, mismas que derivan de la interpretación que en ese sentido se haga de los mismos preceptos, todos en estrecha relación con el carácter social o político y cultural; pues no podemos soslayar que el fenómeno económico siempre se ha encontrado vinculado a los fenómenos sociales y jurídicos en las sociedades humanas a todo lo largo de la historia del hombre y de las agrupaciones o comunidades que este a conformado para facilitarse la satisfacción de sus necesidades elementales, sean estas biológicas (alimento, vestido), sociales (ser miembro de una comunidad, diversión, la familia), jurídicas (los diversos derechos y obligaciones que se poseen como miembro de esa comunidad, derechos políticos, al trabajo, seguridad social, etc.). "Las necesidades de los hombres aunque hayan surgido inicialmente de las necesidades biológicas son, pues producto de la vida social y en común, y dependen de un grado determinado de desarrollo de la sociedad humana"<sup>41</sup>

Sabemos que el hombre es un ser de necesidades, y que individualmente necesita satisfacerlas, pero al agruparse en torno a otros grupos humanos, surgen otras necesidades que se derivan de la convivencia en sociedad. Es conveniente señalar, que en lenguaje constitucional, los Constituyentes no hablan del "Poder Público", sino de la Nación; término connotativo más congruente con las nuevas necesidades sociales, pues no es al Estado-Gobierno al que se le reconoce todo Derecho, sino al Estado-Nación.

Así del análisis de esos preceptos veremos como la Economía y el Derecho se enlazan estrechamente, para desarrollar la rectoría económico-jurídica del Estado mexicano.

Julio H. G. Olvera escribe algo que se encuentra ligado a lo antes mencionado: El Derecho Económico obra la articulación de la economía en comunidad. De la economía privada surge la economía común. El Estado reclama sólo la conducción de la economía no opera por sí mismo, ni pretende sustituir con una burocracia económica las fuerzas creadoras activas de los individuos. La conducción de la economía por el Estado realiza el principio de que "la utilidad común prevalece sobre la utilidad individual".

"Esta determinación es obligada por los caracteres de nuestra economía que abandona sus perfiles y se enfrenta con los nuevos problemas económicos en la realización de un programa de beneficio colectivo. Varios millones de seres humanos viven una vida infrahumana, sin los más elementales servicios públicos y sin

<sup>40</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Pág. 260.

<sup>41</sup> LANGE, Oscar. Op. Cit. Pág. 11.

poder atender sus más apremiantes necesidades básicas. En nuestro país estos problemas económicos tienen un matiz de inusitada gravedad, ante la incapacidad económica del pueblo y del Estado".<sup>42</sup>

poder atender sus más apremiantes necesidades básicas. En nuestro país estos problemas económicos tienen un matiz de inusitada gravedad, ante la incapacidad económica del pueblo y del Estado".<sup>42</sup>

Economía y Derecho deben estar totalmente al servicio de esos grandes núcleos de población a quienes no se puede abandonar o postergar con economías ciudadinas de lujo, donde únicamente se han beneficiado a pequeños grupos, que han acaparado la riqueza generada por todos en las distintas etapas de la historia del país.

### 3.1. EL CONTENIDO ECONOMICO DE LAS NORMAS JURIDICAS.

La Economía y el Derecho forman el motor básico de la actividad humana, desde las primeras edades hasta el mundo contemporáneo.

Esos fenómenos se multiplican con tal rapidez, que hace en ocasiones imposible regularlos. Siempre ha existido una Economía que escapa a las formas políticas iniciales y sobre todo el Estado. El Derecho mismo se ha declarado incapaz para detener o dirigir la corriente tumultuosa de acontecimientos sociales acosados en unos casos por las grandes necesidades colectivas, la escasez de los satisfactores o los medios para adquirirlos, "en todas las sociedades humanas, los recursos humanos y patrimoniales siempre son escasos para satisfacer las crecientes exigencias de consumo y bienestar. Y mientras que la escasez de los recursos productivos constituyen una limitación para la producción de bienes y servicios, parece no haber límites para las necesidades y deseos humanos".<sup>43</sup> Estos problemas son los grandes problemas que estudia la Economía.

Miguel de la Madrid Hurtado (Estudios de Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, segunda edición), "dice, Derecho y Economía están en relación en materia y forma y tal cooperación se desarrolla necesariamente condicionada a un conjunto de reglas exteriores de conducta, gran parte de ellas de naturaleza jurídica".<sup>44</sup> Esta relación se encuentra establecida desde las primeras organizaciones humanas.

### 3.2. BASES MINIMAS PARA UN DERECHO ECONOMICO MEXICANO.

\* Esas bases del Derecho Económico, fueron planteadas por Héctor Cuadra durante el Coloquio Internacional Sobre los 75 años de Evolución Jurídica en el Mundo y las mismas serían:

<sup>42</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décimo quinta edición. 2do. Tomo. 1994. Pág. 428.

<sup>43</sup> ROSSETTI, José Paschoal. Introducción a la Economía. 7a. edición. Pág. 76.

<sup>44</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico. 1992. Pág. 191.

\* Ponencia citada.

-En primer término la creciente participación del Estado en las actividades económicas, no solo directa sino indirectamente, dicha intervención se da con el objeto de racionalizar la actividad económica general, encauzándola con el fin de disminuir las distorsiones de los procesos naturales de la reasignación de recursos y de la redistribución de la riqueza. Actualmente el Estado Mexicano se encuentra en proceso de desincorporar de su estructura a empresas de las que es patrono, tales como aeropuertos, ferrocarriles, puertos etc, se nos ha dicho, sin que esto implique el que vaya a abandonar su sitio como rector de la economía nacional. Aun y cuando los hechos parecen apuntar a que el abandono de esa rectoría será una realidad.

-En segundo término la mística del desarrollo económico dentro de la ideología del Estado que permita a éste gobernar con la idea como meta y someter otras de sus tareas tradicionales a las prioridades correspondientes.

-En tercer término, esa doble situación del Estado su acción y su pensamiento puestos en juego para imaginar los medios de lograr en la sociedad de hoy la compatibilización y la complementación del principio de la "democracia económica".

*Rousseau llegó a la conclusión de que el único poder que se justifica es el que se organiza y ejerce por todos los hombres. Entonces podemos concluir, que la democracia, puede ser extendida a lo económico, social, jurídico etc., y se alcanzará no solo cuando sea ejercida y organizada por todos, sino que alcance a todos los hombres.*

Democracia: Paradigma de toda sociedad civil moderna, y que en nuestros tiempos solo ha sido alcanzada, en mayor medida con el establecimiento de los Estados socialistas. Aunque esta idea cae por tierra con el desplome de tales Estados cuyo máximo exponente lo era la URSS, actualmente fragmentado en 15 repúblicas, así como el desarticulamiento del llamado bloque socialista (Bulgaria, Polonia, Hungría, Yugoslavia, Alemania Democrática etc.), que a finales de la década de los 80s, y principios de los 90s, abandonaron casi totalmente el sistema socialista, aunque existen resabios de ese sistema, y el mismo sigue vigente en países como China, Corea del Norte, Vietnam, Cuba etc.

### 3.3. LA CONSTITUCION, FUNDAMENTO DEL DERECHO ECONOMICO MEXICANO.

La norma base del ordenamiento jurídico se llama Constitución. Las normas que componen ese ordenamiento jurídico serán válidas si pueden llevarse a la Constitución. La norma que este en contradicción con la Constitución Mexicana no forma parte del orden jurídico o es una norma nula.

En el Derecho Constitucional mexicano, la Economía tiene una importancia decisiva, esto puede apreciarse, si analizamos diversos preceptos como los artículos 25, el 26, el 27, el 28, el 73, el 74, el 131 y otros. Además es en la Carta Suprema, donde se estatuyen los fundamentos del Derecho Económico mexicano, que provienen, de la interpretación de las normas contenidas en el

texto constitucional.

En la terminología de Loewenstein, tenemos una "Constitución nominal"<sup>45</sup> Ya que no existe concordancia absoluta entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales a causa de una serie de factores sociales económicos y políticos; pero hay la esperanza de que tarde o temprano podamos alcanzar dicha concordancia y lograr una Constitución normativa.

Las Constituciones modernas suelen ser divididas en dos grupos: "rígidas y flexibles"<sup>46</sup> Las del primer grupo son aquellas que no pueden ser modificadas en la forma establecida para la elaboración o modificación de las leyes ordinarias; las del segundo no señalan ninguna diferencia de orden formal entre las leyes ordinarias y constitución y por ende la reforma de estas últimas puede hacerse del mismo modo que la de aquellas. La Constitución Federal Estadounidense y la Constitución Inglesa son los dos ejemplos típicos de Constitución rígida y Constitución flexible. La de nuestro país pertenece a la primera categoría, ya que su reforma está sujeta a requisitos mayores que los que se exigen para la modificación de las leyes ordinarias. Y sin embargo parece pertenecer a la segunda categoría. Como sabemos, también se clasifican en formales y materiales, y en escritas y no escritas, según estén contenidas en un documento. Jorge Carpizo y Jorge Madrazo exponen "la Constitución mexicana es suprema sobre el órgano legislativo, porque para su reforma se sigue un procedimiento más complicado que aquel que se necesita para alterar una norma ordinaria, es federal, es presidencial y es republicana"<sup>47</sup>

Nuestra Constitución no fue una carta socialista, es cierto, pero tampoco se mantuvo dentro del sistema individualista, la Constitución de 1917 conservó el espíritu liberal en numerosos preceptos, pero al mismo tiempo introdujo la novedad de los principios estatistas, que pronto habrían de provocar una crisis contradictoria con el sistema anterior. También el Congreso Constituyente de 1917, incorporó, una serie de principios y un capítulo de garantías sociales, que ampliaron las funciones del Estado mexicano, dándole a nuestro Derecho, una finalidad de servicio a la comunidad, respetando las garantías individuales. Destaca en sus artículos, el espíritu nacionalista, la garantía de protección a la soberanía nacional, la modificación del contrato de trabajo a favor del trabajador y en general, da prioridad al interés colectivo sobre los intereses individuales.

### 3.4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ECONOMICO MEXICANO.

Como hemos dicho, en el Derecho Constitucional mexicano, la Economía tiene importancia decisiva, si analizamos diversos

---

<sup>45</sup> CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Derecho Constitucional. Primera edición. 1992. Pág. 11.

<sup>46</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. Pág. 111.

<sup>47</sup> CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Op. cit. 11.

preceptos como son el el 3<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup>, 25, 26, 27, 28, 73, 74 el 131 y otros, que constituyen la estructuración socio-económica de México. Esos preceptos, elementos necesarios para fundar un nuevo orden bajo los supuestos de la acción interventora del Estado en la Economía para el logro de un desarrollo económico mínimo que propicie la instauración del principio de la democracia económica son los que vamos a repasar brevemente para dejar sentadas las bases para la interpretación de la legislación secundaria posterior que puede considerarse como el Derecho Económico innominado mexicano.

El punto de partida es el concepto de Fernando Lasalle, que hace la siguiente afirmación: "*Los problemas constitucionales no son primariamente problemas de Derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país solo reside en los factores reales y efectivos de poder que en este país rigen; y las Constituciones escritas no son duraderas mas que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social*".<sup>48</sup> En nuestro país ha sido tradicional, que los depositarios del poder, se opongan o manejen a su conveniencia las disposiciones constitucionales, en variadas ocasiones derogadas, modificadas o creadas por ellos mismos.

La estructura peculiar de nuestra Constitución la hace eminentemente socialista; pero de un socialismo peculiar que no puede definirse sino en esta forma: socialismo constitucional mexicano, con lo cual puede y debe distinguirse de cualquier otro que se practique en el mundo o que se formule en teoría. Hilario Medina distinguido constituyente de 1917; expresidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Discurso en honor de Carlos I. Gracida, 1949: "*El Estado mexicano a partir de 1917 es, no un espectador impasible de la vida social, sino el agente mas capacitado y más fuerte para dirigir, reglamentar y promover el bienestar del mayor número de sus miembros*".<sup>49</sup> Por nuestra parte consideramos que a pesar de que consideramos cierta esa afirmación, el Estado mexicano a partir de 1917, ha ido dando bandazos debido a la inexistencia de leyes y de proyectos acordes a las realidades de la población y del país, todo ello acompañado de una arraigada cultura de la corrupción e ineficiencia por parte de los dirigentes que han ¿gobernado? al país desde 1929; situación que ha ido agravándose a partir -según nosotros- de el año de 1970.

Jacinto Faya Viesca en su obra Rectoría del Estado y Economía mixta, escribe "*Nuestra Constitución y su enriquecido texto por las posteriores reformas*".<sup>50</sup> Idea con la que no concordamos, pues creémos firmemente que la grandeza y brillantez con la cual surgió en 1917 nuestra Constitución General vigente, se ha ido diluyendo con las constantes, numerosas y en incontables ocasiones

<sup>48</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico. 1995. Pág. 244.

<sup>49</sup> RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. Pág. 171.

<sup>50</sup> CUADRA, Héctor. Estudios de Derecho Económico Tomo III.

FAYA VIESCA, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta. 1987. Pág. 26.

inútiles reformas.

A pesar de lo que consideramos un declive en cuanto a la calidad del contenido de nuestro texto constitucional, no podemos olvidar que la Constitución de Querétaro de 1917, es el producto de un movimiento revolucionario de una profunda raíz campesina y popular. Y que muchas de esas posteriores reformas pretenden corregir serias disfunciones sociales. Y que precisamente a esas disfunciones se deben las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de 1982 y las que les han sucedido. No puede negarse que nuestra Constitución resalto y lo ha seguido haciendo después de su promulgación, pero tampoco puede negarse, que la actual Carta Magna, ha perdido parte de su vigor y esplendor anterior, debido más que nada a las actitudes arbitrarias torpes e ignorantes a las que se ha visto sometida cuando se reforma su contenido.

Todas las reformas constitucionales se originan en la fuente del supremo titular del poder soberano que es precisamente el Poder Constituyente Permanente. Debido a ello, las reformas económicas que se han llevado a cabo, se transformaron en decisiones de carácter político social, pues la norma constitucional se convierte en norma dominante de la totalidad del ordenamiento jurídico nacional, y en norma obligatoria para los poderes públicos constituidos.

Las bases de las reformas a la Constitución, provienen de la potestad otorgada por el pueblo, de conformidad con:

La Constitución en vigor, establece como punto de partida el artículo 39: *"La soberanía nacional, reside esencial y originariamente en el pueblo". Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

En el artículo 40 se estatuye: *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 establecidos según los principios de esta Ley Fundamental.*

Este artículo 40, tiene implícito el "Federalismo", que surge conjuntamente con el "Centralismo" a partir de la Independencia, como opciones y modos de concebir la organización política, económica y social del Estado mexicano. El sistema federal fue el más idóneo para dar unidad a las diversas regiones del país, que mantenían un amplio poder económico. El Federalismo es un sistema político que se apoya en una Federación o Unión de entidades políticas o Estados, que tienen personalidad jurídica y economía propias. La Federación provee a las necesidades comunes, especialmente en lo relativo a la política exterior. Por tanto el Federalismo reconoce y respalda la autonomía interna de los Estados, especialmente en el orden geosocial. El Federalismo es la antítesis de la Centralización.

Se asegura por estudiosos del tema, que el Sistema Federal en nuestro país, únicamente ha existido en los textos, (argumento con

el cual coincidimos plenamente nosotros), ya que en la realidad se ha manifestado un Centralismo a ultranza, que no ha podido ser desterrado; y las decisiones que han de incidir en la organización vida y funciones de los Estados supuestamente soberanos, son tomadas por el Ejecutivo Federal y los diversos Organos de la Administración Pública Federal.

En el artículo 41 se señala: *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a los regímenes interiores, y en los términos establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal...*

*"Nuestra Constitución se forjó por la libre decisión política del Poder Constituyente Permanente, "único y final titular de la soberanía radicada esencial y originariamente en el pueblo" 51*

#### 3.4.1. LOS ARTICULOS 27 Y 123 COMO PIEDRAS ANGULARES DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO.

Son bien sabidos los objetivos reivindicatorios de la Revolución de 1910. Los campesinos encontraron respuesta a sus demandas en el artículo 27, y los trabajadores en el artículo 123 de la Carta Magna de 1917. Por tal motivo se ha afirmado que dichos preceptos constituyen la base del constitucionalismo social mexicano, pionero en el mundo en ese aspecto.

El artículo 27 y el 123 en su integridad, como ahora los artículos 3<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup>, 25, 26, 27, 28, 73 y 74 fundamentalmente, contienen los elementos ideológicos y jurídicos que tipifican y caracterizan el espíritu de nuestra Constitución, desde una dimensión social y económica.

Este Constitucionalismo tiene como forma práctica de operación un régimen jurídico que da vigencia a derechos individuales y a derechos sociales; que da cabida a la libre empresa pero que

---

51 La idea de la soberanía esta unida intimamente al pensamiento de Rousseau y es la fórmula que compendia las exposiciones del Contrato Social. También en el artículo de Le' Encyclopédie sobre la soberanía se lee: ... como la soberanía reside originariamente en el pueblo y en cada particular con relación a sí mismo, resulta que es la transmisión y la reunión de los derechos de todos los particulares en la persona del soberano, lo que le otorga su categoría y lo que verdaderamente produce la soberanía. Por ello Rousseau rompe con las ideas de los enciclopedistas. Tal principio adquirió fulgor propio en nuestra Constitución de Apatzingán: La soberanía reside originariamente en el pueblo; es por su naturaleza imprescriptible, inalienable e indivisible... La Idea del Estado, de Mario de la Cueva, pág. 109.

reserva al Estado el monopolio de ciertas actividades económicas estratégicas, básicas y necesarias para cumplir con el proyecto nacional contenido en los valores generales y particulares de nuestra Constitución; régimen que contempla a un sector social perfectamente diferenciado y legitimado; que otorga al Estado una precisa capacidad rectora en la economía nacional; y en fin que antepone el interés social y público sobre los intereses individuales. Por un lado se establece la economía mixta, la protección a la propiedad, la propiedad pública y la propiedad social, mediante un equilibrio óptimo entre el interés social y los intereses individuales, entre la libertad económica y la reserva exclusiva al Estado para ciertas actividades, y la adecuada participación de todos los sectores sociales del Estado, todo esto señalado en el artículo 27, donde el Estado es sujeto principal del mismo, y el campo y sus habitantes otro.

Por otra parte se crea otro precepto, que rompía también con los moldes de un constitucionalismo abierto únicamente a los tradicionales derechos del individuo y a la composición de la estructura política, siendo la parte más dinámica y profundamente humana del capítulo social de nuestra Constitución; dicho precepto es el artículo 123, que día por día se hizo sentir en las legislaciones y en las relaciones laborales, porque así como iluminó a cinco continentes con sus normas proteccionistas y reivindicatorias de los trabajadores, universalizándose en el Tratado de Paz de Versalles de 1919. Por otra parte su naturaleza dinámica tiende al perfeccionamiento de las normas fundamentales que constituyen hasta hoy la declaración más completa de los derechos de los trabajadores, no solo en el campo de la producción económica, sino en cualquier actividad laboral en que estos presten un servicio a otra persona, física o moral, empresas privadas o públicas. La clase tutelada, la obrera, producto y víctima de la explotación, encuentra en este artículo los mínimos económicos y de seguridad social que deben observarse y ser protegidos cuando una persona presta un servicio personal técnicamente subordinado, puesto que quién lo recibe es, en general, el dueño del capital, pero no solamente protege a los obreros, sino a todo el trabajador en general: obreros, campesinos, jornaleros, empleados, burócratas, abogados, artistas, deportistas, ingenieros etc. Todo ello no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional. Es el artículo 123 y sus bases, las que integran los principios de nuestro Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, que al igual que el Derecho Económico forman parte de la estructura del Derecho Social.

Si entendemos cabalmente este espíritu social, no socialista (en el sentido científico y tradicional), de nuestro Constitucionalismo, entonces podremos entender que nuestro régimen de Economía Mixta y de la seguridad social no es una abstracción para justificar cualquier medida del Estado, como tampoco representa un atajo para el capitalismo de Estado, y de éste Constitucionalismo el artículo 27 y 123, son las piedras angulares que le dan sustento por su contenido.

### 3.4.2. ANALISIS DE PRECEPTOS DE LA CONSTITUCION MEXICANA, DE CONTENIDO PRINCIPALMENTE ECONOMICO.

Jorge Witker en "su curso de Derecho Económico" <sup>52</sup> expresa lo que sería una síntesis de los preceptos constitucionales que conforma la economía mixta de la organización económica federal que establece el código fundamental vigente:

- 1.- Estatuye un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público.
- 2.- Establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes (Artículo 27).
- 3.- Instaure un control directo -hasta cierto punto exclusivo y no concesionable- del poder público sobre ciertas actividades o cometidos; áreas estratégicas (artículos 27 y 28).
- 4.- Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público (artículos 5 y 11).
- 5.- Define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral (Artículo 25).
- 6.- Convoca a las tareas del desarrollo a los sectores públicos, social y privado tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta (Artículo 25, párrafo tercero).
- 7.- Faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social (Artículo 26).
- 8.- Postula una economía de mercado competitivo que rechaza los monopolios, prácticas monopólicas concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales atentatorias a la libre concurrencia (Artículo 28).
- 9.- Acepta con carácter excepcional, los monopolios estatales en áreas estratégicas (Artículo 28).
- 10.- Finalmente atribuye al poder público, a través, de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en la economía con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación (Art. 27, párrafo tercero).

*Nuestra Constitución es una carta dividida en 136 artículos, y las bases de el sistema político económico nacional las encontramos de inicio en el artículo tercero constitucional fracciones I y II, incisos a, b, y c. A partir de él iniciaremos el análisis de los preceptos con un contenido económico-social.*

#### Artículo Tercero Constitucional.

Artículo 3°.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad

<sup>52</sup> WITKER, Jorge. Op. Cit. Págs. 51 y 52.

internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura y:

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana..." "... evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos..."

\* Véase la Constitución, para leer íntegro este artículo.

#### Análisis.

Desde el punto de vista socioeconómico este precepto tiene una alta relevancia sobre todo al declararse la educación (pública y privada) estará orientada por un principio rector que se basa en los resultados del progreso científico para lo cual requiere estar ajeno a cualquier doctrina religiosa que le permita encarar la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Adicionalmente el artículo tercero establece principios deontológicos que caracterizarán a la educación pública, de manera que el mandato constitucional ordena que será democrática, nacional, y de contribución a la convivencia humana. El primero de ellos alude a lo que actualmente se conoce como "democracia económica" ha de considerar a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen de gobierno, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". La educación, en este sentido, no puede considerarse como un fin en sí misma, sino como un instrumento que revele el constante y perpetuo anhelo de alcanzar el desarrollo y el crecimiento económicos amén del natural desenvolvimiento social y cultural que entraña. El principio de la democracia económica es un pilar fundamental en el Derecho Económico Mexicano; hoy en día resulta incuestionable que esta rama del Derecho Público surgió al calor y advenimiento de los regímenes democrático-sociales, que por primera vez se recogieron en la Constitución Mexicana de 1917.

#### Artículo Cuarto Constitucional.

Artículo 4°.- "...El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y las modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo..."

\* Véase la Constitución, para leer íntegro este artículo.

#### Análisis.

El contenido económico de este precepto se encuentra en que a igualado jurídicamente a la mujer con el hombre; y esto ha propiciado en el terreno del empleo la contribución de la mujer a la creación de riqueza, y constituye un beneficio para el progreso de la familia mexicana. La segunda parte del primer párrafo de el artículo cuarto establece que la ley... "*protegerá la organización y el desarrollo de la familia*". Este principio constitucional de indudable contextura declarativa, simplemente robustece los principios sociales con los que se inspiraron los Constituyentes de Querétaro; de manera que no implica un comentario económico que sea trascendental; sin embargo hay que recordar que la macroeconomía- objeto de regulación del Derecho Económico Contemporáneo- que trabaja con el comportamiento de los sujetos económicos en su manifestación grande o agregada, las familias representan una parte subjetiva muy importante del mundo de los consumidores y de los trabajadores, y al declararse que la ley velará por su organización y desarrollo significa que tutela en su expresión macroeconómica de alguna forma la demanda agregada de la sociedad. Y establece los derechos a la vivienda digna y a la salud, en un país donde existe un déficit enorme de viviendas y casi uno de cada cuatro habitantes no tiene acceso a la salud.

#### Artículo Quinto Constitucional.

*Artículo 5°.*- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernamental, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios público solo podrán ser obligatorios,

en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y el de los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale..."

\* Véase la Constitución, para leer íntegro este artículo.

#### Análisis.

El mandato contenido en la parte inicial del artículo quinto establece: "*a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos*". Este principio fundamental encierra un verdadero mandato de política económica y laboral que tiende a garantizar la oferta laboral a niveles socialmente aceptables. El precepto pues, lanza un principio que va más allá del resguardo simple, abstracto, de las libertades económicas, la disposición entraña una filosofía trascendente en la que el poder público, el Estado es un protagonista importante ya que además de proteger el respeto irrestricto de tales actos se obliga a crear el ambiente propicio para la contratación laboral, y esto solo es factible con una conducción consciente y racional de la actividad económica racional. A la luz de la mística social del artículo en comento podemos desprender que el Estado Mexicano Contemporáneo toca como imperativo social; prevenir y contrarrestar las crisis de superproducción o de desempleo lo que garantizará el equilibrio económico de la sociedad, y garantizar el fomento al empleo y colocación de trabajo como una derivación de su política laboral.

La garantía de trabajo tiene desde luego limitaciones, los confines de tal ejercicio los marca claramente el precepto constitucional y se basa en la protección de los intereses más altos de terceros y de la sociedad.

#### Artículo 14 Constitucional.

Artículo 14.- "...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

\* Véase la Constitución, para leer íntegro este artículo.

#### Análisis.

En el artículo 14 de nuestro orden supremo se prevé la posibilidad de que el Estado en su actuar de imperium, no externé actos de privación en los que se vulneren los bienes jurídicamente tutelados, al decir de la ley constitucional. La acción judicial jurisdiccional, es la única forma mediante la cual el acto de

autoridad puede afectar la esfera jurídica del gobernado. De esta manera la Constitución crea un óbice en la conducta de afectación del Estado, dirigida a particulares sobre sus intereses jurídico-económicos, como la libertad, las propiedades, posesiones o derechos, con la finalidad de mantener en equilibrio y estabilidad la actividad económica de la sociedad.

#### Artículo 16 Constitucional.

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, documentos, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

\* Véase la Constitución, para leer íntegro este artículo.

#### Análisis.

Al tenor de este precepto, la Constitución prevé la imposibilidad de que el poder social exteriorice actos de molestia, en la órbita de la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de los gobernados. Contrario Sensu, se dará el infringingimiento a la ley, por el hecho de no mediar mandamiento escrito de autoridad judicial competente que se encuentre debidamente fundado y motivado. Nuestra ley fundamental preserva el actuar económico del gobernado y la integración de la familia como organización de la sociedad, así como su asentamiento físico y de todos aquellos papeles o posesiones en los que se ampare el ejercicio económico que externe el particular.

#### 3.4.2.1 PANORAMA GENERAL EN TORNO A LOS ARTICULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCION MEXICANA.

Las reformas y adiciones introducidas en el año de 1982, a los artículos 25, 26, 27 y 28 persiguieron tres objetivos fundamentales: Establecer la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional; 2. Elevar a rango supremo la planificación gubernamental; y 3. Determinar las áreas reservadas al sector público, mediante el sistema de economía mixta. En la iniciativa de reforma, se reconocen los serios obstáculos que ha enfrentado el país en el contexto de los problemas estructurales que originan desigualdad social, ineficiencia y baja productividad, la carencia de capacidad interna para competir con productos artesanales en los mercados internacionales y el escaso ahorro interno para financiar las acciones encaminadas al desarrollo y desenvolvimiento sociales, ante la vulnerabilidad de la economía mexicana y el debilitamiento de los modelos de desarrollo económico adoptados para encarar los problemas estructurales y de coyuntura de México.

Las reformas tienden a ordenar las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de

la economía nacional, así como aquellas de regulación de fomento; las reformas y adiciones a los numerales invocados dan al Estado mexicano las bases constitucionales para la modernización de la legislación de fomento industrial, agrícola, minero, de aprovechamiento de los energéticos, ciencia y tecnología, pecuario, pesquero, forestal y de turismo; de los estatutos reguladores del comercio exterior y la política cambiaria, antimonopolios de la inversión extranjera, la empresa trasnacional, la adquisición de tecnología, así como la legislación sobre la regulación del abasto y los precios, la organización y defensa de los consumidores; también para el derecho penal económico y la legislación reglamentaria de la participación y gestión del Estado en la economía nacional.

Concretamente sobre el contenido del artículo 25; la iniciativa señala que se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

Refiriéndonos al contenido del artículo 26, en el se establece la jerarquía orgánica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo único. En este artículo se introducen atribuciones explícitas al Congreso de la Unión, en el proceso de planeación del desarrollo nacional, mediante La Ley de Planeación de 1982.

#### Artículo 25 Constitucional.

*Artículo 25.* - Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

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

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

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

prioritarias del desarrollo.

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

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

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

#### Análisis.

Las normas y conceptos contenidos en el artículo 25, son de una importancia extrema. No se trata de un mandato con fuerza esporádica, coyuntural y transitoria, y con efectos crecientes o decrecientes, según las condiciones y circunstancias sociales. Por el contrario, estamos en presencia de un precepto del más alto rango jurídico que ha venido prácticamente a modificar y a transformar radicalmente la actividad del Estado. Por tratarse de una disposición constitucional, la naturaleza y el alcance de ésta norma, por supuesto que depende de lo que dice el precepto en sí, y de la concatenación de sus distintas nociones con el espíritu que anima éste artículo.

La primera parte de este dispositivo ordena que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. Pero no se circunscribe la rectoría al desarrollo económico, sino además, a la de aquellas áreas de la vida social como la política, la social propiamente dicha, la cultural y anímica de la nación. El anterior concepto de desarrollo nacional que introduce el artículo en comentario va en consonancia con el ideal de democracia consagrado en el artículo tercero. De manera que el desarrollo nacional abarca lo económico, lo político, lo social y lo cultural. Por otro lado se asigna al Estado el encargo constitucional de garantizar que el desarrollo nacional sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de las personas, grupos y clases sociales.

Para alcanzar tales objetivos, este numeral, ordena que el Estado planeará, conducirá, ordenará y coordinará la actividad económica nacional. Por tanto el estado en la rectoría del desarrollo nacional buscará que se cumplan los principios de justicia distributiva, la participación y fortalecimiento del sistema político adoptado por la Nación, y el ejercicio de las libertades que reconoce la Carta Magna.

El párrafo tercero del artículo 25 dispone que junto con el Estado, en lo concerniente al desarrollo económico, los sectores de la sociedad podrán desempeñar determinadas funciones en aras de

alcanzario. Sin embargo, esa participación se encuentra limitada por la propia Constitución al establecer aquellas áreas que se encuentran reservadas exclusivamente y de manera privativa al Estado. Razón por la que por primera vez en el texto Constitucional se habla de áreas estratégicas y áreas prioritarias. En este ordenamiento se consagra el principio de economía mixta, y un mandamiento dirigido al Congreso para facilitar los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social (tejidos, cooperativas etc.).

Finalmente, dispone que el Congreso a través de una ley, establezca las bases con arreglo a las cuales se darán las condiciones propicias para que el desenvolvimiento del sector privado participe en el desarrollo económico nacional.

#### Artículo 26 Constitucional.

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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

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

#### Análisis.

La planeación del desarrollo en México, como un instrumento gubernamental para la realización del proyecto político contenido en la Constitución en el artículo 26, es complementaria de la rectoría del Estado del desarrollo nacional establecida en el artículo 25.

En la actualidad todos los países del mundo utilizan la planeación como norma de gobierno, e instrumento imprescindible para ordenar las actividades del Estado orientadas al desarrollo y crecimiento económicos, independientemente de los distintos sistemas de organización económica, política y social

prevalecientes. Segun lo dispone la Constitución vigente, adopta el modelo de planeación democrática y flexible en todas las fases del proceso, que va desde la formulación hasta la ejecución y evaluación de los planes de desarrollo socioeconómico. El derecho positivo mexicano recoge ordenamientos concretos que supeditan la política económica del gobierno a la planeación donde se concilian democráticamente los distintos intereses y se atiende a las necesidades sociales.

En estrecha relación con el artículo 25 donde se hace evidente la función rectora del Estado dirigida al desarrollo nacional, este solo es posible por medio de una ordenación nacional y sistemática de sus acciones públicas, lo cual asegura la planeación. De esta forma, por primera vez a nivel constitucional, se establece un sistema nacional de planeación democrática que trasluce un órgano encargado de velar y ejecutar las tareas del plan. Con este sistema, el constituyente pretende dar orden y sistema a la rectoría económica del Estado que busca como una tarea permanente el desarrollo nacional. Dentro de este marco la misión del Estado mexicano es, sin duda alguna, procurar el crecimiento económico y asegurar la independencia nacional, sobre la base de una efectiva democracia integral de la Nación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se define como el conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas para efectuar acciones de común acuerdo. Pero la planeación es una instrumentación técnica de un proyecto político, por lo que debe estar ligada y ser congruente con él.

#### Artículo 27. Constitucional.

*Artículo 27.-* La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...

La nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana ...

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas ..." "... los productos derivados de la descomposición de las rocas ..." "...el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos líquidos o gaseosos ..."

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso el aprovechamiento de los recursos de que se

trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes ..." "... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán contratos, ni subsistirán los que en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos ..." "... Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. En esta materia no se otorgaran concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para esos fines.

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales ..."

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

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela ..."

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, ..."

\* Véase la Constitución, para leer integro este artículo.

#### Análisis

Este artículo es una de las piedras angulares del Constitucionalismo mexicano de 1917. Y es el punto de partida para dar solución al problema agrario, el constituyente por su conducto, atribuye la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional. Al margen de toda consideración teórica, esta es una de las decisiones jurídico-políticas de mayor trascendencia en la historia constitucional mexicana. De acuerdo con este la propiedad se divide en pública, privada y social, y corresponde al Estado imponerle las características que la diferencian; con las últimas reformas se pretende otorgar certidumbre jurídica en el campo, proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal y la capitalización del campo, terminando de esta forma con el atraso en esa materia dentro de la Constitución. Los bienes de la Nación son inembargables e imprescriptibles, y solo se transmitirá su posesión mediante una concesión, en tanto que otros de esos bienes deberá ser el propio Estado el que los utilice, en este artículo se encuentra la prohibición a la existencia de monopolios, que sin embargo aún y cuando sea de manera disfrazada estos comienzan a resurgir. Este numeral representa el inicio de la participación de Estado en la economía, los constituyentes del 17 se anticiparon a lo que habría de ser considerado en Europa como Derecho

Economico. Nuestros legisladores no establecieron en la Constitución *principios de renovación económica*, como lo hace el Derecho Economico de otros países, sino que fueron más allá y vieron la posibilidad de *crear un nuevo orden económico y jurídico*, que fue resultado de una distinta situación económico-social en México. Solo que las últimas reformas a las que este precepto ha sido sometido, han empezado a despojarle de gran parte del espíritu que los legisladores de 1917 le dieron. Debido más que nada a las constantes reformas que este precepto a sufrido, particularmente las de 1992, es que el mismo ha ido perdiendo el ideal y el espíritu que motivó su creación.

#### Artículo 28 Constitucional.

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos..."

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular ..."

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas exclusivas a que se refiere este precepto ..."

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus intereses ..."

El Estado sujetándose a las leyes, podrá en los casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación o aprovechamiento de bienes del dominio de la federación ..."

\* Véase la Constitución, para leer íntegro este artículo.

#### Análisis

Este artículo no pretende definir los monopolios, aunque históricamente se han equiparado y exceptuado de tal concepto a actividades de diversa índole, en el se consagra una prohibición no absoluta sino relativa, pues se establece la prohibición de los monopolios en el país, así como de prácticas consideradas monopólicas, pero permite el monopolio en algunos rubros de la economía que están dirigidas por el Estado. Pero también lo hace en muchos sectores de la producción, principalmente en aquellos que son controlados por las grandes empresas transnacionales.

#### Artículo 73 Constitucional.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y pagar la deuda nacional. Ningún empréstito sino para la ejecución de obras que

directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con los propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia..."

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

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería industria cinematográfica, comercio... sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación.

XVIII. Para establecer casas de moneda..."

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse..."

XXIX. Para establecer contribuciones: ..."

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

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

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

\* Véase la Constitución, para leer íntegro este artículo.

#### Análisis.

El precepto que se comenta establece las principales facultades del Congreso de la Unión y podemos afirmar que de los tres órganos de la Federación es el Poder Legislativo el que dispone de mayor número de atribuciones. Sin embargo desde la perspectiva de los gobernados su presencia no es tan evidente como la de los otros dos órganos, en virtud de que la mayor parte de sus atribuciones es la de producir leyes. El artículo establece como atribuciones del Congreso en su competencia federal las de naturaleza legislativa, administrativa y electoral, que redundan en materia económica, política y social del pueblo. En síntesis tiene capital importancia para la vida económica y social del país.

#### Artículo 74 Constitucional.

*Artículo 74.-* Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior..."

\* Véase la Constitución, para leer íntegro este artículo.

#### Analisis

Esta facultad de la Cámara de Diputados, es la facultad más importante que no es compartida por la de Senadores, y es la de discutir y aprobar el Presupuesto de la Federación, facultad por demás importante, de la cual se ha hecho costumbre cuando este, es enviado por el Ejecutivo Federal, se apruebe sin mayor trámite.

#### Artículo 123 Constitucional.

*Artículo 123.-* Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...

\* Véase la Constitución, para leer íntegro este artículo.

#### Analisis.

Este artículo es el otro soporte principal del constitucionalismo social mexicano; regula los derechos sociales de la clase trabajadora, como parte integrante del binomio capital-trabajo; acude a conformar la armonía entre estos dos factores de la producción. Este precepto contiene la particularidad de haber rescatado y estatuido por vez primera en el mundo, en un texto constitucional, la consolidación de los derechos del hombre. El legislador de 1917 auténticamente ejerce la tutela a los principios inherentes al hombre que oferta su fuerza de trabajo al incorporarse al proceso productivo.

Dada la extensión de este artículo, y al igual que en el artículo 27, para evitar repeticiones ya analizadas por los estudiosos, sobre todo del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, nos concretaremos a señalar, que este precepto (art. 123), es la parte más profundamente humana y social de nuestro texto constitucional, ya que aquí se enmarcan por vez primera los derechos sociales de todos los trabajadores del país, lo que vino a romper con el viejo molde tradicional de explotación de los trabajadores, es en este artículo donde se plasman las actuales instituciones del Derecho mexicano del Trabajo, que han ido robusteciéndose con el transcurso del tiempo, este artículo, en conjunto con el artículo 27, son las columnas de la Constitución mexicana, y soporte del constitucionalismo social del Estado mexicano. Por ello consideramos que es totalmente innecesario abundar más en él, debido a eso preferimos remitir al lector al texto constitucional para su mejor entendimiento.

#### Artículo 131 Constitucional.

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

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

#### Análisis.

En este precepto en comentario, se hace una glosa de gran significación económica al estatuir al Ejecutivo, previa sanción del legislativo, sobre elementos reguladores de la economía del país y la estabilidad nacional ampliando la cobertura de velar por los intereses de México, otorgándole facultades en materia de comercio exterior, que en las condiciones actuales constituye un importante puntal para el "despegue" económico, en la medida en que se constituyan elementos ad-hoc e imbuidos de tesis congruentes y nacionalistas. Por desgracia, en un país como el nuestro, donde los intereses del gobierno no son los intereses de todos, esas tesis si algo no han tenido es congruencia para el despegue económico de la Nación.

#### 3.4.3. OTROS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES DE CONTENIDO ECONOMICO Y LA LEGISLACION SECUNDARIA.

Anteriormente habíamos apuntado que sería muy difícil apuntar algún artículo de la Constitución, que no se refiriera directa o indirectamente a la economía nacional y al desarrollo nacional, pues la mayoría de los preceptos tienen influencia sobre la rectoría del Estado.

A continuación enunciaremos algunos de los preceptos constitucionales, que poseen esa característica, a la vez que citaremos algo de la legislación secundaria, que se ha elaborado para regular la rectoría del Estado Mexicano en la economía y el desarrollo nacional, legislación que día a día va haciéndose más extensa y elaborada.

*Artículo 31.-* En él se establece la obligación de los mexicanos de contribuir a las erogaciones federales, estatales y municipales, esto en la fracción cuarta, y constituye la forma de allegarse recursos que consoliden al erario nacional, a fin de procurar la derrama mediante un programa de inversiones y hacer frente a las necesidades derivadas del gasto corriente, y así verse en la posibilidad de cumplimentar los objetivos que el Estado mantiene.

*Artículo 39.-* En este se consagra la tesis de que la soberanía radica esencial y originariamente en el pueblo, y la facultad que este posee de alterar y modificar la forma de gobierno, despierta el animus popular de adecuar las instituciones jurídicas a las necesidades económicas reales.

*Artículo 49.-* Aquí se encuentra la fundamentación constitucional que delimita al supremo poder de la Federación conforme a las funciones legislativa, administrativa y judicial, debiendo invocarse al sentido exegetico que acusa una tendencia jurídica al regular el invertterado proceso economico a traves de dichas funciones.

*Artículo 89.-* En este se enviste como titular de la función administrativa al Estado entregandole importantes facultades y obligaciones de intervencion económica en el país, aflorando una importancia tal que fundamenta las bases de un orden económico en los ambitos tanto internos como externos del país, mismo que se encuadra en el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución, este precepto se complementa con la la Ley de Comercio Exterior, reglamentaria de este precepto.

*Artículo 117.-* Este se refiere al respeto y resguardo del Pacto Federal, y sentencia prohibiciones absolutas a los Estados de la Federación; prohibiciones que se refieren a la actividad económica y financiera que le corresponde con exclusividad y en forma irrenunciable a la Federación derivadas de facultades expícitas que el propio orden legal supremo establece.

*Artículo 126.-* En este precepto constitucional se establecen las normas de control del gasto público, referido a la prohibición de los pagos que no se comprendan en el presupuesto determinado por ley posterior, derivada de la facultad de la Cámara de Diputados para conocer el presupuesto de egresos de la Federación que como norma presenta cada año el Ejecutivo.

#### 3.4.3.1. LEGISLACION ECONOMICA SECUNDARIA.

Para aplicar el marco constitucional económico que hemos intentado describir, nuestro país ha desarrollado una abundante legislación secundaria que para efectos de este apartado resumimos brevemente. Es así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29 de diciembre de 1976, y las varias reformas que ha tenido, de las que la más reciente ha sido la del

23 de enero de 1998), distribuye las funciones de rectoría y planeación estatal, que de conformidad con el artículo primero de esta ley, será centralizada y paraestatal; en las diversas Secretarías de Estado, las cuales son las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Comercio y Fomento Industrial; de Comunicaciones y Transportes; de Desarrollo Social; de Educación Pública; de Hacienda y Crédito Público; de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Salud; de Turismo; de la Defensa Nacional; de Marina; de Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Gobernación; de Energía; de Relaciones Exteriores; la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, así como la Procuraduría General de la República, que desempeñan la llamada Administración Centralizada y que en conjunto con otras dependencias, oficiales descentralizadas y paraestatales, así como diferentes organismos como Petróleos Mexicanos, La Comisión Federal de Electricidad, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado etc.

Estas dependencias centralizadas y descentralizadas, que integran la estructura del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo el manejo de los instrumentos de la política económica que se articulan al Plan Nacional de Desarrollo, que se ejecuta bajo un esquema jurídico que establece la Ley General de Planeación en donde se concretan elementos de obligatoriedad presupuestal para el sector público.

De este marco macrojurídico derivan legislaciones generales y federales de contenido económico fundamentales.

En efecto, del artículo 25 de la Constitución, derivan leyes como la Ley de Inversión Extranjera, la Ley de Propiedad Industrial, la Ley de Fomento a la Microindustria, la Ley Federal de Metrología y Normalización, la Ley Aduanera y en general normas que permiten el funcionamiento de la economía mixta.

En cuanto al artículo 26 del ordenamiento supremo, La Ley General de Planeación, controla el Sistema de Planeación Democrática, además de otros preceptos que tienen un contenido que se enlaza con lo económico pero con un pronunciado enfoque social, como La Ley Federal de Vivienda Reglamentaria del Artículo 4 Constitucional, párrafo IV, y la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional, La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, reglamentaria del artículo 74 fracción IV de la Norma Suprema, La Ley de Ingresos de la Federación, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley General de Deuda Pública que encuentra su origen en el artículo 73, fracción VIII, de la Carta Magna, que en conjunto con muchas otras integran el universo cada vez más amplio de la legislación que tienen injerencia directa o indirecta en el desarrollo nacional.

Del importantísimo artículo 27 constitucional, precepto fundamental que establece la propiedad exclusiva en los recursos

naturales no renovables, que son aplicables a los distintos tipos de recursos con que cuenta la Nación, así surgen y se aplican: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley de Fomento Agropecuario, La Ley del Petróleo, La Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, La Ley General de Bienes Nacionales, La Ley Agraria, La Ley Federal De Aguas, La Ley Reglamentaria en Materia Petroquímica, La Ley Reglamentaria en Materia Minera, La Ley de Conservación de Suelo y Agua, La Ley Orgánica de Pemex, La Ley de Obras Públicas, La Ley General de Aguas, etcétera.

Del mismo artículo 27, se derivan muchos otros preceptos secundarios que abarcan otros rubros de la economía nacional, como son, La Ley Forestal, La Ley de Terrenos Baldíos, La Ley General de Salud, La Ley General de Asentamientos Humanos, La Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, La Ley Federal de Caza, La Ley Federal del Mar, La Ley Federal de Pesca.

Del artículo 28 del texto constitucional, se derivan entre otras, la Ley del Banco de México, así como la reciente Ley Federal de Competencia Económica.

Pero al universo de leyes de contenido económico se suma un conjunto de disposiciones administrativas que emanadas del poder administrativo que la carta fundamental entrega al ejecutivo federal y que vía reglamentos, acuerdos, decretos y circulares permiten a los responsables de la política económica enfrentar las coyunturas económicas nacionales e internacionales con agilidad y oportunidad. La concentración de funciones administrativas en desmedro de las funciones legislativas en el ámbito económico se presenta con nitidez en nuestro Derecho Económico, pues las leyes con toda la ritualidad formal han quedado para regular las estructuras, mientras las normas ejecutivas se han ampliado para enfrentar las coyunturas que exige cada vez más respuestas rápidas y oportunas.

Ejemplos de estos instrumentos los encontramos en el Reglamento en Materia de Petróleo, de Energía Eléctrica, el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, el Reglamento de la Ley Aduanera, el Reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial, el Reglamento del Instituto de la Propiedad Industrial, el Acuerdo que Regula la Industria Maquiladora, y los Decretos que establecen las Tarifas Aduaneras de Importación y Exportación y los Decretos que Regulan el Control de Cambios, etc.

Lo que es totalmente seguro, es que la legislación de contenido principalmente económico-social, seguirá incrementándose en cantidad y calidad tanto en su estructuración como en su contenido, debido a la constante evolución de los fenómenos económicos que necesitan de un marco legal, acorde a las transformaciones que las sociedades en constante evolución necesitan para sostener un mínimo de bienestar para sus miembros.

---

CAPITULO IV

PANORAMA GENERAL DE LOS PRINCIPALES FACTORES  
ECONOMICO SOCIALES QUE HAN INCIDIDO EN EL  
DESARROLLO DEL ESTADO MEXICANO

---

4.1. ANTECEDENTES.

Un controvertido periodo de rápido crecimiento económico durante el gobierno de Porfirio Díaz (1877-1910), terminó bruscamente cuando el fracaso del proceso de desarrollo para satisfacer las aspiraciones democráticas de la naciente clase media y su desfavorable impacto en la distribución del ingreso y la riqueza, condujo a la revolución, desembocando en un largo periodo de incertidumbre política y económica. Sólo hacia la década de los años 30 el país retornó a la estabilidad política bajo el liderazgo conciliador, aunque fuerte del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), quien fue capaz de proporcionar cierta legitimidad democrática al vigoroso Estado central nacido del caos postrevolucionario por obra de su habil y férreo antecesor Plutarco Elías Calles.

La estructura política y el marco económico establecidos por Calles y Cárdenas, ejercieron una influencia decisiva en el entorno económico de México y se convirtieron en el sello distintivo de la "diferente" vía mexicana, hacia el desarrollo económico. Si bien se aseguró la estabilidad política cuando los grupos y fuerzas revolucionarias reunidos por Calles, formaron en 1929, el Partido Nacional Revolucionario, el orden económico llegó con tres décadas de diferencia; Cárdenas transformó al PNR, que era una herramienta de poder personal (según el diseño de Calles), en una organización de líneas corporativistas para coordinar intereses potencialmente divergentes de diversos grupos sociales. Asume una nueva denominación Partido de la Revolución Mexicana en 1938, y comprendía las siguientes facciones; obrera, campesina y popular.

Dos características de la Presidencia de Cárdenas ejercieron una influencia duradera en el desarrollo de México: una fue su genuina preocupación por las difíciles condiciones de la población de bajos ingresos, campesinos y trabajadores, que se reflejó en su decidida promoción de la Reforma Agraria y el fortalecimiento del naciente movimiento sindicalista. La segunda fue su enfoque estatista del desarrollo económico, que se reflejó en un control gubernamental cada vez mayor sobre las industrias básicas y culminó con la nacionalización de la industria petrolera.

4.2. EVOLUCION ECONOMICA.

En el acelerado desarrollo económico de México, a partir de

1940, es posible distinguir varias fases.

a).- PERIODO DE "DESPEGUE" (1940-1954).

Además de la anterior recuperación de la estabilidad política, el despegue del crecimiento económico se facilitó con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, que no sólo condujo a un incremento en la demanda mundial de recursos naturales que México estaba ansioso por satisfacer. Este periodo se caracterizó por un persistente superávit fiscal (salvo durante los últimos dos años), un cuantioso gasto gubernamental en infraestructura, así como elevados incentivos fiscales a la inversión privada. El tipo de cambio peso-dólar se duplicó como resultado de dos grandes devaluaciones en "1948 y 1954 los efectos de la segunda que dejó la paridad en \$12.50 pesos por dólar, sacudió por primera vez la estructura del partido ya entonces denominado PRI".<sup>53</sup>

b).- PERIODO DE "DESARROLLO ESTABILIZADOR" (1954-1970).

Se caracterizó por la más elevada tasa de crecimiento de la producción y la más baja tasa de inflación en la historia de México. El tipo de cambio permaneció invariable a 12.50 pesos por dólar y el déficit financiero del sector público registró un nivel apenas superior al 1% del PIB, lo que combinado con un nivel siempre elevado del gasto público durante todo el periodo. El gobierno participó directamente en industrias importantes, los incentivos fiscales eran importantes tanto a la inversión privada como a la extranjera, una política resuelta de sustitución de importaciones proporcionó un mercado interno cautivo, tanto para los inversionistas nacionales y extranjeros a través de barreras arancelarias y no arancelarias.

Se planearon políticas de endeudamiento para aprovechar tanto el ahorro interno como el externo. En el sector externo el Desarrollo Estabilizador tenía dos objetivos; mantener fijo el tipo de cambio del peso y solicitar préstamos al exterior para compensar la insuficiencia de divisas provenientes de las exportaciones y la falta de inversión pública procedente de la recaudación fiscal. El análisis del Desarrollo Estabilizador mostró que el PIB en términos reales creció al 6.5% anual de 1959 a 1967 (en comparación con 5.6 de 1951 a 1958). El deflactor de precios del PIB aumentó sólo 3.6% anual. Las expectativas inflacionarias disminuyeron gradualmente. Los otros objetivos del Desarrollo Estabilizador (además de un crecimiento rápido) y la desaceleración de la tasa de aumento de los precios se lograron.

Durante el periodo de 1946 a 1970, la deuda pública externa creció rápidamente sin embargo debido a la gran reducción que la "renegociación Suárez",<sup>54</sup> llamada así, porque ese era el apellido del Secretario de Hacienda Eduardo Suárez, y él había logrado, que su monto fuera muy reducido respecto del producto.

De la misma manera, el monto del servicio también fue relativamente bajo respecto al presupuesto ejercido, por lo que el

<sup>53</sup> SOLIS, Leopoldo. Intento de la Reforma Económica en México. 1988. Pág. 9.  
<sup>54</sup> ANDA GUTIERREZ, Cuauhtémoc. Nacimos Endeudados. 1991. Págs. 147-148.

peso de la deuda externa en la economía no era muy relevante. Y hasta 1970, el monto de la deuda y su servicio se mantenían dentro de parámetros adecuados. En efecto, el PIB de 444,000 millones de pesos, era poco más de ocho veces superior al total de la deuda externa, que era de 53,000 millones de pesos. Aún añadiendo la deuda interna, de 46,000 millones de pesos, el PIB era cuatro veces y media superior a la suma de ambas deudas. Asimismo, por el lado de la solvencia observamos que el presupuesto ejercido fue de 109,000 millones de pesos; y el servicio de la deuda, de 11,000 millones de pesos, lo cual representó solo un 10% del presupuesto, simultáneamente gozábamos de crédito, cubríamos oportunamente nuestras (sic) obligaciones y había crecimiento económico.

#### c).- INICIO DE LAS CRISIS RECURRENTE.

A fines del periodo del Desarrollo Estabilizador, se hicieron sentir tensiones crecientes en la estrategia de desarrollo introspectivo adoptada desde 1940: el déficit externo creció y la inflación mostró signos de aceleración. Asimismo, el creciente cuestionamiento de la legitimidad del sistema político prevaleciente implicó un desasosiego político cada vez mayor.

Después de la represión del movimiento estudiantil de 1968 y con posterioridad a la recesión de 1971 y los frustrados esfuerzos por llevar a cabo una reforma fiscal en 1972, el gobierno de Luis Echeverría se embarcó en políticas populistas de elevado gasto deficitario y expansión monetaria para recuperar el consenso político. La estrategia política consistió en acelerar el desarrollo económico y repartir sus frutos de manera más igualitaria mediante la expansión acelerada del sector público y de su papel cada vez más amplio en la toma de decisiones económicas.

A pesar de algunos efectos benéficos duraderos se derivaron de los programas de gasto social llevados a cabo durante su administración, el efecto global de las políticas aplicadas fue la enajenación del sector privado y la desestabilización de la economía: la inflación se aceleró, aumento el déficit externo corriente, y hacia fines de su período presidencial en 1976 tuvo que devaluarse el tipo de cambio por vez primera desde 1954. Dándose inicio a la vertiginosa depreciación del peso, que de agosto de 1976 a la fecha se ha devaluado aproximadamente 70,000%.

#### d).- CRISIS DE LA DEUDA (1976-1982).

Desde el inicio de su gobierno José López Portillo se embarcó en un camino de austeridad para estabilizar la economía con el apoyo del Fondo Monetario Internacional. Se firmaron varias de las llamadas cartas de intención, en las que se imponían a México, diversas condiciones restrictivas en torno a varias de las llamadas variables económicas como eran la restricción a los incrementos salariales, el control del gasto gubernamental, la reducción de plazas en el sector público, la eliminación de dinero circulante etc. Sin embargo, cuando se confirmaron los rumores de grandes descubrimientos de petróleo en la Sonda de Campeche, su gobierno, previendo ingresos futuros cada vez mayores, adoptó políticas de gasto deficitario y de expansión monetaria agresivas, fácilmente financiadas mediante el crédito bancario externo. Los primeros signos de un debilitamiento de los precios del petróleo

en los comienzos de la década de 1980, no indujeron un cambio en las políticas económicas del gobierno y los déficits crecientes siguieron siendo financiados del exterior.

En 1981, se utilizó intensamente el endeudamiento público con el exterior no solo para financiar el déficit público, sino también para defender el tipo de cambio contra una creciente especulación y fuga de capitales. Al debilitarse más los precios del petróleo, los bancos foráneos volvieron a evaluar la capacidad de México para el reembolso de su deuda que se incrementó enormemente: los préstamos de bancos extranjeros disminuyeron rápidamente y el capital privado en cantidades cada vez mayores abandonó el país anticipando una inminente devaluación.

Después de intentos desesperados, pero mal diseñados, del Presidente saliente por impedir una nueva devaluación del peso, en agosto de 1982, México anunció que no podía cumplir con los pagos vencidos de la amortización de la deuda externa, lo que desencadenó la "crisis de la deuda", llevando a la nación a una serie de crisis económicas que ya no se han detenido.

#### e).- INSTAURACION DEL NEOLIBERALISMO.

La crisis de la deuda que estalló en México en agosto de 1982, marcó un decisivo punto de inflexión para la economía mexicana, no solo porque cuatro décadas de crecimiento fueron interrumpidos brutalmente y porque la inflación alcanzó niveles no registrados anteriormente en 70 años, llegando hasta 159% durante 1987 y haber generado un cambio drástico en el enfoque del desarrollo económico por parte del gobierno, a partir de 1982-1988, el enfoque que se dió a la economía, ocasionó que al término del régimen de Salinas de Gortari, (1988-1994), el país quedara inmerso en la crisis económica, política y social más grave a lo largo de 70 años; más delicada aún que la crisis que ocasionó en el país la Gran Depresión de 1929. Es en 1982, cuando se instaura formalmente el neoliberalismo en México.

La implementación del neoliberalismo en México a partir de 1982, ha fracasado completamente, como modelo de desarrollo económico, pero por igual ha sido en todos los países del primer mundo ó como en países en desarrollo como Brasil o Argentina etc. Es cierto que a estas alturas de la historia, México (y ningún país), puede plantear el regreso a un proteccionismo estatal, y es en el terreno de la legalidad donde debe tener una participación más decidida y debe consolidar su posición como regulador de la justicia. Es por ello que pensamos que el problema al que se enfrentan las sociedades democráticas es el de implantar un ideal humano de solidaridad humana y no solo un mercado mundial; ideal que incluya a todos los desplazados por el sistema. Es por eso que el neoliberalismo ha fracasado, en México este fracaso ha tenido un costo social muy alto (desempleo, inflación galopante, caída en la producción, miseria, incremento de la delincuencia etc.).

*"El neoliberalismo es considerado en la Economía Política, un movimiento intelectual y de política económica inspirado por Walter Lippmann con su libro La Ciudad Libre; se opone en igual medida a los sistemas dictatoriales (fascistas o marxistas) y afirma el valor permanente del liberalismo económico fundado en el*

mecanismo de los precios, los contratos concluidos por los individuos libres en una libre competencia y la propiedad individual, pero todo ello mediante el control por parte del Estado del mecanismo de los precios".<sup>55</sup>

Esto es en términos generales el contexto mexicano coyuntural que da lugar a la implantación de un proyecto económico tan polémico, no solo por lo que en sí mismo representa y que indudablemente ofrece elementos rescatables y dialécticamente convenientes, sino por los sumos rigores que han acompañado su formal instauración, a partir del régimen de Miguel De la Madrid, en un México de grandes y múltiples desequilibrios socioeconómicos y culturales.

En síntesis una doctrina del siglo XIX en vísperas del siglo XXI; que ha fracasado en todo el planeta, y que sin embargo en México sigue inalterable.

#### 4.3. LA RECTORIA DEL ESTADO, LA PLANEACION, LA POLITICA ECONOMICA, LAS CRISIS ECONOMICAS Y LA DEUDA EXTERNA EN EL ESTADO MEXICANO; SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO NACIONAL.

##### 4.3.1. LA RECTORIA DEL ESTADO.

Rectoría proviene de Rector, o sea el que dirige o gobierna, o persona a cuyo cargo está el gobierno y mando de una comunidad. Las reformas de 1982 a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución confiere de manera formal al Estado la rectoría del desarrollo nacional, explícitamente contenida en el artículo 25. También en este precepto se plantea la planeación para el desarrollo.

Las normas y conceptos contenidos en este numeral son de una importancia extrema, pues estamos en presencia de un precepto del más alto rango jurídico que ha venido prácticamente a modificar y transformar radicalmente la actividad del Estado. Lo importante de la cuestión es que la idea que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, es enteramente nueva constitucionalmente, es decir que este concepto se acuñó por vez primera en nuestra historia constitucional a partir del 2 de febrero de 1983, con motivo de las reformas y adiciones a los artículos ya mencionados y que entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La tesis política de la Rectoría del Estado sufrió a partir de las reformas y adiciones a este artículo un proceso de Constitucionalización. También se estatuye "el sistema de economía mixta implícito en este precepto"

La característica más relevante del artículo 25 consiste en que el Constituyente Permanente y en consecuencia la Constitución, otorga al Estado la atribución de ser rector del desarrollo nacional, debe hacerse la mención y dejar muy claro que la

---

<sup>55</sup> SELECCIONES DEL READERS DIGEST. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado . Tomo VIII. 1979. Pág. 2621.

Constitución otorga de origen al Estado, es decir a la comunidad política mexicana a que aluden fundamentalmente el artículo 40, y la primera parte del artículo 41, pues se cree a menudo que la facultad se le confiere a la Administración Pública o más concretamente al Ejecutivo Federal. Y la única forma de manifestarse es a través de los Poderes de la Unión y de la legislación ordinaria.

El maestro Andrés Serra Rojas, nos dice: "Hoy el signo de los tiempos que corren es el signo económico... la Ciencia Política mantiene una estricta relación con la economía, sobre todo cuando el Estado se convierte en el regulador de los procesos económicos o en el dispensador del bienestar general".<sup>56</sup>

Opinión con la que estamos totalmente de acuerdo, pues el mundo actual, se encuentra dominado principalmente por intereses de índole económica y el Estado debe facilitar el bienestar social..

También expone: *como todos los sectores que integran el Estado constituyen sus partes integrantes nada más necesario que el propio Estado conduzca su desarrollo económico*<sup>57</sup>

El desarrollo, se trata de un período amplio y que se refiere al conjunto de las estructuras económicas y sociales. Por tanto desarrollo económico exige cambios en las técnicas de producción, en las actividades sociales y en las instituciones y se pasa de un estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma.

#### 4.3.1.1. EL DESARROLLO INTEGRAL META DE LA RECTORIA DEL ESTADO.

El motivo por el cual esta disposición le otorga al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional, es para garantizar que "el desarrollo sea integral".<sup>58</sup> Y no fraccionado y disperso como ha sido desde mucho tiempo atrás y hasta la fecha en distintas regiones de la República Mexicana.

De esta afirmación se deducen dos cuestiones: *primera que no se pretende un desarrollo desarticulado, aprovechable sólo para algunos individuos o grupos sociales; o bien un desarrollo con efectos de un exclusivo crecimiento económico. La Constitución del Constituyente fue la de asegurar al lado del crecimiento económico un desarrollo social (individualismo, liberalismo económico), sino por la vía política del interés público y social.*

Esta segunda cuestión es de una importancia extrema en la historia de nuestro ordenamiento constitucional. Por vez primera se incorpora a la Constitución la responsabilidad política a cargo del Estado de garantizar el desarrollo nacional de carácter integral. Se ha incorporado a la Constitución esta atribución debido al hecho dramático de que nuestro desarrollo no ha sido integral, sino parcial, injusto y desarticulado; y ello debido

<sup>56</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Tomo. 1994. Pág. 250.

<sup>57</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Loc. cit.

<sup>58</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mxta. 1987. Págs. 48-49. Este término se encuentra inmerso en el primer párrafo del artículo 25 de la Constitución vigente.

entre otras causas a que la casualidad natural y las prácticas individualistas han demostrado en México y en el mundo, su más estrepitoso fracaso histórico.

#### 4.3.2. LA PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO.

La planeación del desarrollo en México, como un instrumento gubernamental para la realización del proyecto político contenido en la Constitución, ésta consignada en el artículo 26 de la norma suprema; de esta forma, el Estado es el responsable de la conducción de la política del desarrollo en forma integral y la planeación es su instrumento para la consecución de sus objetivos.

El artículo 26 Constitucional es donde se hallan las facultades del Estado para el desarrollo nacional; así organiza el Sistema Nacional de Planeación Democrática para imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural del país. Señala que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

En este precepto, se precisa la participación como medio para recoger de los diversos sectores sociales las aspiraciones y demandas de la sociedad a fin de incorporarlas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados de éste: *"La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo"*.

Se establece la jerarquía orgánica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir del Plan Nacional de Desarrollo, del cual han de derivar los programas de la Administración Pública Federal, y se fija la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público. La coordinación con las entidades federativas, a través de los convenios únicos de desarrollo, y la concertación e inducción de las acciones de los particulares, conforme a los lineamientos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

*"Manuel Palacios Luna divide la planeación en "planeación libre, inducida, contractual o concertada y obligatoria o coordinada".*<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> PALACIOS LUNA, R. Manuel. El Derecho Económico en México. Págs. 81-86.

Dependiendo la denominación de la forma en que sea planeada y de los sujetos que en ella intervengan. En cuanto a este concepto, nosotros consideramos, que el principal defecto, que la planeación posee, es su carácter aleatorio, y que siempre se encuentra sujeta, a las fluctuaciones económicas y sociales del país, y en muchas otras ocasiones, a las cualidades personales de los sujetos encargados de ejecutar los planes, que no siempre hacen gala de eficiencia y honradez. Serra Rojas nos dice también: *"La planificación es la defensa de los pueblos, a través de ella se defienden los elementos que la política encumbra en los altos puestos directivos de la Administración Pública. La era de las improvisaciones ha pasado y se da paso a la estructuración técnico-científica del Estado"*.<sup>60</sup>

Desafortunadamente en México la planificación es alterada continuamente, y la improvisación en los altos mandos que han de planear el desarrollo de las distintas ramas productivas del país es por demás notoria; así se nombran pediatras en una Secretaría de Ecología, que un arquitecto en Agricultura.

La planeación gubernamental en México es un concepto que se ha venido abriendo paso, hasta su desarrollo integral. Desde luego la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* nos habla de: *Los diferentes preceptos de dicha ley que fijan la competencia de las dependencias hablan con frecuencia del concepto de planeación referido a cada ramo de la actividad económica y social que debe estar enfocada al desarrollo general de la Nación mexicana.*

#### 4.3.2.1. LA LEY DE PLANEACION.

La Ley de Planeación vigente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983, que abrogó la Ley General de Planeación de la República de 12 de julio de 1930. La ley consta de 44 artículos.

Esta ley se propone establecer un marco normativo para la planeación, instituyendo y regulando su ejecución de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional.

La Ley esta dividida en siete capítulos. En el primero se establece que sus disposiciones son de orden público e interés social. Esta declaración tiene como finalidad el que la Administración Pública pueda actuar con suficiente flexibilidad cuando ello sea necesaria y en beneficio del interés general o de la economía nacional.

En el artículo 1<sup>o</sup> se define el objeto de la ley, el cual consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, y en función de este coordinar las actividades de la administración pública federal y establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; la coordinación entre la Federación y los Estados, la concertación e inducción respecto de los particulares y en general del conjunto de la población y la participación social para la planeación.

---

<sup>60</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico. Pág. 252.

El artículo 2º dice textualmente: La planeación deberá llevarse a cabo como medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural.

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (lo anterior es reproducción exacta de lo que estatuye el artículo 3º constitucional)..."

III.- La igualdad de derechos la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr el desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

"Si analizamos este artículo de la ley en cuestión, es por demás obvio, que el Estado en México ha ido abandonando la responsabilidad, que establece no solo este precepto, sino la misma Constitución, en sus artículos 25 y 26, y que el desarrollo del país no ha sido íntegro, sino sectorial y aislado; todo esto ha llevado a que la frase establecida en la fracción I inciso a) del artículo tercero constitucional que literalmente dice: SINO COMO UN SISTEMA DE VIDA FUNDADO EN EL CONSTANTE MEJORAMIENTO ECONOMICO, SOCIAL Y CULTURAL DEL PUEBLO; SE QUEDE EN EL PAPEL, recordemos, desempleo de más de 14 millones de personas, el analfabetismo de más de 12 millones, la falta de acceso a la seguridad social por parte de casi 20 millones de mexicanos más, la deserción escolar en todos los niveles educativos por falta de recursos económicos, y la pobreza extrema en la que están hundidos casi 40 millones de habitantes del país, así como el grado de atraso superlativo de regiones enteras de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Guerrero, Chihuahua, Coahuila, Durango etc, comparado con el avance de otras zonas del país como Nuevo León, donde radican los grandes capitalistas del país, el Distrito Federal, el Estado de México, la región de La Laguna, o las zonas turísticas como Acapulco, Cancún, Huatulco etc. En cuanto a la soberanía, nunca como ahora la intervención de intereses del exterior se había implantado tan profundo en la dirección del Estado; en tanto que la igualdad de derechos siempre ha estado fuera del alcance de las mayorías y la calidad de vida ha ido en decrecimiento, en conjunto con la violación de algunas de las garantías y libertades individuales. Si algo no ha existido desde su fundación, es el municipio libre, pues el llamado pacto federal siempre ha estado

sujeto al centralismo que caracteriza la administración gubernamental mexicana. Por último; si algo ha estado ausente durante los últimos años en el país es el marco de estabilidad social y principalmente económica".

En el artículo 3<sup>o</sup> se define: Para los efectos de la Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal la materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.

El capítulo segundo se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual la Administración Pública Federal llevará a cabo las tareas de la planeación nacional del desarrollo.

En el capítulo tercero se establece la participación de los diversos grupos sociales en la elaboración, actualización y ejecución del plan y programas a que se refiere la ley.

En el capítulo cuarto se establecen las características y elementos esenciales del plan y los programas derivados de las actividades del sistema nacional de planeación democrática.

El capítulo quinto regula una de las vertientes de la planeación; la coordinación, al establecer que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de los Estados la coordinación para participar en la Planeación Nacional del Desarrollo coadyuvando al complemento de los objetivos del Plan Nacional De Desarrollo.

El capítulo sexto de la Ley reviste particular importancia al establecer las bases para la concertación entre el sector público y los representantes de los grupos sociales o los particulares interesados, de las acciones planeadas y programadas, a través de los contratos o convenios de concertación.

Finalmente el ordenamiento contiene un capítulo de responsabilidades, cuyo objetivo general es el de procurar la observancia de la Ley y la consecución de sus propósitos últimos.

*"Las medidas disciplinarias y sanciones que prevén son congruentes y compatibles con la naturaleza de la función pública que los destinatarios tienen encomendada y pretenden garantizar el adecuado desempeño de las tareas que regula la Ley".*

La cita anterior es la opinión de Antonio Martínez Baéz, en relación a ese último capítulo de responsabilidades que establece la Ley de Planeación, y de acuerdo con él, este capítulo, regula correctamente las sanciones a las que pueden hacerse merecedores los encargados de aplicar y observar la ley, tal y como puede deducirse del anterior enunciado:

Nuestra opinión difiere, ya que consideramos que las sanciones y medidas de disciplina que deben aplicarse a los responsables de esta importante función gubernamental, debieran ser más severas y

---

<sup>61</sup> MARTINEZ BAEZ, Antonio. El Derecho Constitucional Económico Mexicano. 1989. Pág. 171.

estrictas para con aquellos que no respeten o se desvíen en el desempeño de sus actividades al llevar a la práctica la planeación nacional y ser sujetos de responsabilidad política (juicio político), responsabilidad penal y administrativa; pero que dichas responsabilidades se hagan en verdad efectivas, y no se queden solamente como buenas intenciones de la ley, para regular las conductas de los responsables de intentar instrumentar el desarrollo nacional.

#### 4.3.2.2. INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.

"Los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación son el Plan de Desarrollo, que en el periodo gubernamental 1982-1988 se denominó Plan Nacional de Desarrollo (PND), en este nivel se expresan los grandes lineamientos estratégicos y las orientaciones generales de mediano plazo"<sup>62</sup>

De él derivan los programas de mediano plazo, los cuales desagregan y detallan las líneas de acción establecidas por el objetivos, metas, políticas e instrumentos específicos.

#### 4.3.2.3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

"La elaboración de planes no es nueva en México, la Ley de Planeación de 1930, abrogada por la actual; tenía como objetivo la realización de un inventario de recursos por regiones, a fin de planear las obras públicas"<sup>63</sup>

En orden cronológico se pueden citar los siguientes planes y programas de entre los más importantes tenemos:

- a) Los Planes Sexenales 1934-1941 y 1941-1946, ya que a partir de estos la planeación del Estado se elabora para cada 6 años a partir del inicio de cada régimen.
- b) El Programa de Inversiones Públicas de 1953-1958.
- c) El Plan de Acción Inmediata de 1961-1962.
- d) El Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.
- e) El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (1983)
- f) El Programa Nacional del Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE) 1997, etc.

Es a partir de la Reforma Administrativa del sexenio de José López Portillo cuando se centra la atención del gobierno para elaborar y coordinar el desarrollo integral y por sectores. "Esta reforma incluye la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29 de diciembre de 1976) abrogatoria de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Otro ordenamiento jurídico relevante es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O. 31 de diciembre de 1976) que hace obligatoria la elaboración de presupuestos por

---

<sup>62</sup> GIL VALDIVIA, Gerardo. Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público. 1989. Pág. 40.

<sup>63</sup> PEREZ DUARTE Y NOROÑA, Alicia Elena. El Derecho ante los Problemas Socioeconómicos de México. 1982. Pág. 39.

programas para el sector público, conseruentes con los planes nacionales de desarrollo".

Los objetivos fundamentales de los Planes Nacionales de Desarrollo de los dos ultimos regimenes y el actual son:

a).- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

I.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.

II.- Vencer la crisis.

III.- Recuperar la capacidad de crecimiento.

IV.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

b).- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

I.- Defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.

II.- Ampliación de la vida democrática.

III.- Recuperación económica con estabilidad de precios.

IV.- Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

c).- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

I.- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

II.- Consolidar un regimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de conflictos.

III.- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV.- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de su perfección individual y comunitaria; bajo los principios de equidad y justicia.

V.- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Si revisamos los resultados globales de dichos planes, concluiremos sin duda alguna, que ninguno de ellos ha podido alcanzar los objetivos, otro síntoma del fracaso del Estado.

Otros instrumentos de las actividades de instrumentación son: La Ley de Ingresos; el Presupuesto de Egresos, en el cual se asignan los recursos financieros existentes para la realización de las acciones; los convenios de desarrollo, así como los contratos y convenios de concertación e instrumentos administrativos. Otra fase esta constituida por documentos de control que dan seguimiento a la acción gubernamental y a sus efectos económicos y sociales. Asimismo, detectan desviaciones o insuficiencias en la ejecución de lo planeado para tomar las medidas correctivas. Como son los informes trimestrales sobre la situación económica y de las finanzas públicas, así como los informes mensuales de los gabinetes especializados, en particular el gabinete económico. Por ultimo, en cuanto a los documentos de evaluación, se encuentran el Informe Presidencial de Gobierno, la Cuenta Pública etcétera. En suma cabe comentar que en materia del campo normativo, tanto legal como pragmático, del desarrollo es determinante observar la

eficacia de la norma no tan solo su legitimidad; esto es, lograr la aplicación del marco normativo que requiera la política del desarrollo para evitar que se reduzca a simples enunciados teóricos sin vinculación con la realidad. Durante muchos años México ha visto innumerables planes y programas de desarrollo económico y social, sin que estos mejoren las condiciones de vida de las regiones donde se aplican.

El reto del gobierno es hacer eficaces los planes y programas de desarrollo y el reto de la sociedad civil participar en la elaboración de dichos planes y programas y en su caso en la rectificación de los mismos.

#### 4.4. LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO.

Se ha definido la Política Económica como el conjunto de medidas que adopta un gobierno con relación a los problemas derivados de la satisfacción de las necesidades públicas o privadas, tales como la eficiencia de la producción, el nivel de vida, la balanza de pagos, medidas relacionadas con los medios de producción etc.

*"La política económica es una rama esencialmente dirigida hacia el condicionamiento de la actividad económica. Los planteamientos hechos por la economía descriptiva tienen como finalidad sustentar los avances alcanzados, por la teoría económica. En una descomposición de carácter utilitarista, estos serán el soporte de la política económica".*<sup>64</sup>

Por tanto la Política Económica aplica los desarrollos hechos por la Teoría Económica para la mejor conducción de la acción económica; que es la que formula los principios, teorías, leyes o modelos con base en las descripciones y observaciones de la economía descriptiva. Entonces cuando utilizamos la expresión Política Económica Gubernamental nos estamos refiriendo a las acciones prácticas desarrolladas por el gobierno con el fin de condicionar, demarcar y conducir el sistema económico hacia la consecución de uno o más objetivos económicos políticamente establecidos.

La mayoría de los autores admiten que los tres principales objetivos de la política económica son: 1). desarrollo económico; 2) estabilidad económica; y 3) eficiencia distributiva.

No es tarea fácil la de internarse en el complejo de las relaciones económicas y políticas, que llevan a delinear el conjunto de fines o propósitos que sirvan de guía al gobernante, o que le permitan formular un plan o programa que responda a las exigencias, siempre cambiantes y abrumadoras, de una etapa determinada, sobre todo en un mundo tan cambiante y movido tanto en lo interno como en lo externo es sumamente difícil la elaboración de la Política Económica que debe seguir el Estado. Una política gubernamental será más sólida en tanto cuente con el concenso general del pueblo, que no siempre se muestra interesado

<sup>64</sup> ROSSETTI, José Paschoal. Op. cit. Págs. 39-47.

en ella, en tanto que no se afecten directamente sus intereses.

En términos generales la Política Económica es elaborada por los órganos del gobierno, respondiendo en algunas ocasiones a la demanda general y en otras es el fruto de los teóricos del gobierno. En más de una ocasión hemos visto como se han cambiado los supuestos de la Política Económica, aún durante un mismo sexenio.

Es indudable que una política gubernamental se propone regular la conducta de los agentes económicos. Es difícil señalar los casos de una política económica que se haya realizado plenamente. Son tan variables las circunstancias de un momento a otro, que obligan sobre la marcha a desandar el camino o a adoptar nuevas posiciones. De todas maneras el Estado está obligado a salir al paso de los problemas. Los Planes Nacionales de Desarrollo son ejemplo de una Política Económica que se viene esforzando por alcanzar una imagen diferente de la vida nacional. *"Estamos conformes en repetir lo que se ha dicho hasta el cansancio: Hoy no se discute si el Estado debe intervenir o no en la actividad económica, sino, como, cuando y para que debe intervenir. Posiblemente el tema que puede llevarse más lejos, al afirmar que es de estricta necesidad que el Estado intervenga en las numerosas crisis de la vida económica y salga al paso de los graves problemas que acosan a un país. Cuanto mejor si esta intromisión de la vida social se realice sin abusos, con la cooperación de los sectores afectados, si ello es posible, y sobre en el marco del Estado de Derecho"*.

Infortunadamente para todos; las políticas económicas de los últimos gobiernos mexicanos, han tenido como característica principal, el ser totalmente opuestos a los intereses del pueblo, pues de los tres objetivos que persigue la Política Económica de los Estados, desarrollo económico del país, estabilidad económica nacional y eficiencia distributiva de la riqueza generada, no ha podido cumplir ninguno de ellos el actual Estado mexicano.

#### 4.5. LAS CRISIS ECONOMICAS.

Si pretender ignorar o minusvaluar los factores externos, que ciertamente han influido para bien o para mal en los auges y crisis que hemos vivido, debemos partir del hecho de que las causas fundamentales de una crisis son internas, derivadas del sistema de organización en que vivimos. Resulta una tentación, un recurso fácil para los funcionarios públicos, culpar a "la crisis internacional", a la "depresión de Estados Unidos", a "la caída del precio internacional del petróleo", en fin pretextos no han faltado, y en cambio adjudicarse todos los méritos y blasones cuando algo va viento en popa. Más dicha posición no ayuda a resolver nuestros problemas, nos coloca como un pueblo totalmente dependiente del extranjero y, sobre todo, nos aleja de la realidad, porque no se trata de las causas principales de la

---

<sup>05</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. Op. cit. Pág. 258.

situación.

Las últimas cuatro crisis que hemos padecido, para no ir más atrás en el tiempo; tienen un común denominador: el sistema económico mexicano. ¿Y que entendemos por sistema? La forma en que nos han o hemos organizado para explotar, aprovechar y reservar nuestros recursos humanos, naturales y financieros. Solamente que todos estos son manejados y manipulados por diversas organizaciones que se han institucionalizado, (sindicatos, consorcios industriales, emporios financieros, agrupaciones gubernamentales, CNC, CNOP, CT), que forman parte de las altas esferas del gobierno, y por ende del sistema.

"Nuestro país es uno de los más ricos, en sus recursos naturales y humanos, el decimotercer país en extensión en el mundo, casi todos los climas, enormes bosques, playas, una tradición minera de 400 años, recursos minerales tales como: uranio, plata, azufre, hierro etc, casi 10,000 kms de litorales, enorme potencial pesquero, la cuarta reserva petrolera del mundo, agreguemos algunos recursos que no son naturales, unos 30 mil centros arqueológicos en el país, artesanías, en fin sería interminable la lista de todo aquello que México posee y que ha sido insuficientemente utilizado ó ha sido saqueado sin misericordia, a la par con lo anterior, el sistema actual ha permitido y fomentado la destrucción de nuestros recursos, cada año se destruyen 500 mil hectáreas, una superficie igual a la del estado de Morelos, en cuanto al suelo agrícola, se calcula que se pierden, según datos de la Secretaría de Agricultura, entre 150 y 200 mil hectáreas cada año, según la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1950, el 7.3 por ciento del territorio nacional era víctima de la erosión, en 1960 era de 11.7 por ciento, en 1976 alcanzó el 30 por ciento. Hoy en día, en mayor o menor medida, 80 por ciento del país padece la erosión, hay que agregar la excesiva contaminación de las aguas de ríos y lagos, así como de las tierras. Contamos además con 20 millones de trabajadores, más otros 30 millones potenciales a corto plazo, entonces sin pretender exagerar, somos un país muy rico, con un potencial enorme, que se ha visto rezagado, sobre todo por la ineficiencia del sistema económico vigente, y en una medida proporcional a la corrupción de los gobiernos, que han dirigido los destinos de la Nación".<sup>66</sup>

Refiriéndose a este fenómeno económico mexicano, en la obra "Recursos Mundiales del Instituto de Recursos Mundiales, se escribe:

"Los problemas económicos, especialmente aquellos resultantes de la deuda externa, han jugado un papel importante en el decenio pasado, al limitar la capacidad de los gobiernos latinoamericanos para acelerar su desarrollo. La crisis de la deuda de la década de 1980, encuentra su expresión más pura en el caso de estos países. La deuda externa en conjunto sumaba 387 mil millones de dólares en 1987, comparada con 342 mil millones de Asia y 212 mil millones de

---

<sup>66</sup> MASON, Edgard. La Otra Crisis Que Viene. Ed. Posada. 1995. Págs. 15-30.

Africa, la deuda a largo plazo de Brasil en 1987 era igual al 29% de su PNB, y la de México era el 59%, el contexto de las desalentadoras estadísticas de la década de 1980 es lo que los latinoamericanos llaman simplemente "crisis". Es verdad que E.U y Europa han sufrido recesiones en sus economías en el mismo periodo, pero lo que América Latina ha experimentado es un paso adelante y dos pasos hacia atrás es un deslizamiento hacia una depresión, con estallidos de hiperinflación, la deuda externa de América Latina es muy grande, casi 2,000 dólares por cada hombre mujer y niño de la región. En 1985, Brasil, Argentina y México pagaron intereses a un nivel equivalente al doble de su PNB. Esto deja menos divisas para financiar el desarrollo y mejorar la vida material de las personas, otros factores que contribuyen a la crisis, son la caída en los precios de los productos agrícolas, fuga de capitales, crecimiento de la población, concentración de la propiedad de la tierra, desigualdad en el ingreso e ineficiencia -si no corrupción- de los gobiernos. Cualesquiera que sea la mezcla exacta de las causas, el resultado es una región con graves y persistentes problemas económicos".<sup>67</sup>

Verdades puras que nos permiten pensar acerca de algunas de las causas del fracaso del Estado mexicano y su finalidad básica.

Desde su nacimiento como Estado libre y soberano, acaecido en 1824 con la promulgación de la Primera Constitución Política de nuestro país, México se ha visto inmerso en una cantidad innumerable de crisis, mismas que han sido de diversa índole, las primeras de ellas fueron sin lugar a dudas económicas, pues la nación venía saliendo de una guerra de 10 años de duración, pero sobre todo las crisis más acendradas en un inicio lo fueron las crisis políticas y sociales derivadas del mismo conflicto armado, crisis que se fueron repitiendo con frecuencia durante todo el siglo pasado.

El término crisis económicas es cada vez más conocido por el pueblo mexicano, pues desde hace 27 años ha venido desarrollándose una crisis con ese carácter, pero a pesar de ello no debe olvidarse que las crisis económicas siempre derivan y acarreamos como efecto y consecuencia directa, crisis de orden social, pero también crisis políticas, culturales, morales etcétera.

Las crisis económicas, son el motor que da impulso a los cambios en las estructuras de una nación, pues debemos recordar que la estructura económica de un país es sobre la que se sustenta la vida del Estado en lo material.

Y de estas crisis la nación mexicana ha pasado o más bien se encuentra pasando, por una de ellas, la primera se presentó en 1976, la segunda en 1982 y la tercera en 1986 y la más reciente en la que estamos inmersos en 1994, aunque hay quienes afirman que la actual crisis, todavía es una continuación de la primera, por lo anterior es que nos atrevemos a afirmar: el término (CRISIS

---

<sup>67</sup> INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe 1990-1991. Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Págs. 42-43, 46 y 313.

ECONOMICAS) ha adquirido caracter institucional en México, pues parece que se ha naturalizado, ya que se repiten de una manera tan consistente y periódica que les hemos llamado las: CRISIS INMINENTES; debido mas que nada a la forma en como es dirigido el destino del país, en todas las áreas del desarrollo nacional, lo que ha acarreado una crisis global de todo el Estado mexicano, y abarca todos los aspectos de la vida de la Nación, ya sea, en lo económico, político, social y cultural.

#### 4.6. LA DEUDA EXTERNA.

Consideramos que este inciso merece un análisis aparte, dada la importancia que tiene, pues debe acotarse que el endeudamiento por préstamos de capitales externos, tiene sus orígenes muchos años atrás, y el país desde antes de su vida independiente ya tenía deudas con el exterior, debemos anotar que la denominada: "Guerra de los Pasteles", fue provocada por un adeudo no pagado, al igual que la intervención francesa de 1857. *"Cuando Francia aliada a Inglaterra y España, solicitaron el pago de diversos adeudos que México tenía con ellos..." "...solo Francia continuó adelante con los resultados que todos conocemos, para ello utilizó como pretexto el adeudo de 192,000 pesos"*

El endeudamiento externo por parte de los gobiernos mexicanos a lo largo de la historia, sobre todo durante los últimos 25 años ha sido indiscriminado y si bien la intención plasmada en la legislación relativa a dicho rubro, es que el crédito externo sirva como impulsor para el crecimiento y el desarrollo de la Nación, la realidad es que el débito extranjero solamente ha servido para incrementar de manera escandalosa la deuda pública de México, y que las partidas de dólares que constantemente son facilitadas a nuestros gobiernos (sic), han sido utilizadas de forma poco correcta; y que últimamente tales recursos han tenido como finalidad financiar el pago de esa misma deuda, en lo que se refiere a pagar su servicio es decir, a los intereses; con lo que el monto del capital sigue inconvencible, mismo que en la actualidad es de acuerdo a nuestros cálculos, de aproximadamente \$189,692 MIL MILLONES DE DOLARES, y aún más grave: *De 1989 a 1998; EN MENOS DE 10 AÑOS; SE HA CONTRATADO UNA DEUDA DE \$124,789 MILLONES DE DOLARES*, no debemos dejar de anotar que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, recibió una deuda externa de aproximadamente 106,000 millones de dólares, que con una renegociación quedó en 72,403 millones de dólares y que durante su régimen creció hasta casi los 125,000 millones de dólares.

Por todo lo anterior es que consideramos que la deuda externa ha jugado un papel primordial en el desarrollo del país, sobre todo en los últimos 25 años, pero no impulsando tal desarrollo, sino como un freno gigantesco, pues el Gobierno, se ha preocupado más por seguir con su política de endeudamiento y de buen pagador, en tanto que el país y la población mexicana, se hunde cada vez más en el atraso y el subdesarrollo.

---

<sup>68</sup> LOPEZ GALLO, Manuel. Economía y Política en la Historia de México. 14a. ed. Pág. 220.

"Es interesante citar que de 1989 a 1994, es decir que en tan solo 5 años México transfirió al exterior por pago del servicio de la deuda externa, la enorme suma de 106,950 millones de dólares, es decir que en tan breve lapso de tiempo se pagó el monto total de la deuda que se tenía contratada a fines de 1988".<sup>69</sup>

Sobran los comentarios.

#### 4.6.1. LA DEUDA EXTERNA, SU DESARROLLO HISTORICO MODERNO.

México nace como país independiente con una economía en bancarrota, heredando, una deuda de más de 76 millones de pesos, que una vez deducidas algunas partidas dudosas se redujo a 45 millones; por ello la necesidad de incrementar su presupuesto para defenderse de las amenazas exteriores y para hacer frente a los gastos necesarios, es comprensible que haya tenido que recurrir al financiamiento externo. En consecuencia desde sus orígenes nuestra Nación esta ligada a la deuda externa y desde su inicio, ha enfrentado la secuela de crecimiento económico, estancamiento, suspensión de pagos y negociaciones, ciclo que se repite a lo largo de nuestra historia.

La Deuda Externa puede definirse: "Es la que se adquiere del extranjero y se paga con moneda extranjera (divisas)".<sup>70</sup>

En tanto que el sobreendeudamiento es la incapacidad de pago de un país, que no puede hacer frente a sus compromisos derivados de su deuda externa. Y México es un país sobreendeudado.

##### a). - PERIODO 1944-1970.

"Durante estos años la deuda pública externa creció rápidamente, sin embargo debido a la renegociación Suárez se había logrado una gran reducción, y su monto fue muy reducido respecto a su monto, al igual que el servicio de la deuda, por lo que el peso de la misma no era muy relevante Eduardo Suárez en 1942 logra obtener una quita del 90% de la deuda externa, reduciéndola de 509.5 millones de dólares a solo 49.5 millones de dólares, y para 1943, el valor del PIB, fue de 13,035 millones de pesos mientras la deuda pública externa total se redujo después de la renegociación a 241 millones de pesos, es decir el PIB ERA 54 VECES MAYOR A LA DEUDA PROPORCION QUE REPRESENTA TAN SOLO 1.8 CENTAVOS DEL PRODUCTO DEL PAIS EN ESE AÑO".<sup>71</sup>

No obstante lo anterior, es importante destacar que para 1970, el monto de la deuda y su servicio se mantenían dentro de los parámetros adecuados. En efecto, el PIB de 444,000 millones de pesos, era poco más de ocho veces superior al total de la Deuda Externa, que era de 53,000 millones de pesos. Aún añadiendo la deuda interna, de 46,000 millones de pesos, el PIB era cuatro veces y media superior a la suma de ambas deudas. Asimismo por el lado de la solvencia, observamos que el presupuesto ejercido fue

<sup>69</sup> DAWN ARNAL, Arturo. La Deuda Oficial nos ahoga. Editorial. El Universal. 25 de octubre de 1995.

<sup>70</sup> ANDA GUTIERREZ, Cuahutémoc. Nacimos Endeudados. Pág. 104.

<sup>71</sup> ANDA GUTIERREZ, Cuahutémoc. Op. Cit. Págs. 147-148.

de 109,000 millones de pesos; y el servicio de la deuda, de 11,000 millones de pesos, lo cual representó solo un 10% del presupuesto.

b).- PERIODO 1970-1976.

Para 1970, el balance del hoy llamado "desarrollo estabilizador" aplicado de la década de los cincuenta, consistió en que, por una parte, se había mantenido una tasa sostenida de crecimiento con estabilidad en los precios; pero por otra parte el desarrollo no había sido equilibrado, pues la distribución del ingreso se había polarizado en detrimento de las mayorías. En 1971 el intento de reforma fiscal fracasó, y el crecimiento solo alcanzó un 3.7%, lo que significó una disminución, casi de la mitad, del crecimiento histórico, por lo que a fin de no frenar los programas encaminados a satisfacer viejas carencias, se acudió al crédito externo, en 1973 el saldo de la deuda externa pasó de 6,183 millones de dólares a 9,256 millones de dólares, de los cuales 7,070 casi el 75% correspondían al sector público.

*"Por lo anterior, podemos decir, que la expansión de la deuda pública externa se inicia a partir de 1973".*<sup>72</sup>

Que de hecho así ocurrió realmente, pues es a partir de ese año cuando se da principio en la solicitud de préstamos provenientes del extranjero, de una forma indiscriminada y en incontables ocasiones innecesaria. Para 1975, el PIB creció 4.1% ya que hubo disminución de la inversión privada; aumentó el déficit en la balanza de pagos; aumentó en 16% el índice nacional de precios al consumidor; y el saldo de la deuda externa se incrementó respecto del año anterior en 44.9% pues paso de 9,975 millones de dólares a 14,449 millones de dólares. En 1976, el saldo de la deuda pasó a 19,600 millones de dólares aumentando en un 30% respecto al año anterior. Con ello durante 1970 a 1976, la deuda externa del sector público prácticamente se quintuplicó, en tanto que la del sector privado también creció de manera importante, ya que en el mismo lapso, paso de 2,000 a 6,300 millones de dólares.

c).- PERIODO 1976-1982

La devaluación de agosto de 1976, llegó después de más de 20 años en que la paridad cambiaria se había mantenido en 12.50 pesos por dólar, y fue recibida con tintes de dramatismo, pues hasta antes del desorden financiero internacional de 1971 "*devaluación del dólar y sistema de flotación*), se repetía que el peso era moneda dura y que la paridad fija así lo demostraba. Plan global de Desarrollo 1980-82 pags.196 a 198"<sup>73</sup>

Una de las primeras medidas de la nueva administración, fue la de enviar al Congreso, un proyecto de Ley General de Deuda Pública, con el propósito de que el crédito externo fuera un complemento del ahorro interno; y mantenerse dentro de los límites que no excedieran la capacidad de pago del sector público y de la Nación en su conjunto.

<sup>72</sup>

Ibidem. Pág. 192.

<sup>73</sup>

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESSUPUESTO. Plan Global de Desarrollo. 1980-1982. Págs. 196-198.

"Como resultado de estas medidas, en 1977, se contrataron 3,312 millones de dólares de deuda externa, 3,352 en 1978; 3,493 en 1979; con ello, el saldo de la deuda del sector público para este último año era de 29,757 millones de dólares. Para 1980, esta tendencia se incrementó un poco más al haber recibido otros 4,056 millones de dólares, con los cuales, el saldo total fue de 33,813 millones de dólares. Pero el incremento de la deuda del sector privado creció más rápido; así de un saldo, que en 1976 era<sup>74</sup> de 6,300 millones de dólares, llegó a 16,900 millones en 1980".

El auge petrolero se empieza a notar en 1977, y México recupera su crédito casi de inmediato al descubrirse enormes yacimientos en la sonda de Campeche, el esfuerzo para el equipamiento petrolero e infraestructura ocasiona que el gobierno de López Portillo solicite mayores empréstitos, apostando al aumento hasta de un 10% en los precios del petróleo, aumentando las exportaciones de hasta un 75% de la extracción, solo que el mercado petrolero comenzó a debilitarse; a lo que el gobierno pensó que tal situación sería transitoria, retirando su oferta a los países que no quisieran pagar el precio fijado; decidiendo solicitar más créditos externos para poder continuar con su programa económico y para cubrir la demanda de la creciente fuga de capitales.

"Solo que si bien el gobierno pudo mantener su política expansiva, se debe señalar que esto fue posible gracias al crecimiento desmesurado de la deuda pública que en un solo año, aumento 19,148 millones de dólares; es decir, que el saldo de la deuda externa<sup>75</sup> acumulado en cuarenta años creció en 1981 en un 56%".

Es importante observar que la inercia de la economía y los programas en curso, dieron como resultado, un notable crecimiento económico de casi ocho puntos, en uno de los años más controvertidos en la historia económica del país; sobre todo, también por el aumento de la deuda externa.

"El fantasma del sobreendeudamiento, al elevarse las tasas de interés internacionales<sup>76</sup> que México conseguía de un 7% anual saltaron hasta un 18%". Y comenzaba a poner en riesgo nuestra capacidad de pago con el exterior, lo anterior sumado a una creciente fuga de capitales y una supuesta sobrevaluación del peso del 38%, propiciaron en 1982 una devaluación que se calculó en 80% pero que luego aumentó, al mismo tiempo la disminución de los precios del petróleo, después de la devaluación redujo los márgenes de maniobra del Banco de México, para hacer frente a la especulación. "Con ello la fuga de capitales que se había iniciado en 1979 con 2,455 millones de dólares; 4,513 millones en 1980; llegó a 10,905 millones en 1981; y en 1982 a cerca de 8,000

<sup>74</sup> SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. La Deuda Pública Externa Mexicana. Informe. Págs. 31 y 52.

<sup>75</sup> SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Op. cit. Págs.

33-35.  
<sup>76</sup>

ANDA GUTIERREZ, Cuauhtémoc. La Nacionalización de la Banca. 1982. Pág. 9.

millones de dólares". 77

"A diciembre de 1982 el endeudamiento del sector público, ascendía a un total aproximado de 60,000 millones de dólares, a los que hay que sumarles la deuda de la banca nacionalizada por 8,500 millones de dólares; y si añadimos la deuda privada de 19,100 millones de dólares. Con ello la deuda externa total de México, que en 1976 era de 25,894 millones de dólares (incluidos 6,294 millones del sector privado); en solo seis años, creció más de tres veces; motivando, lo que se ha dado en llamar, la crisis de la deuda, ya que para 1982, <sup>78</sup> no se contaba con recursos suficientes para cubrir su servicio".

d).- PERIODO 1982-1988.

"En el Plan <sup>79</sup> Nacional de Desarrollo para 1983-1988 (págs. 101-102)", cuando se analizan los problemas actuales de la economía se dice: En 1976 el país experimentó una severa crisis económica. Los desequilibrios de la balanza de pagos y de las finanzas públicas se habían vuelto prácticamente insostenibles. El descubrimiento de grandes yacimientos petroleros y el acceso a cantidades importantes de crédito externo coadyuvaron a una rápida recuperación ya alcanzar elevadas tasas de crecimiento (sic).

Hubo importantes avances en muchos aspectos. La capacidad productiva del país creció como nunca en la historia, en materia de bienestar se consiguieron los logros más importantes. Lo construido en el período representará un punto de apoyo importante para superar los problemas y propiciar el desarrollo futuro. Sin embargo los desequilibrios de la balanza de pagos y financieros se agravaron imponiendo restricciones al actual manejo de la política económica, el crecimiento se debió al crecimiento del gasto público y privado y al aumento de los hidrocarburos, el crecimiento de la demanda fue muy superior a la capacidad del aparato productivo interno, lo que obligó a realizar importaciones crecientes, lo que se reflejó en los precios, la inflación se aceleró, el poder adquisitivo de la población se derrumbó.

La presión sobre la balanza de pagos se cubrió con deuda externa, lo que generó un incremento en los intereses, la tasa de interés implícita sobre el saldo de la deuda pública externa paso de 7% en 1977, a cerca del 16.5% en 1981. El financiamiento del desarrollo se hizo cada vez más dependiente del petróleo y del endeudamiento externo. Los graves desequilibrios acumulados hicieron crisis a partir de 1981, y particularmente en 1982. Este último año, el PIB decreció en términos reales, mientras que la inflación alcanzó 100%. ESTAS DOS SITUACIONES NUNCA SE HABIAN OBSERVADO SIMULTANEAMENTE EN LA ECONOMIA NACIONAL. en diciembre de 1982 la situación era sumamente crítica y México estaba en virtual suspensión de pagos con el exterior.

77

GREEN, Rosario. La Deuda Externa de México 1973-1987. Pág.

64. 1988.

78

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Op. cit. Pág. 52.

79

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. Págs. 101-102.

Fue en agosto de 1982, ante el agotamiento de las reservas internacionales del Banco de México y de la ausencia de créditos frescos, cuando se solicitó el diferimiento de todos los pagos del principal que ascendían a 8,144 millones de dólares por un periodo de tres meses. Con esta medida se inicia la primera etapa negociadora a la cual se le denominó "Crisis de Caja o Liquidez", pues las arcas del Banco de México, se encontraban vacías.

Así el 8 de diciembre de 1982 se logró que se hiciera público un acuerdo con las 784 Instituciones Bancarias extranjeras que eran acreedoras del país, que para facilitar el trámite se agruparon en trece bancos, de los cuales siete eran de los Estados Unidos, y seis de otras nacionalidades (Canadá, Alemania, Japón, Gran Bretaña, Francia y Suiza), en ese acuerdo se logró que todos los vencimientos de capital entre agosto de 1982 y diciembre de 1984 por un monto de 23,150 millones de dólares; "de un saldo de casi 60,000 millones de dólares se reestructurarían a un plazo de ocho años con cuatro de gracia y sobretasa de  $17/8$  de punto porcentual sobre la tasa Libor, y  $13/4$  sobre la tasa Prime";<sup>80</sup> más una comisión de 1%. El desarrollo del saldo de la deuda externa pública y privada durante la administración del presidente Miguel de la Madrid fue de 92,408 millones de dólares al 31 de diciembre de 1982; pasó a 93,779; en 1983, a 96,651 en 1984; a 96,567 en 1985; a 100,991 en 1986; a 107,470 en 1987; y a 100,384 en 1988. Esta última cifra representó el 56.2% del PIB; porcentaje menor al de 1986 y 1987, pero de todas maneras, suficientemente alto para apuntar al sobreendeudamiento.

La deuda pública externa alcanza 155 billones de pesos, a la que añadimos 112 billones de deuda pública interna; esta suma (267 billones), comparada con 397 billones del PIB, alcanza un impresionante 67%, o visto con sexenios anteriores de 4.5 a uno en 1970, de tres a uno en 1976. Ahora bien el presupuesto ejercido en 1988, fue de 209 billones; y el servicio de la deuda pública interna y externa, sumó 130 billones, lo que significa que por cada peso gastado por el gobierno, 64 centavos obedecieron a la deuda. Todos estos números, revelan un marcado sobreendeudamiento.

#### e).- PERIODO 1988-1996.

El domingo 23 de julio de 1989, se sentaron las bases para concluir un arduo y claro proceso de renegociación (sic) que se había iniciado el 1<sup>o</sup> de diciembre de 1988 teniendo sendos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Club de París. De todos ellos se informó con oportunidad, tan pronto como se tuvieron arreglos en firme. (sic). Palabras del entonces Secretario de Hacienda Pedro Aspe Armella ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 2 de agosto de 1989, acerca de la renegociación de la deuda externa, donde también dijo:

"... Ese día se acordó que los 53,000 millones de dólares que se adeudan a los bancos extranjeros quedarán sujetos a una "quita" del 35% o a una reducción de la tasa de interés al 6.25% anual lo

<sup>80</sup> LIBOR y PRIME, son los nombres de las tasas de interés internacionales, generalmente la libor es más baja que la prime.

que equivale a una disminución del 40% con respecto a las tasas actuales. La negociación es solución de fondo porque ataca un problema de raíz, porque disminuye el endeudamiento externo excesivo, pero no elimina toda la deuda externa. SOLO AQUELLA QUE REPRESENTA UN LASTRE PARA EL DESARROLLO NACIONAL...": (sic)

Hoy se sabe que Carlos Salinas había heredado una deuda de alrededor de (\$106,000,000,000.00), CIENTO SEIS MIL MILLONES DE DOLARES, QUE RENEGOCIADA EN 1989, QUEDO EN (\$72,403,000,000.00) SETENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS TRES MILLONES DE DOLARES; la cual fue agrandada nuevamente y en tan solo 5 AÑOS HASTA SUMAR LOS (\$124,192,000,000.00) CIENTO VEINTICUATRO MIL CIENTO NOVENTA Y DOS MILLONES DE DOLARES hasta el 30 de noviembre de 1994, ó sea que en tan solamente 5 años, la deuda externa del país, volvió a ser incrementada en aproximadamente (\$52,789,000,000.00) CINCUENTA Y DOS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES DE DOLARES a los que hay que agregar los (\$29,000,000,000.00) millones de dólares de los llamados tesobonos, que dejaron vacías las arcas del Banco de México durante los primeros meses del presente regimen, títulos que fueron hechos efectivos después del llamado error de diciembre de 1994, con los que además se presentó una enorme fuga de inversiones calculada en 30,000 millones de dólares más, lo que terminó por desquiciar la frágil economía mexicana.

Para evitar la debacle que amenazaba con extenderse a todo el mundo, el presidente de los Estados Unidos autorizó un préstamo emergente por la cantidad de 20,000 mil millones de dólares, sumándose a estos, 17,500 millones más otorgados por el Fondo Monetario Internacional, 5,000 millones del Banco Mundial, 5,000 millones del Gobierno de Japón, y 2,000 millones de cada uno de los siguientes países, Argentina, Venezuela, Brasil, Alemania y Canadá, lo cual hace un total de 57,500 millones de dólares más a la deuda externa. " EL MAYOR RESCATE FINANCIERO PARA UN PAIS EN LA HISTORIA DEL MUNDO ".

Todo esto trajo como resultado la más grave crisis económica, claro que con las secuelas que estas han acarreado, en la historia moderna de México. Y si bien es cierto durante el sexenio 1988-1994 en todo el mundo se decía que México era casi un paraíso, pues todos los indicadores económicos, financieros, industriales etc., crecían a niveles por arriba de lo esperado, no se trataba más que de un espejismo, y a finales de 1994, el espejismo se esfumó, y de un paraíso nuestro país se convirtió en un infierno de la noche a la mañana.

Y si a esto le aunamos, lo que a juicio de los sectores financieros estadounidenses que creen firmemente, y que demandan controlar al vecino del sur y piensan el porqué su dinero se encuentra a salvo: "el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos están virtualmente acampados en el Banco Central de México, según publicó el viernes 3 de febrero de 1995 el periódico británico especializado Financial Times"

Atrapado en un juego político local y al mismo tiempo, pintado como causante de lo que pudo haber sido "la primera gran crisis

financiera mundial del siglo XXI, México debió someterse, sin que el gobierno pusiera reparo alguno a cuanto requisito oral o escrito le pusieron enfrente, y salvo que los gobernantes hagan con corrección, honradez y eficiencia su trabajo, la estaca que sujeta la cadena del país, seguirá enterrada en Estados Unidos por mucho tiempo más, y los grilletes de oro con los que se ha apresado a los mexicanos, dejarán como siempre libres únicamente a los que se supone dirigen los destinos de la nación.

#### 4.6.2. LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

Resulta irónico, sino fuera tan dramático y de tanta gravedad para el conglomerado de la población mexicana, que es a partir de la entrada en vigor de éstas dos leyes reglamentarias; las que supuestamente deben regular la forma en la que el Estado debe programar sus egresos e ingresos, para atacar las grandes necesidades económicas y sociales de los mexicanos, y como producto de la ineludible rectoría del Estado en materia económica y de administración; que da principio la debacle económica, misma que no ha podido ser detenida, debido a la indiscriminada contratación de deuda extranjera.

Pareciera que el Estado mexicano, ó mejor dicho sus gobernantes estuvieran esperando que dichas leyes iniciaran su vigencia, para comenzar una carrera desenfadada, enfocada a llevar hasta niveles escandalosos los déficits en la deuda externa e interna, agravándola con presupuestos de ingresos y egresos, siempre mal planeados, y siempre rebasados o insuficientes, en resumen, se ha endeudado, al país, y en consecuencia a todos los mexicanos de manera por demás irracional y torpe. Aunque cabría apuntar, que la falta u obsolescencia de una ley semejante nunca los ha detenido.

#### a).- LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

El presupuesto es el medio del cual se sirve el Estado para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos. Técnicamente puede definirse como:

*"documento oficial que contiene un plan, preliminarmente elaborado y aprobado por el ejecutivo, acerca de los ingresos y gastos públicos..."*<sup>81</sup>

El presupuesto como instituto jurídico-económico comprende cuatro etapas o fases; 1) preparación o elaboración; 2) sanción o aprobación; 3) ejecución, y 4) control. En México, la Constitución dividió la competencia al respecto en dos fases esencialmente políticas.

El Ejecutivo federal prepara y presenta el proyecto de presupuesto, y la Cámara de Diputados lo aprueba y lo controla; control político que ejerce al examinar, revisar y aprobar a posteriori la cuenta pública.

<sup>81</sup> WITKER, Jorge. Op. Cit. Pág. 108.

#### b).- FUENTES JURIDICAS DEL PRESUPUESTO

Los artículos 74 y 131 constitucionales facultan al Ejecutivo federal para preparar y presentar el proyecto de presupuesto, la Ley de Ingresos de la Federación, anualmente y en fechas precisas. Esta función, según el artículo 31 fracciones II, III, XIV y XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cumple la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La presentación técnica del proyecto de presupuesto debe efectuarse con estricto apego a los artículos 4º, 13 y 17 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público que al respecto señalan:

*Artículo 4º* La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*Artículo 13.* El gasto público federal se basará en los presupuestos que se formularán en apoyo a programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año y se fundarán en costos.

*Artículo 17.* Para la formulación del Proyecto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo elaborarán sus anteproyectos de presupuestos con base en los programas respectivos.

La ley en comentario consta de cinco capítulos en los que reglamenta las etapas teóricas observadas en todo presupuesto. En el capítulo primero se determina su contenido, sus bases y la competencia de los órganos administrativos que intervienen en los diversos aspectos relacionados con el gasto público. En el segundo regula la preparación de la iniciativa que anualmente presenta la Cámara de Diputados. En el tercero se estatuye como ha de llevarse a cabo por los encargados de aplicar el Presupuesto de la Federación.

En cuanto al equilibrio presupuestario la mencionada ley señala en su artículo 22 el principio relativo de que a toda proposición de aumento o creación de partidas en el proyecto de presupuesto anual, debe señalarse la correspondiente iniciativa de ingreso. Dicha disposición legislativa es una derivación del principio presupuestario constitucional, contenido en la fracción IV del artículo 74 constitucional que expresamente señala:

*"... que al examinarse, discutirse y aprobarse anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, tendrán que discutirse primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir las..."*

Las fuentes jurídicas que regulan este importante instrumento de la política económica son las fracciones VII del artículo 73, y IV del artículo 74 y artículo 126 constitucionales, federal, por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público artículos 31 y 32 y por la Ley General de Deuda Pública, las leyes anuales de ingresos de la Federación, los decretos anuales del presupuesto público, y la propia práctica presupuestaria dictada por la Ley

Organica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, una vez ejecutado anualmente el presupuesto por el Ejecutivo federal, debe dar cuenta al organo sancionador (Cámara de Diputados) a través de la cuenta pública.

*"La cuenta pública es el informe anual que rinde el Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados, dando cuenta de los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país".*<sup>82</sup>

Las fuentes jurídicas de esta importante función de fiscalización política a posteriori de la Cámara de Diputados están en la fracción VIII del artículo 73, en las fracciones II y IV del artículo 74 de la Constitución Federal, así como en el artículo 3<sup>o</sup> de la Ley Organica de la Contaduría Mayor de Hacienda (Diario Oficial 29 de diciembre de 1979).

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. 31-XII-1976), abrogó la Ley Organica del Presupuesto de Egresos de la Federación y entro en vigor el día 1<sup>o</sup> de enero de 1977. Siendo su modificación más reciente la publicada en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 1995.

#### c).- LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

El aumento creciente de los gastos gubernamentales (sic) para atender las necesidades colectivas (resic) llevó al Estado Mexicano a aprobar la Ley General de Deuda Pública, (D. O. 26 de julio de 1976). Y se publicó en el (D. O. el 31 de diciembre de 1976), derogándose el artículo 26 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera S.A., relativo a la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores, y entró en vigor el día 1<sup>o</sup> de enero de 1977. Sufriendo las más recientes reformas el 10 de enero de 1994 y la última el 21 de diciembre de 1995.

Esta Ley en sus exposición de motivos expresa:

*Las perspectivas financieras del país deben encauzarse por los caminos que la experiencia y la técnica aconsejan. Los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse a la producción de bienes y servicios, en tal forma que su utilización se dirija, fundamentalmente, a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social de la nación, que generen los ingresos necesarios para su pago que se empleen para el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público. "De fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto". Por desgracia este propósito siempre ha sido letra muerta para los responsables de la política económica.*

Y en México, ya se ha hecho algo consuetudinario, que la capacidad de pago de la nación haya sido excedida ininidad de

<sup>82</sup> Ibidem. Pág. 111.

ocasiones, y se han transferido enormes sumas por el pago tan solo de los intereses de la deuda, en tanto el capital permanece incólume, transfiriéndose la deuda a las generaciones futuras, ya que de diversos calculos se sabe, que cada mexicano, adeuda (SIN SABERLO) por el crédito externo, aproximadamente \$2000,00 dólares.

Y agrega en la exposición de motivos:

*La Ley General de Deuda Pública tiende en suma a optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito tanto interno como externo. Busca asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar, en todo momento la situación crediticia del país, con la cual podrá lograrse una programación eficiente del manejo de la deuda a través de la doble metodología que se propone: la normativa, por medio de técnicas jurídicas que emanan de esta ley y la programática, mediante las disposiciones que surjan de la actuación de los órganos que tendrán la responsabilidad de su manejo... (sic)*

El fundamento Constitucional de esta Ley, lo encontramos en la fracción VIII del artículo 73 de la Carta Fundamental que faculta al Congreso: "Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos para reconocer, mandar y pagar la deuda nacional..."

La Ley faculta al Ejecutivo federal, a sus órganos directos y el Departamento del Distrito Federal a contraer obligaciones que obligan a la nación, siempre que las fundamenten y programen, debiendo ser autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atribución que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría, contratar empréstitos y garantizarlos, así como emitir valores clasificables, tales como títulos de crédito y avalarlos (swaps, tesobonos, bonos cupón cero). Dicha competencia esta subordinada a la exigencia legal de que el adeudo corresponda a una obligación pública productiva, o bien al canje o refinanciamiento de adeudos anteriores.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo, además de vigilar que los créditos obtenidos por las entidades públicas se apliquen a planes productivos que autogeneren su servicio, a llevar un registro de la misma.

La presente Ley se complementa con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; pues en esta debe estar contemplada la deuda pública que el Estado necesite para financiar su desarrollo. Esta norma legal plantea también sus objetivos dirigiéndolos a apoyar el desarrollo económico y social, de ahí, que citaremos a continuación los preceptos de la misma, que nos permiten apreciar su incumplimiento por parte del gobierno.

Artículo 4º Corresponde al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva..."

IV. Cuidar que los recursos procedentes de financiamiento constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

V. Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

Artículo 9<sup>o</sup> El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, informará a sí mismo trimestralmente de los movimientos de la misma.

Artículo 10<sup>o</sup> El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

Artículo 15. En ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la capacidad de pago de las entidades del sector público que las promuevan.

Artículo 27. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión.

Esto es lo que señala la Ley de Deuda Pública, pero ni los titulares de las entidades públicas la observan como debe ser, ni se cuidan los recursos provenientes del exterior vía créditos; así como no se ha tenido reparo en hipotecar los yacimientos petroleros del país como ocurrió con la garantía del préstamo emergente de 1995 por 20 mil millones de dólares; y los montos autorizados por el Congreso para endeudar al país son rebasados, o se autoriza un endeudamiento excesivo; no se cuida que los recursos del crédito externo se apliquen a planes de desarrollo

economico y social, pues casi siempre esos capitales se guardan en las bóvedas del Banco de México y solamente sirven para pagar los intereses de esa misma deuda; por tanto no genera recursos para su pago. Es más, aún y cuando ahora cada mes, se informa del incremento o decremento en las reservas monetarias del Banco del México, para que según esto todos tengamos conocimiento de la estabilidad del país y del peso.

¿Pero cuándo se ha informado al pueblo de México?, que las citadas reservas internacionales del Banco de México, se encuentran totalmente conformadas por fondos provenientes de los préstamos extranjeros, y que no se han generado en México. Y algo más, el gobierno ha excedido en incontables ocasiones la capacidad de pago del país, y por si esto fuera poco; ¿cuando el ciudadano común y corriente se ha enterado del monto real de la deuda externa?, violando también el mandato de dar a conocer el débito externo nacional, dispuesto en el artículo 27 de esta ley. Por tanto consideramos que esta importante ley solamente ha servido a los funcionarios del gobierno para parapetarse tras ella y tener un excelente pretexto para hipotecar el país legalmente.

En resumen la historia independiente de México está indisolublemente entrelazada con la historia de su deuda externa, durante 177 años, México ha sido siempre deudor, nunca acreedor; benéfica a veces, en la mayoría de los casos la deuda externa ha sido un grillete, un obstáculo al desarrollo, un motivo de humillación internacional.

La posibilidad de resolver los problemas internos con el crédito y la inversión extranjera ha sido una de las grandes pretendidas soluciones mágicas de nuestra historia. Su espejismo ha encendido la imaginación de casi todos nuestros gobernantes.

En esos 177 años, México ha suspendido o casi el servicio de su deuda en catorce ocasiones, a razón de una vez cada doce años. En varios momentos ha sido seriamente amagado de intervención militar si no cumplía con sus compromisos financieros, que se hizo realidad con la invasión francesa. En numerosos momentos ha debido firmar acuerdos onerosos. Y si bien nunca hemos pagado el monto total de nuestras deudas, (sic) la suma de intereses devengados, las concesiones económicas concedidas y los privilegios políticos otorgados al extranjero, superan en mucho, el valor real de estas.

Pero algo impide aprender la lección. En los últimos 20 años, México se ha visto obligado a firmar con el Fondo Monetario Internacional, ocho cartas de intención (una cada dos años y medio), verdaderos tratados internacionales que norman, orientan y comprometen nuestra política exterior y en consecuencia, frenan, limitan y obstruyen la posibilidad de alcanzar por fin el desarrollo general e integral de México.

---

---

## CAPITULO V

### SITUACION ACTUAL DEL ESTADO MEXICANO COMO RECTOR DEL DESARROLLO NACIONAL Y COMO OBSTACULO Y PROMOTOR DEL CAMBIO INSTITUCIONAL Y SOCIAL

---

---

#### A).- REALIDAD ECONOMICA, JURIDICA, POLITICA, SOCIAL Y CULTURAL DEL ESTADO MEXICANO CONTEMPORANEO.

Entraremos a señalar lo que la realidad nos ha enseñado, señalando el divorcio del discurso oficial engañoso y utópico, y de la verdad histórica y auténtica.

#### 5.1. GENERALIDADES.

Desde 1940, México ha experimentado una transformación que lo llevó de ser un país predominantemente rural, exportador de productos primarios a ser la decimotercera potencia económica y una importante nación comercial en el mundo, aún y cuando gran parte de las exportaciones hayan sido de materias primas. Esta notable transformación no fue suave ni tampoco completa: En 1982 ocurrió una gran ruptura en el desarrollo del país, cuando cuatro décadas de crecimiento acelerado se detuvieron bruscamente al no estar dispuestos ya los acreedores internacionales a financiar la deuda externa de México que crecía rápidamente.

La crisis que sobrevino condujo a una completa revisión y reorientación de la estrategia de desarrollo del país, e inició el proceso difícil pero necesario de eliminación de los desequilibrios macroeconómicos más importantes que se habían generado durante los doce años anteriores; (que el pueblo ingeniosamente bautizó como la docena trágica), al mismo tiempo, los gobiernos sucesivos abandonaron la anterior estrategia de desarrollo dirigido por el Estado, a través de la sustitución de importaciones, e instrumentaron reformas económicas de amplio alcance con el objeto de revitalizar el papel de las fuerzas del mercado y racionalizar la estructura de incentivos económicos.

Pese a los extraordinarios éxitos alcanzados en un principio, los mismos se han desplomado por diversos factores, y a los graves problemas macroeconómicos, deben anexarse los problemas microeconómicos, y aún en el orden político y de desarrollo social en todo el país, asignaturas pendientes para el Estado y que han permitido a varios sectores cuestionar severamente el rígido proyecto neoliberal implantado en el país, dadas las condiciones delicadas que en su estructura social, política y económica que aún imperan en vastas regiones y que nos obligan a una urgente y profunda reflexión y revisión del modelo de desarrollo mexicano adoptado actualmente, y que ha propiciado a la par con la crisis económica más grave en la historia del país (1994-?); una crisis política y social de enormes consecuencias para el aparato

gubernamental, que ha ido degradándose, permitiendo la presencia cada vez más cercana de un cambio en el sistema de gobierno que ha sentado sus reales en la nación mexicana; sistema que a lo largo de 70 años ha demostrado con creces su fracaso.

En EL Informe sobre el Comercio y el Desarrollo de 1995, de la UNCTAD (Conferencia de Comercio y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas), se dió a conocer lo siguiente: "La estrategia económica de México, la cual ha recibido la bendición de la comunidad internacional, es la principal causante de las dificultades por las que atraviesa ese país y no sus errores de cálculo como se ha argumentado constantemente..."<sup>83</sup>

"Una de las principales causas, si no es que la principal de los problemas y crisis de nuestra economía, lo es sin duda el mal manejo que el gobierno ha hecho del dinero. La responsabilidad por ello recaé directamente sobre el Banco de México. Si el dinero no funciona correctamente la economía toda acaba por no hacerlo. La principal responsabilidad que todo gobierno tiene en el ámbito económico es para con el dinero..."<sup>84</sup>

Es un hecho que desde hace dos décadas el gobierno mexicano, en materia dineraria, no ha cumplido. Acumulamos ya en la economía mexicana más de 20 años de un pésimo manejo del dinero por parte del Banco Central, proceso cuyo resultado ha sido la degradación del peso, antes del viejo, luego del nuevo y ahora del actual. Ni el índice de precios se ha mantenido estable ni el poder adquisitivo de nuestro dinero se ha mantenido constante. Los efectos de todo ello sobre la economía han sido desastrosos.

En materia de inflación hace un más de un cuarto de siglo que en la economía mexicana estamos mal. La época de la inflación abarca ya 27 años. "De 1958 a 1970 la inflación promedio anual en México durante los años del desarrollo estabilizador fue de 2.6%, al tiempo que el crecimiento anual fue en promedio del 6.2% anual del PIB..."<sup>85</sup>

Aquella época fue de estabilidad de precios, sin la cual a la larga el desarrollo resulta imposible; y si algo a crecido en nuestro país es la inflación y por tanto los precios. "A mediados del gobierno de Luis Echeverría se inició un proceso inflacionario que ya no se ha detenido; se mantuvo la tasa de crecimiento, pero la tasa de inflación se disparó hasta un 15.2%, que era 483.8% mayor, iniciándose la mala política monetaria del gobierno. Se inició a la vez el proceso de degeneración dineraria, proceso del cual hoy más de 25 años después, todavía no salimos. Hoy el peso sigue enfermo..."<sup>86</sup>

Lo anteriormente citado es indiscutible, pues desde esos años, se inició la debacle del peso mexicano, y aún hoy vemos como día con día la moneda mexicana se deprecia paulatinamente.

<sup>83</sup> EL UNIVERSAL. Lunes 9 de octubre de 1995. Sección Financiera. Pág. 3.

<sup>84</sup> DAWN ARNAL, Arturo. El mal manejo del dinero un poco de historia. (Editorial). El Universal. 12 de febrero de 1996.

<sup>85</sup> SOLIS, Leopoldo. Op. cit. págs. 9-60.

<sup>86</sup> DAWN ARNAL, Arturo. Op. cit.

"A lo largo del gobierno de López Portillo la tasa del PIB, fue de 1977 a 1982 de 6.6% a 10.4%, solo que la inflación se disparó ahora a un promedio anual de 35.8%. 135.5% mayor que la del sexenio anterior, y 1275% mayor que la del periodo del desarrollo estabilizador. El sexenio de De la Madrid fue el sexenio del estancamiento con inflación. De 1983 a 1988 el PIB fue de menos de 0.4%, la inflación promedio fue de 86.7% promedio anual, y en 1987 se alcanzó la que hasta hoy sigue siendo la mayor inflación anual en lo que va del siglo: 159.2%. Algunos pensaron que durante el gobierno de Salinas de Gortari las cosas mejorarían y de hecho lo fueron pues la inflación bajó hasta un promedio anual de 15.9%, pero todavía muy alejada de la máxima recomendable que es del 3% anual..."<sup>87</sup>

Sintetizando, durante los gobiernos del nacionalismo revolucionario (Echeverría y López Portillo) la inflación promedio anual fue de 25.5%; durante los sexenios del mal llamado neoliberalismo (De la Madrid y Salinas) fue de 51.3%. Desde que el gobierno Echeverrista abandonó el desarrollo estabilizador, y se substituyó por el desarrollo compartido (la expresión echeverrista del nacionalismo revolucionario), la inflación promedio anual en la economía mexicana ha sido de 38.4%, de acuerdo con datos del INEGI. Muy lejos del 3% de inflación anual que postulan los expertos, y que tuvimos durante 30 años. Ello quiere decir, que desde hace más de un cuarto de siglo el poder adquisitivo de nuestro dinero ha estado sujeto a un proceso destructivo y por tanto se ha presentado la involución de la economía mexicana.

Los salarios de los trabajadores en cambio se han visto perjudicados en una proporción aún más acentuada, y durante los cuatro últimos sexenios, solamente en uno, en el de Echeverría el salario mínimo aumentó más que los precios, así el aumento de la inflación en ese lapso ha sido de 38.4% anual, en tanto que los salarios mínimos lo han sido en 33.4% anual. Actualmente para que el salario mínimo recupere el poder adquisitivo que tenía en 1994 tendría que incrementarse en un 250%, lo cual muy pocos empleadores, por no decir ninguno estarían en condiciones de soportar. Y aún con ello el salario estaría muy lejos de servir para lo que se establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, que en la fracción VI, párrafo segundo dice:

*Los salarios mínimos generales deberán ser familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.*

Además lo que señala en un tenor semejante, la Ley Reglamentaria (Ley Federal del Trabajo), que en sus artículos 85 párrafo segundo y 90 también en el segundo párrafo, establecen:

*Artículo 85. El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.*

<sup>87</sup> Ibidem.

Artículo 90. *El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos.*

El salario mínimo no ha sido más que una fantasía, pues nunca ha servido ni alcanzado los objetivos para lo que fue establecido. Con todo y que las autoridades hacendarias y del trabajo afirman que el salario mínimo ya no existe y que solamente se utiliza como una referencia, la realidad es totalmente opuesta, y según la misma Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en informe dado a conocer el día 2 de mayo de 1998, dijo que el 17.6% por ciento de la población ocupada del país, devenga un salario mínimo ó menos.

Aquí en México, donde acuñaron el término del neoliberalismo desde el sexenio de Miguel de la Madrid, llevamos casi 17 años ciegos en el fraude de un supuesto renacimiento. Se nos hizo creer que estaban abiertas las puertas del primer mundo, y cuando más creímos esto, nos entregaron la factura. El daño fue inmenso: "Entre 1982 y 1997 los salarios aumentaron en 5 mil 487 por ciento, pero la inflación subió en 38 mil 775 por ciento o sea siete veces más de como subieron los jornales". (BANCO DE MEXICO. Los Indicadores Económicos, Informes. 1988-1997).

Desde Adam Smith hasta Pedro Aspe, no encontramos más que el texto de Walter Lippman "La Ciudad Libre", que se refiera al neoliberalismo como existente teoría económica. Por lo que se refiere a la versión mexicana, por neoliberalismo se pretendió engañarnos con triquiñuelas que supuestamente buscaban la apertura de la economía dentro de un esquema de libre mercado y control individual de las reglas del juego. Esa decimos, fue la teoría. En la práctica nunca fueron las cosas tan al revés. Nada positivo se logró para modernizar la economía y propiciar el desarrollo nacional. Las privatizaciones constituyeron un instrumento de capitalización para un club de amigos. La economía llegó al borde del colapso, inflación desbocada, desempleo, caída sin precedentes en la producción y en el PNB de -7% durante 1995. Todo por cierto, cubierto con un espeso y azufrado manto de corrupción que envolvió a altos personeros del gobierno.

Tal forma de gobernar no fue liberal, no se inspiró en el neoliberalismo, ni mucho menos alcanzó, el nombre que otros quisieron darle de liberalismo social, pues lo primero que abandonó el Estado fue el control de precios y variadas actividades que le correspondía dirigir, esto nos llevó a un siniestro juego, de encendidos discursos y poses patriotas, (que no patrióticas) para esconder el grado de pobreza sin precedente al que se ha llevado al país, al menos en la historia moderna.

*"De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), durante 1995-1997, en México se registró la mayor caída en los salarios reales en América Latina desplomándose aquellos hasta en un 36.6% en relación los años anteriores, ubicándose el ingreso a la altura de países como Haití y Perú, donde el ingreso es de apenas el equivalente a 3 dólares por día", y si lo comparamos con lo que se obtiene en Japón, E.U.A. y*

Canada, donde el ingreso es de \$88.00 dólares de salario mínimo, aproximadamente por día, y que el ingreso per cápita anual en esos países es de \$40,528.00; \$28,800.00, y \$28,000.00 dólares respectivamente; en tanto que en México es de \$3,000.00 dólares, así podemos darnos perfecta cuenta que la diferencia es abismal entre nuestro país y nuestros vecinos del norte y principales socios comerciales. Y que el poder adquisitivo de nuestra moneda, y el valor de nuestro trabajo, es insignificante.

El día 11 de junio de 1997, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), por medio de el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (ONUD), y la Conferencia de Comercio y Desarrollo (UNCTAD), de la Organización de las Naciones Unidas, dió a conocer los resultados de un estudio efectuado de mayo de 1995 a mayo de 1998 a fin de conocer el grado de avance o atraso de las economías de 175 países, entre los cuales se encuentra México, de ese estudio se concluyó que:

En México al menos 20 millones de habitantes sobreviven con el equivalente de menos de un dólar per capita por día (es decir unos diez pesos diarios); que existen 5 millones de niños con desnutrición crónica y 7 millones más con niveles de desnutrición avanzada, el poder adquisitivo de la población (DE LA QUE CUENTA CON UN EMPLEO, LOS DESEMPLEADOS NO ESTAN CONSIDERADOS), es menor al que se tenía en 1950; 20 millones más de personas no tienen acceso a la seguridad social, el analfabetismo es del 12%, el grado de estudios de la población en promedio es de 4° grado de primaria, se termina este estudio de la UNCTAD diciendo que México ocupa el lugar número 52 de entre los países estudiados, que más han ido reduciendo los niveles de vida de sus habitantes, retrocediendo seis casillas, pues al inicio del estudio el país se encontraba ubicado en el lugar número 46, es decir que en lo que va del régimen actual nos hemos ido más atrás en el ámbito mundial de las naciones en vías de desarrollo. Ubicando a México, un país privilegiado por sus recursos, naturales y humanos, a la altura de los países más pobres de la Tierra, contándose entre las naciones con un ingreso per-cápita más bajo.

Todos los fenómenos económicos se encuentran en estrecha relación, así vemos como en conjunto con la inflación, la devaluación continua del peso mexicano (de 1976 a 1998, el peso se ha devaluado en relación al dólar estadounidense en un porcentaje de aproximadamente un pavoroso 70,000% setenta mil por ciento), con ello el deterioro del salario, caída en el nivel de empleo ocasionado por el cierre de empresas que no pueden sostenerse, la apertura de las fronteras a toda clase y de todas partes del mundo a mercancías de baja calidad, etc.

Llevamos ya 16 años de la implantación del neoliberalismo a partir de 1982, y es extraño pero indiscutible, que desde entonces se acentuó el desplome de la economía, de la sociedad, y del sistema político que nos rige.

## 5.2. MODERNIZACION Y ADECUACION DEL MARCO JURIDICO DE LA ACTIVIDAD ECONOMICO-SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO.

Los más recientes intentos de conformar un aparato productivo, más articulado, moderno y eficiente, que permita incrementar la repartición más justa de la riqueza, y propiciar un desarrollo

armónico más generalizado se intentó en los años de 1992, 1994, 1995 y 1997. La estrategia de modernización se sustentó en un perseverante esfuerzo para impulsar la inversión privada como motor del crecimiento económico, a través de la circunscripción de las actividades productivas del Estado a los ámbitos en que su participación resulta estratégica y prioritaria para el desarrollo, modelo que se está abandonando, pues cada vez son menos los campos de intervención económica, donde debe participar el Estado. Se ha tratado de hacer una revisión permanente del marco jurídico que regula las actividades productivas; y una mayor liberación comercial e indiscriminada frente al exterior, se permitió la inversión tanto nacional como extranjera en rubros y áreas que anteriormente estaban reservadas al Estado, y elevar la innovación tecnológica, en particular del sector exportador, cuyo objetivo es coadyuvar al desarrollo económico y social del país.

El Estado mexicano como promotor de las transformaciones de la economía y la sociedad; continuó revisando el marco regulatorio en el que se desenvuelve la actividad económica.

Por ello, con el fin de impulsar la modernización y el desarrollo, se han reformado y creado entre otros, los siguientes instrumentos legales:

Con el propósito de establecer condiciones más favorables para el funcionamiento del mercado se expidió la *Ley Federal de Competencia Económica*, que abrogó la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, publicada en el D.O. el 31 de agosto de 1934 así como todas sus reformas y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el D.O. el 30 de diciembre de 1950 y todas sus reformas.

La *Ley Federal de Competencia Económica* tiene como objetivo promover la eficiencia y evitar prácticas monopolísticas. Para ello identificó las modernas formas de organización industrial y comercial, diferenciándolas de las prácticas monopolísticas contemporáneas las cuales se tipifican como absolutas (como los cárteles y los arreglos de subastas públicas) y relativas (como las ventas atadas y los convenios de exclusividad), y dotó al Estado de nuevos instrumentos jurídicos, a fin de combatir desviaciones que puedan traducirse en prácticas anticompetitivas, distorsiones del mercado y daños al productor y consumidor nacional. Este nuevo marco jurídico garantiza o más bien (trata de garantizar), un trato adecuado a las cadenas productivas y permitirá que las empresas nacionales y extranjeras conquisten mercados con base a precios, calidad y mayor productividad, que deriven en un mejor ambiente de competencia en México.

El artículo 28 Constitucional enuncia en su primer párrafo: En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopolísticas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos que fijan las leyes... Sin embargo, esas prácticas siguen imperando, haciendo a un lado aquellas actividades exclusivas del Estado.

La Ley de Competencia, en el artículo 1<sup>o</sup> expone: La presente Ley es reglamentaria del artículo 28<sup>o</sup> constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las

areas de la actividad económica

EN el artículo 2<sup>o</sup> se enmarca el objeto de la ley y dice: Esta ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopolísticas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

En el artículo 8<sup>o</sup> se encuentra la prohibición a la existencia de los monopolios y estancos:

Quedan prohibidos los monopolios y los estancos, así como las prácticas que en los términos de esta Ley, disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

La abrogada Ley de Monopolios definía a los monopolios y los estancos; en su artículo 2<sup>o</sup> decía: se entiende por estanco, el monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al fisco. El artículo 3<sup>o</sup> por su parte: se entiende por monopolio: toda concentración o acaparamiento industrial o comercial, y toda situación deliberadamente creada que permita a una o varias personas imponer los precios de los artículos, las cuotas de los servicios con perjuicio del público o de alguna clase social.

En el artículo 9<sup>o</sup> La Ley de Competencia, define las prácticas monopolísticas absolutas, como los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí.

En el artículo 10 de la misma ley, se describen las prácticas monopolísticas relativas; que son los actos, contratos, convenios o modificaciones cuyo efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente el acceso ni establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas..." Es innegable, que en nuestro país existen agentes económicos que llevan a efecto prácticas de este tipo.

El artículo 13 expone las características que una empresa deberá presentar para considerarse un monopolio: Si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante, deberá considerarse:

I. Su participación en dicho mercado y si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;

II. La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;

III. La existencia y poder de sus competidores;

IV. Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumo;

V. Su comportamiento reciente, y;..."

En México es indudable, la existencia de agentes económicos, que son capaces de imponer por cuenta propia sus precios y manipular el mercado, como son entre otros Teléfonos de México, las industrias automotrices (Volkswagen, Chrysler, General Motors, Ford etc.), las refresqueras (Coca-Cola y Pepsico), las vidrieras (Vitro y Alfa), farmacéuticas (Bayer, Ciba, Jhonson etc.), textiles (Celanese etc.) y las harineras como Maseca y Minasa, las electrónicas Sony, Phillips, General Electric, y muchos otros gigantes industriales más, que en prácticamente todos los ámbitos

de la producción o prestación de bienes y servicios, monopolizan la actividad económica de sus sectores productivos; todo a partir de que el Estado ha ido abandonando los controles de esos sectores de la economía nacional; ó ha permitido que la competencia se torne desigual. Aún con un marco jurídico que la regula.

Entonces redundando un poco, el contenido de dicha Ley, es uno más de los que se queda en el tintero de las buenas intenciones, y la realidad es totalmente diferente, pues todos conocemos el monopolio que conforma la empresa de Teléfonos de México, que sigue manteniendo la supremacía en cuanto a la telefonía local, e imponiendo unilateralmente sus tarifas en todo el país.

También ha sido tradicional y arbitrario el monopolio que se ha concedido a Televisa en materia de comunicación masiva por medio de los medios electrónicos (radio y televisión), que en incontables ocasiones se ha convertido en instrumento del Estado para manipular y la información que luego es dada a conocer a la población, además de propiciar con sus transmisiones, un deterioro en la cultura, que están más enfocadas a facilitar el conformismo; mediante el principio aún hoy en vigor de los Césares romanos de "al pueblo pan y circo", si bien esto último lo han cumplido a la perfección con los tradicionales sábados y domingos "fútboleros", además Televisa acapara prácticamente el 100 por ciento de las señales de ultra alta frecuencia UHF, mismas que no explota, pero que no permite que nadie más lo haga, en contraposición no solo con la Ley General de Comunicaciones, la Ley Federal de Competencia, sino con la propia Constitución General.

En el artículo 16 de la Ley Federal de Competencia Económica, analizaremos lo referente a las concentraciones, mismas que son definidas como: *la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos. La comisión impugnara y sancionará aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.* Como muestras de la existencia de las concentraciones económicas y que la citada ley intenta combatir, pueden citarse la concentración que han ido ejerciendo cada vez más a fondo son las trasnacionales refresqueras Coca-Cola y Pepsico, que han ido fusionando a su estructura a casi todas las empresas mexicanas que se dedicaban a ese ramo de la producción, o empresas como Purina, Glaxo-Welcome, Unión Carbide, Nestle, Mitsubishi etc., que también han concentrado bajo su estructura orgánica a empresas más pequeñas que se dedicaban a ramos similares de producción, de los anteriores como ejemplos reales, podemos concluir que la Ley Federal de Competencia Económica, es una ley más que pasa al de los compromisos políticos del gobierno y de sus dirigentes. Pues es indudable, que los monopolios y las prácticas monopólicas, no han desaparecido.

El artículo 23 de la ley en comentario establece las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia, que como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a

su cargo prevenir, investigar y combatir las prácticas monopolicas y las concentraciones, y gozara de autonomia para dictar sus resoluciones. Se otorgan facultades potestativas a la citada comision, y si bien es cierto la ley otorga el recurso de inconformidad de las resoluciones, esa inconformidad debera presentarse ante la misma comision, sin que otro organismo tenga esa atribucion, lo cual permite la practica de la corrupcion.

Es cierto que en el actual Estado, se necesita de los monopolios privados y estatales, y todos han acabado por entrar en la esfera de las instituciones del Estado; entonces lo que se necesita es una reqlamentacion deveras real y cierta que haga efectiva la economia mixta estatuida en el articulo 25 constitucional; y no se se elimine a empresas que siempre compiten en desventaja ante los grandes monopolios estatales y privados protegidos por intereses politicos.

Para definir al monopolio, se han emitido otras tesis jurisprudenciales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nacion; algunas de ellas son:

**MONOPOLIOS.** *El monopolio es el resultado de una concentracion en unas mismas manos de todos o de la mayor parte de los objetos del mismo genero y especie que existan en los mercados de una comarca más o menos extensa. o de los medios de produccion, tiende en una palabra, a suprimir a los competidores, desplazándolos de la lucha economica y subvirtiendo los principios que rigen a la produccion y al consumo.* \*

**MONOPOLIOS.** *Por monopolio se entiende el aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de algún privilegio, bien de otra causa cualquiera; y el articulo 28 constitucional equipara al monopolio todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la produccion industrial o comercial y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva o indebida a favor de una o varias personas en perjuicio del pueblo en general o de una clase social; de manera que cuando una ley establece la exencion de un impuesto, para los productores que acepten condiciones que les impongan instituciones privadas, indudablemente tiende a evitar la libre competencia, creando el monopolio en perjuicio de los demás..."* \*\*

**MONOPOLIOS.** *Por monopolio debe entenderse, en uno de sus aspectos, el derecho exclusivo que se concede a una persona para comerciar con determinado articulo; pero el privilegio que se concede a un fabricante, para el uso exclusivo de una marca o nombre comercial, no constituye monopolio, ni viola por consiguiente, el articulo 28 constitucional. Esta tesis pareciera ser que tambien tolera los monopolios.* \*\*\*

- 
- \* TESIS JURISPRUDENCIAL 447. Quinta Epoca. Apéndice 1917-1975. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 726. Monopolios.  
\*\* TESIS JURISPRUDENCIAL 447. Quinta Epoca. Apéndice 1917-1975. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 726. Monopolios.  
\*\*\* TESIS RELACIONADA Quinta Epoca: Tomo XXXIV, pág. 2745. - Otero M. Juan, A.

Antonio Carrillo Flores, en su libro *La Economía y los derechos del hombre en la Constitución mexicana*, al ser citado por Andrés Serra Rojas, afirma: "Quién ahonde un poco en la Constitución y sistemas de gran capitalismo en México, podrá notar que gran parte de la técnica legislativa sobre las concentraciones, ha tenido como objeto favorecerlas subrepticamente. Las leyes se han elaborado en ocasiones para respetar o acrecentar intereses monopolistas que favorecen a determinada clase social".<sup>88</sup>

Y esto muy pocos podrían discutirlo.

Para regular a las agrupaciones financieras se reformó y adicionó la Ley de Instituciones de Crédito para tratar de fortalecer su estructura y se intenta fomentar la presencia mínima de capital extranjero, garantizando en todo momento que el control quede en manos de mexicanos. Esta ley también se queda en el limbo, pues es bien sabido que la mayoría de las Instituciones Bancarias, se han estado fusionando con grandes bancos extranjeros, como el Banco de Santander, el Banco Bilbao Vizcaya, El City Bank, El Banco de Singapur, El Chase Manhattan Bank, etc., contravieniéndose lo que establece esta ley en cuanto a la inversión extranjera, misma que ha ido aumentando gradualmente a ciencia y paciencia de las autoridades que deben regularla.

Y por si fuera poco, de la misma crisis económica de diciembre de 1994, sobrevino una grave crisis financiera, que amenazó con derrumbar totalmente la débil economía mexicana, que afectó a todo el sistema bancario que había sido privatizado recientemente por el régimen de Salinas de Gortari; resultado, tuvo que subsidiarse a la Banca hasta por un monto de 270,000 mil millones de pesos, equivalentes al 11.9% del producto interno bruto de los años 1995, 1996, 1997 y 1998 y aún se espera tener que aportar otra cantidad similar durante 1999. Si eso es cierto, se destinó aproximadamente el 30 por ciento, (casi una tercera parte del presupuesto del gasto público que eroga el gobierno federal durante 1998, y que fue de \$871,689.49 millones de pesos). Sin contar los tres recortes que se hicieron. Y para 1999, con un presupuesto de \$1,100,000,000.00 millones de pesos, el panorama es tétrico.

Y si a ello agregamos la iniciativa del Ejecutivo Federal enviada al Congreso de la Unión en abril de 1998, para que se aprobara que los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA); QUE DE ACUERDO A DATOS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA EL BANCO DE MEXICO Y LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES: SUMABAN LA CANTIDAD DE \$552,300 MILLONES DE PESOS (APROXIMADAMENTE \$65,000,000,000.00 MILLONES DE DOLARES), SE CONVIRTIERAN EN DEUDA PUBLICA; INICIATIVA QUE FUE APROBADA EL 12 DE DICIEMBRE DE 1998 CON 325 VOTOS A FAVOR DE LAS FRACCIONES DEL PRI Y EL PAN Y 127 VOTOS EN CONTRA DE LOS OTROS PARTIDOS; PASIVOS QUE EN DICIEMBRE DE 1998, SON YA \$72,000,000,000.00 (SETENTA Y DOS MIL MILLONES DE DOLARES); DEUDA QUE SERVIRA PARA "RESCATAR A UNOS CUANTOS", CON RECURSOS FISCALES QUE SERAN TREINTA Y DOS VECES SUPERIORES A LOS RECORTES PRESUPUESTALES DE 1998; DEUDA QUE EN JUNIO DE 1998, YA SE LE CONSIDERA COMO LA DEUDA PUBLICA MAS GRANDE, LA MAS IMPRODUCTIVA, LA MAS INJUSTA Y FRAUDULENTA EN EL

88

ANTONIO CARRILLO FLORES, citado por ANDRES SERRA ROJAS.  
Derecho Administrativo 1999, pág. 475

SISTEMA FINANCIERO DEL PAIS Y DE LA HISTORIA DE MEXICO.  
Resultado: Se financiara una vez más al gran capital financiero, premiándose la ineficiencia y beneficiando a pequeños grupos que concentran la riqueza. Hoy no solo no se subsidia al necesitado, pero sí se subsidia a los banqueros aún a los extranjeros.

Con la reforma al artículo 27 Constitucional en materia agraria, se trata de optimizar, los recursos que el Estado poseé en beneficio de los habitantes del campo permitiendo a los inversionistas privados participar en las actividades productivas. Como complemento a estas reformas se crearon la Procuraduría y los Tribunales Agrarios, a fin de impartir justicia a los campesinos. Sin embargo los resultados han sido distintos. El artículo 27 regula la propiedad social en el párrafo tercero y en las fracciones VII, VIII, IX, XVII, XIX y XX. La Ley Agraria (D.O. del 26 de febrero de 1992), derogó la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, parcialmente la Ley de Fomento Agropecuario y otras disposiciones legales; por lo que, como consecuencia de la reforma constitucional de 1992, estamos ante la configuración de un nuevo marco normativo secundario en materia agraria. Con esa reforma, se puso fin a lo que se inició hace 87 años con la creación del ejido y con la emisión de la primera Ley Agraria del 6 de enero de 1915, ha seis años de la vigente Ley Agraria 50% de los 29,000 ejidos que según la Procuraduría Agraria existen en el país se han privatizado, y al 31 de diciembre de 1997, se han inscrito 3,400 sociedades rurales civiles y mercantiles.

Si el espíritu inicial del artículo 27 de la norma suprema fue terminar con la explotación campesina, extinguir el latifundio, desarrollar el agro, acabar con la pobreza, distribuir la tierra y hacer al país más productivo; esos fines sólo se lograron, pues se repartió tantas veces la tierra, aunque sólo en el papel, que la misma se pulverizó, se repartieron 110 millones de hectáreas, la mitad del territorio nacional, dando origen al llamado minifundismo. Trayendo como resultado, que los minifundistas no pudieran ser sujetos de crédito que tuvo como consecuencias, estancamiento, deterioro técnico, producción insuficiente del ejido, falta de certeza de la tenencia de la propiedad, bajos ingresos y un atraso cada vez más generalizado del campo y sus habitantes; la reforma de 1992, tenía como objetivos otorgar certidumbre jurídica en el campo; proteger la vida ejidal y comunal y la capitalización del campo, y terminar con el reparto de tierras inexistentes. Se supone que el fin del reparto agrario y la mejor protección jurídica de la pequeña propiedad no implica sentar las bases para regresar al latifundismo. Pues para ello, la fracción XV (art. 27 const.), fue modificada para establecer expresamente que en nuestro país están prohibidos los latifundios.

Opinión con la que no coincidimos. Con la citada reforma se permite la participación de terceros en las tierras ejidales y comunales, (fracción VII párrafo tercero del artículo 27): "... Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras.

Los artículos 45 y 46 de la Ley Agraria vigente establecen:

Artículo 45. *Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables.*

Artículo 46. *El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, respectivamente. Esta garantía solo podrán otorgarla en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.*

Consideramos por nuestra parte, que al permitirse la intervención de terceros personas físicas o morales como las instituciones de crédito, puede concluirse, que el retorno al latifundio ha comenzado a darse nuevamente, dadas las necesidades de las grandes empresas transnacionales como Kellogs, Purina, Pepsico, Nestle entre otras, que han comenzado a arrendar grandes extensiones de tierras, que podemos considerar como latifundios legales, además de la tradicional usura y voracidad de la Banca, que no se caracteriza por financiar al agro. Las reformas a este importante artículo, lo han despojado del contenido inicial que le dieron los constituyentes de 1917, al haber cambiado el sentido de la propiedad con carácter social, pues al dar entrada a la iniciativa privada para poder participar en el agro, se ha propiciado, que esta solo invierta en las tierras que cuentan con sistemas de riego artificial, que de acuerdo con información de la Procuraduría Agraria la Secretaría de la Reforma Agraria y el INEGI son el 4% de las tierras cultivables de la Nación, en tanto que 18% son de temporal, el 17% de selvas y bosques y 4% se les dan otros usos. Es por ello que no se ha beneficiado al ejido en general, pues dado que no hay recursos para el campesino temporalero, este se ve obligado a alquilar y vender su tierra, con lo que reiteramos, el latifundio, ha empezado a revivir, aún y cuando sea disfrazado, convirtiéndose de paso al ejidatario dueño de la tierra, en empleado y peón del arrendador de la misma, que es el máximo beneficiario en el nuevo marco legal del agro mexicano, cambiando el sentido de la frase de *«la tierra es de quién la trabaja, por la tierra es de quién la renta»*; tal y como está ocurriendo en Tabasco con el Proyecto "Pulsar", que ha arrendado hasta el momento 20,000 hectáreas, de tierras dedicadas al cultivo de productos naturales de la región, para transformarlas en zonas de siembra para eucaliptos, que servirán para producir papel y exportarlo, aniquilando la tierra, pues estos árboles no permiten que nada crezca alrededor de ellos, de paso convirtiéndose en jornaleros a los arrendadores; o el Plan Alfa-Omega, que planea dividir el territorio nacional en dos partes, previa adquisición, de las tierras que sean necesarias a lo largo de tres estados, como son Oaxaca, Veracruz y Tabasco.

Si a todo esto sumamos, el retiro del Sector Oficial (CONASUPO), como comprador de los productos agrícolas,

esencialmente granos y oleaginosas en 1989, la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC), que obligó a los agricultores a refeniciar sus productos con las bolsas agropecuarias de Estados Unidos -principalmente la de Chicago-, aunados a la gran inexperiencia de los campesinos mexicanos para comercializar sus productos, lo que produjo desaliento, especulación y un descenso marcado en la producción agrícola del país, y el retiro de subsidios a los campesinos temporaleros por parte del gobierno federal; (los subsidios que existen, son de 5 a 7 veces menores que los países con los que queremos competir, E.U.A., Cánada, la Comunidad Europea etc.), los resultados de programas de apoyo como son Procampo y Alianza para el Campo, siempre insuficientes; y que casi siempre favorecen a los agricultores más prominentes que menos necesitan esos apoyos. **RESULTADO, UN DEFICIT AUN MAYOR AL QUE YA PADECÍAMOS EN ALIMENTOS Y UN INCREMENTO EN LA DEPENDENCIA ALIMENTARIA DEL EXTERIOR.** Por ello es que consideramos que el actual modelo agroproductivo en México es profundamente excluyente; el desarrollo rural que con eficacia debe procurar beneficios colectivos, queda para no variar en proyectos y no en realidades.

La nueva Ley Forestal, intenta promover el aprovechamiento racional de recursos forestales para asegurar su conservación; delegando al sector social el manejo y operación de las empresas forestales, y al privado la conservación, mejoramiento, aprovechamiento y regeneración de los recursos. Cuando esto debiera haberse hecho al precisamente al revés. Al tiempo que complementada con las reformas al artículo 27 en materia forestal, coadyuva a transformar al ejidatario en un subordinado de las empresas madereras, o papeleras como Kimberly Clark; o San Cristobal; que explotarán las tierras de aquel.

Se expidió también una nueva Ley de Pesca, que trata de convertirse en un cuerpo legal claro y sencillo, evitando la sobreabundancia y trata de crear un cuerpo sencillo para otorgar concesiones, permisos y autorizaciones en favor de actividades pesqueras, y fomenta y promueve un mayor flujo de inversión, productividad y competitividad, y la más amplia participación de esta actividad en la economía, ampliándose los plazos de concesión hasta por 50 años, en función del monto y del beneficio social que genere. todo esto cuando la Agrupación de Pescadores y Distribuidores de Productos Pesqueros de la República Mexicana, han informado que la flota pesquera del país se encuentra prácticamente en ruinas, y que se necesitan alrededor de ocho mil millones de dólares para que la flota pesquera se encuentre en condiciones de competir a nivel mundial

Los cambios a la Ley General de Bienes Nacionales propician mayor seguridad jurídica (sic) a los concesionarios de bienes nacionales, al ampliar de 20 a 50 años la concesión sobre bienes del dominio público. El artículo 1º de la Ley divide los bienes de la Federación en bienes del dominio público y bienes del dominio privado, los primeros están en el artículo 2º y los otros en el artículo 3º. Tales bienes son inembargables (art. 16 de la ley), e imprescriptibles (art. 8º fracc. III), y su uso solo

se permitirá por una concesión. La modificación más reciente de esta ley fue decretada y publicada en el Diario Oficial el 29 de julio de 1994.

En el artículo 23 párrafo tercero de la citada ley se escribe:

*En el caso de que la autoridad declare la nulidad, revocación o caducidad de una concesión, por causa imputable al concesionario, los bienes materia de la concesión, sus mejoras o accesorios revertirán de pleno derecho al control y administración del Gobierno Federal, SIN PAGO DE INDEMNIZACION ALGUNA AL CONCESIONARIO.*

Del análisis de este artículo en particular, concluimos que: el Estado, no obstante conceder excesivas facilidades tanto jurídicas como económicas a los particulares, ha infringido lo establecido específicamente en el artículo antes reproducido; ya que ha tenido que tomar el control 23 tramos de autopistas de cuota que había concesionado, del sistema carretero del país, que a partir del 1<sup>o</sup> de septiembre de 1997, son administradas por el Gobierno Federal, y que se concesionaron a partir de 1989; el Estado ha condonado las deudas de las compañías constructoras de las carreteras que fracasaron al administrarlas, tales como ICA, BUFETE INDUSTRIAL, TRIBASA, etc. En clara contradicción al artículo 23 de esta ley se les pagarán un monto de 20,000 millones de pesos, que se tomarán de las arcas públicas. Es decir que para variar, en este rubro de la actividad económica, se vuelve a beneficiar a un número reducido de gentes mediante las concesiones casi sin limitación, a los grandes grupos empresariales.

La importantísima materia petrolera no podía pasarse por alto, y la última reforma a la vigente Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, aprobada el 16-X-1996, y publicada en el (D.O.F. el 13-XI-1996) que deja sin efecto la clasificación de los productos petroquímicos básicos y secundarios (D.O. 17-VIII-1992); que en conjunto con otras leyes y reglamentos regulan este importante ramo de la economía mexicana.

Solamente que ahora, que pareciera que todo se enfoca a la búsqueda de demostrar eficacia y buen servicio aún y cuando lo que se persiga sea contrario al interés nacional, el grupo en el poder ha realizado una hazaña que sin duda constituye un *récord mundial*.

En tan solo 10 días; del día 7 al 16 de octubre de 1996. "Modificaron" la concepción de la política en materia de hidrocarburos del Estado mexicano estatuida en la Constitución vigente que en ese aspecto en el párrafo sexto del artículo 27 en vigor dice:

*... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, NO SE OTORGARAN CONCESIONES NI CONTRATOS, ni subsistirán los que en su caso, se hayan otorgado, y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos...*

La violación que se cometió a la Constitución, consistió en acordar que el Estado abandone la rectoría del petróleo en materia de la petroquímica (Cuyo reglamento se expidió en 1971; y en 1983 se elevó a rango constitucional como área estratégica bajo responsabilidad exclusiva del Estado).

Los diputados del partido mayoritario en la Cámara de Diputados, de la LVI Legislatura pusieron a discusión las líneas generales; aunque no los detalles de una nueva legislación, elaboraron una lista de petroquímicos básicos con puros hidrocarburos naturales; redactaron la exposición de motivos de su nueva ley con alardes de sapiencia jurídica y tecnológica y llevaron el dictamen al pleno cameral y por supuesto fue aprobado con 227 votos a favor; logrando una modificación en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en Materia de Petróleo; que consistió en la reforma a los artículos 3<sup>o</sup> (fracción III); al 4<sup>o</sup> (se le adicionaron tres párrafos), y al artículo 15 (se le adicionaron también dos párrafos). ;Reformas por medio de las que el gobierno decide retirarse legalmente de la petroquímica no solo la básica reservada exclusivamente al Estado por mandato Constitucional, sino también de la intermedia y de la secundaria!

Claro que para ello hubo que pasar por encima de los plazos, costumbres y normas legislativas e imponer una vez más la aprobación de leyes al vapor. Pues el procedimiento, para la reforma o modificación de la Carta Magna, establecido en el artículo 135 de la misma Constitución, si bien no define un plazo cierto, tampoco se espera que el rubro más importante de la economía mexicana, se decida su cambio de rumbo en tan solo diez días. Es por eso que el plazo en que se cambió el sentido de esa importante ley es risible y con ello hecharon por la borda lo conseguido por los constituyentes de 1917, y por todos los mexicanos, a partir del Presidente Lázaro Cárdenas en 1938.

El gobierno resolvió de manera harto simple la cuestión para implantar su récord. Hizo de los hidrocarburos naturales petroquímicos básicos, cambiándoles solo de nombre. De esta manera el Estado solo se dedicará a la producción de etano, propano, butanos, pentanos, hexano, heptano, materia prima para humo negro, naftas y metano (art. 3<sup>o</sup> fracc. III) que son el gas y el crudo tal y como salen del yacimiento, fraccionados mediante métodos físicos, sin ninguna intervención química. Y como todo lo demás; es decir la verdadera petroquímica formará parte de la industria en la que entraría el 49% de inversión privada o de la que surgiría de empresas ciento por ciento extranjeras, la enajenación de la industria petroquímica queda consumada en ley y elevada ya a rango constitucional, aunque se haya tenido que pasar por encima una vez más de las normas supremas de la Nación.

Las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, (arts. 3<sup>o</sup>, 9<sup>o</sup>, 36, 36 bis, 37, 38 y 39 en particular) aprobadas el 16 de noviembre de 1992, y publicadas en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1992, permiten la exportación, importación y generación de energía eléctrica por parte del sector privado, y se destina únicamente al autoabastecimiento, suprimiendo la posibilidad de su comercialización, se propone aumentar la capacidad instalada y abatir costos en la producción y suministro de electricidad. Aquí también se observa la transgresión que se ejecutó sobre la Carta Magna, pues la energía eléctrica, al igual que el petróleo, se útica como reserva exclusiva del Estado y está considerada también en el párrafo VI

del artículo 27 constitucional: (En la anterior reforma (D.O. 10-XI-91), se había reformado ya el artículo 3, eliminando el texto de: "se considera como servicio público". Para intentar no contravenir a la Constitución.

*Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. EN ESTA MATERIA NO SE OTORGARAN CONCESIONES A PARTICULARES y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines...*

El Gobierno Federal en contraposición a este artículo, ya ha otorgado las primeras dos concesiones (art. 36 de la ley), una en Baja California Norte y la otra en Campeche, que podrán tener una duración hasta de 30 años prorrogables, para generar electricidad.

La Ley Minera, es otro ejemplo de el abandono por parte del Estado en la función que le es ordenada por la Ley Suprema, pues con las últimas modificaciones a la ley respectiva se abandonó totalmente la intervención del Estado en esa materia. De 47 minerales que componen la producción minera, en el Programa Nacional de Minería 1984-1988 se seleccionaron 38 minerales con carácter de estratégicos, y a partir del 24 de mayo de 1988, la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal redujo la lista reduciéndola de 38 a cuatro minerales básicos, hierro, potasio, azufre y fosforita y con las últimas reformas de se permite la intervención de los particulares en esos minerales (explotación, distribución, etc.) haciendo dependiente a México en varios de esos minerales, como el hierro, el acero y los fertilizantes.

Además se amplía el período de concesión de 25 a 50 años y establece la igualdad jurídica entre los particulares y el sector público. Con esta nueva legislación, se estimula la inversión nacional y la extranjera en el sector y se promueve el uso de tecnología que impulse la productividad y competitividad. Al tiempo que se entrega el control y el manejo de la minería, (*Quizá la industria más tradicional y productiva de nuestro país*), a manos de particulares, a través de desincorporaciones poco provechosas para el erario nacional.

En el sector comunicaciones y transportes se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación; en donde destaca el establecimiento de que las concesiones para construir y explotar caminos de cuotas, que otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a los particulares, Estados y municipios, serán vigentes hasta por 50 años.

La nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización tiene como objetivo principal impulsar la competitividad del sector industrial. Para ello unifica el proceso de emisión de Normas Oficiales Mexicanas (NOM) por parte de todas las dependencias del sector público; descentraliza la emisión de NOM, de la SECOFI, hacia todas las entidades públicas, precisa las bases para la emisión de normas voluntarias emitidas por el sector privado,

llamadas Normas Mexicanas; establece los procedimientos para que las dependencias federales expidan regulaciones elaboradas por los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, y responsabiliza a las organizaciones privadas de la expedición y certificación de normas, y al gobierno la supervisión del sistema.

Se reformaron diversas disposiciones de la Ley Aduanera; se establece un mecanismo de selección aleatoria para determinar que mercancías están sujetas a un segundo reconocimiento en el despacho aduanero. Además de acuerdo con lo establecido en el marco del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, se adecuó la legislación en materia de valoración.

"En materia de comercio exterior, en 1994, se culminó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre México, Estados Unidos y Canadá, que trata de establecer una zona de libre comercio bajo las premisas del artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los objetivos de la Zona de Libre Comercio de América del Norte se pretendieron alcanzar, a través de tres principios zonales: trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia"<sup>89</sup> Tratado que en su interior cuenta con varias disposiciones que violan la Constitución mexicana.

Para estar en similares condiciones con nuestros vecinos, nuestro país se vio obligado a reexaminar sus leyes comerciales, expidiéndose entre otras la importantísima "Ley Federal de Competencia Económica"<sup>90</sup> Misma a la que hemos hecho alusión antes, y que de hecho es muy similar a la de Estados Unidos. Esta legislación es parte primordial en el aspecto jurídico del Tratado, pues es sabido que México tiene varios monopolios y oligopolios los cuales han sido protegidos durante muchos años por el Estado, haciendo probable que por esta ley, el gobierno termine con esta protección.

Para poder ingresar plenamente a los mercados internacionales el Estado mexicano tuvo que variar su política comercial protectionista, para poder ingresar al GATT, Acuerdo General de Aranceles y Comercio organismo multilateral creado en 1947 por 23 países. En julio de 1985, México se adhiere al GATT, se le obliga a establecer una política internacional abierta y sin discriminaciones, actualizar su Derecho Aduanero, suscribir Códigos de conducta en materia de *dumping*, licencias de importación, obstáculos técnicos al comercio internacional y valoración aduanera; amén de otras obligaciones, que comparadas con los derechos concedidos por el GATT, ocasionaron un daño tremendo a la planta productiva del país, que no se encontraba lista para una competencia tan brutal. A 4 años de la entrada en vigor del TLC, y 13 años del ingreso al GATT, los compromisos se han cumplido en exceso, pues la apertura comercial unilateralmente decretada a partir de julio de 1985, significó anular todos los

<sup>89</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM. El Tratado de Libre Comercio. Estudios de Derecho Económico. Págs. 11-13.

<sup>90</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1992.

beneficios que eventualmente el GATT, en primera instancia y el TLC en segunda, podían haber traído para el comercio exterior mexicano y en consecuencia para la economía del país.

Las autoridades internas han desconocido todas las recomendaciones para proteger todas las actividades económicas que iban y siguen siendo afectadas por los Acuerdos comerciales. Las medidas aperturistas especialmente hacia el mercado estadounidense, han permitido importaciones desleales de productos suntuarios y exponiendo a la planta productiva nacional a una competencia que nada tiene que ver con el proteccionismo vigente en los mercados mundiales específicamente en los Estados Unidos. El 28 de noviembre de 1997, la Comisión para el Comercio Exterior del Senado de los Estados Unidos, dió a conocer un estudio, donde se dice que a tres años de la entrada en vigor del TLC, se han perdido 500,000 empleos en los Estados Unidos, en tanto que en México el número ha sido de 1,250,000 puestos de trabajo que han desaparecido.

Como ejemplos recientes de esta inequidad comercial, tenemos las controversias de los horticultores de Florida con el tomate rojo mexicano, la imposición de nuevos aranceles a las escobas de mijo de los exportadores mexicanos, la compensación impuesta al cemento y al acero, el veto al aguacate y al atún, y el impedimento para ingresar a territorio estadounidense a los camiones de carga de origen mexicano; medidas que fueron impuestas unilateralmente por las autoridades de los Estados Unidos, violando el de por sí violatorio espíritu del TLC al no someter a discusión esos problemas a los paneles arbitrales instrumentados para resolver las diferencias. A pesar de esas inequidades y muchas otras en contra de México por parte de los estadounidenses, estamos en aptitud de afirmar que: La política general de el Estado Mexicano vía el gobierno federal, durante los últimos tiempos, ha estado dirigida a conseguir la "integración" de nuestro país a los E.U.A. Los hechos no dejan lugar a la duda.

En ejercicio de sus funciones, derivado del artículo 131 en su fracción II de la Constitución, complementada con la ley reglamentaria vigente, (Ley de Comercio Exterior (D.O 27 de julio de 1993), el ejecutivo federal puede signar acuerdos comerciales previa ratificación del Senado; así México ha desplegado una intensa actividad en materia de acuerdos bilaterales. Ha suscrito más de 90 convenios de este tipo destacándose acuerdos con la Comunidad Europea, Japón, el Mercosur, la ALADI etc.

Pero esos acuerdos han ido perdiendo importancia y se han ido concentrando con pocos países, de un 18% del total de las importaciones que se hacían con Europa, se han desplomado hasta un 3.1%, con los países sudamericanos de 3%, hasta un 0.9%, con los países asiáticos en cambio se ha incrementado, pasando de un 4.3%, hasta un 15%, el resto casi el 80% de las exportaciones se hacen con los Estados Unidos, observándose la dependencia que tenemos en ese aspecto, otro detalle importante es que de aproximadamente 1,900,000 empresas de todos los tamaños, el 80% de las exportaciones no petroleras son producidas por 573 empresas, según revela un análisis del Banco de Comercio Exterior.

Lo anterior confirma que prevalece una elevada concentración en la venta externa de mercancías. En el padrón de exportadores de Bancomext, están registradas solamente 21,419 empresas, además se

indica que 20,846 empresas que representan el 97.3% aportan tan solo el 20% de los productos que se colocan en otras naciones.

Ademas en un pais, donde el principal producto de exportacion; hasta el 40 por ciento de los ingresos por esa via, proceden de el petróleo.

Y si consideramos que en el pais existen 2 millones 400 mil empresas registradas por el INEGI, el panorama del comercio exterior de México es desalentador.

*Se ha argumentado constantemente, que México no se ha desarrollado por la cercanía con los Estados Unidos, entonces nosotros preguntamos. ¿Porque Cánada si lo ha conseguido a pesar de tener la misma cercanía con los estadounidenses? Ha logrado convertirse junto con Estados Unidos, en uno de los ocho paises mas ricos del mundo; echando por tierra esos argumentos.*

En materia educativa se adiciono el artículo 3<sup>o</sup> de la Constitución y la Ley de Educación, haciéndose obligatoria tanto la educación primaria como la secundaria.

Una más de las obligaciones del gobierno, tal vez una de las más importantes, es el asegurar el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa a toda familia; en México para tratar de conseguirlo se ha expedido una legislación que intenta regular tanto el derecho a la vivienda como los asentamientos humanos. Su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 4<sup>o</sup>, 27, 42, 48, 89, 90, 102, 121, 130, 132 de la Carta Magna.

La fracción IV del artículo 4<sup>o</sup> constitucional indica:

*Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Este derecho, integra el campo de los derechos sociales, fue contemplado en el artículo 123 de la originaria carta de Querétaro de 1917:*

*Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas...*

Para diseñar una política que oriente a hacer efectivos estos mandatos constitucionales el Plan Nacional de Desarrollo vigente señala: "La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona la alimentación, la salud, la educación. Es un elemento clave del desarrollo social y, por tanto se ratificará explícitamente su carácter de derecho social de todos los mexicanos".

Lo real es que de las aproximadamente 17.8 millones de viviendas que existen en el país, 4,6 millones se encuentran en ruinas, y los requerimientos son cuando menos 1.8 millones de habitaciones al año, con un déficit de 5 millones. A la par con ello, debemos apuntar el fracaso total de las dependencias oficiales destinadas a la construcción de viviendas; pues tanto el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM); el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.a. (BANOBRAS); el Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI); el Fondo de Garantía y

Apoyo a los Créditos para la Vivienda; el Fondo De Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y otros organismos más que no han podido cumplir ni medianamente con los objetivos para los que fueron creados. Si a ello le sumamos, los recortes al Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación aprobados para 1998, ocasionados por la caída en el precio internacional del petróleo, esos organismos gubernamentales, menos podrán cumplir con su labor.

Si bien es cierto las comparaciones pudieran no ser equitativas, queremos citar lo siguiente: "De acuerdo con la CEPAL (Comisión de Estudios Para América Latina, en su Informe Sobre Comercio y Desarrollo 1996), da ha conocer que: Los pobres de Estados Unidos (14% de la población); hasta el 13.89 por ciento de ese porcentaje tiene acceso a una vivienda, salud y educación, además de otros beneficios sociales como el seguro de desempleo y alimentación infantil".

Por el contrario en México, de una forma ú otra hasta 40 millones de habitantes, no tienen acceso a uno o a todos esos servicios; y que a pesar de ser un país rico y con enorme potencial, ha sido mal administrado y saqueado por los distintos gobernantes, tan solo de 1970 al año 2000, se habrán transferido al exterior aproximadamente \$450,000,000,000.00 (CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE DOLARES), por concepto de pagos de la deuda externa, en tanto que actualmente la deuda de México es de unos \$173,192,000,000.00 (MILLONES DE DOLARES), solamente que esas cantidades empequeñecen ante los montos con los que incontables funcionarios de los diferentes estratos de gobierno han saqueado al erario nacional.

La misma CEPAL, informó que en México, junto a Brasil, Colombia, Perú y Venezuela, son los cinco países de América donde hay más pobres, en relación a sus habitantes.

Se reformó también la estructura del máximo tribunal de la República, para hacer más eficaz el control de las leyes en todo el país por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual quedó conformada con 11 ministros, en lugar de los 21 que la formaban hasta entonces. Este poder de la Federación no ha escapado a las crisis y al cambio, su reestructuración lo demuestra, las reformas a las que fue sometido el máximo tribunal, ocasionaron que al inicio del presente régimen, durante varios meses la Suprema Corte de la Nación, se encontrara sin estar conformada.

### 5.3. LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Consideramos que una de las causas preponderantes, por las que el Estado mexicano ha incumplido, no ha podido, no ha querido, se le ha impedido etcétera; dirigir y conseguir el desarrollo nacional, al menos medianamente, son las constantes, y en muchas ocasiones innecesarias reformas a la Constitución, reformas que la mayoría de las veces se han llevado a la práctica sin una correcta técnica jurídica para su elaboración, lo cual ocasiona irremediamente que tales normas no trasciendan, o si lo hacen

lo son de manera mas negativa que positiva. Sostenemos la tesis de que actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es como un traje, traje que es hecho a la medida del presidente de la Republica en turno, traje que es deshecho, una vez que termina un regimen, y que es vuelto a rehacer nuevamente ahora al gusto del nuevo titular del Poder Ejecutivo. Los ultimos cinco presidentes del pais, a partir de Luis Echeverría Alvarez, y hasta el actual, en lo más o en lo menos, se han enfrascado en una competencia para alterar el contenido de la Constitución que recibe del anterior; de modo que el texto original de la Carta Magna de 1917, muy pocos podrian reconocerla, dada la manera indiscriminada en la que ha sido modificada y alterada.

La Carta Magna de 1917, expresó la convicción de acogernos a un regimen de Derecho que reflejara la autentica voluntad popular, asi como la consagración de derechos humanos respetables para todos, la necesidad de un sistema de justicia social que reconociera el derecho de todos a vivir de un trabajo digno y socialmente necesario, asi como a disfrutar de un nivel de vida decoroso y progresivo y sentar las bases para una economía nacional y una soberanía politica libre e independiente.

Muy cerca ya del tercer milenio de nuestra era, nos vemos en la dolorosa situación de que por traición de muchos, desvios de otros, corrupcion de profesionales de la politica, de los negocios y por la inocultable presion de organismos internacionales y paises extranjeros, nuestra esplendida Carta Magna de 1917, no llegó a cristalizar plenamente ni un Estado de Derecho verdadero, ni un régimen de justicia social amplio y generoso, ni una soberanía respetada por los gobiernos primer mundistas que dominan en el mundo de la globalización internacional.

La situación que a los dieciseis años de un vergonzoso y confeso neoliberalismo que se ha padecido de 1982 a la fecha, han provocado el agravamiento de algunos fenomenos claramente opuestos al espiritu y al texto constitucional; fenomenos como el empobrecimiento creciente de las grandes masas de la población, la contracción del empleo, la corrupción y la cada vez más injusta distribución de los ingresos y de la riqueza, la reducción y menoscabo de los servicios públicos esenciales como la educación pública, la seguridad social o la vivienda popular, nos están conduciendo a un enfrentamiento social peligrosamente agravado por la inoperancia del gobierno federal.

*"La Constitución mexicana es de carácter rígido porque existen un órgano y un procedimiento especiales para la reforma. de un precepto constitucional"*<sup>91</sup>

Procedimiento al que no haremos referencia.

El actual artículo 135 de la Constitución de la República mexicana establece:

Artículo 135. *La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte*

---

<sup>91</sup> VALADES, Diego La Constitución Reformada. Ed. UNAM. 1981. Págs. 16-17.

de las mismas, se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El Constituyente de 1917, no ató a las generaciones futuras, pero tampoco lo legitimó a incluir modificaciones que cancelan garantías individuales y sociales que reduzcan las condiciones de equidad, y que alteren la orientación social del Estado mexicano, que priven a la Nación de los bienes que le pertenecen, si afectan el espíritu de la Constitución de 1917. Y esto es lo que se ha hecho con las reformas a la Constitución que han disminuido, alterado o cancelado garantías constitucionales.

Una ley se reforma por cuanto se observan vicios en ella, por cuanto se pretende regular situaciones conflictivas o solucionar problemas. Jorge Carpizo alguna vez señaló: "La Constitución se ha reformado para irse adecuando a la dinámica realidad de la nación y de ésta manera conservar el proyecto esencial que se escribió en Querétaro, aunque no podemos negar que a veces ha sido reformada en forma inútil e innecesaria"<sup>92</sup>

Hay coincidencia en esa crítica, que no es tanto por la cantidad de reformas, sino por su naturaleza y calidad. En sus 81 años de vida, sólo en 23 años no se le tocó, apenas habían transcurrido cuatro años cuando sufrió su primera modificación en el artículo 73 fracción XXVII, (8 de julio de 1921); en la década de los cincuenta casi no se le tocó; en el mandato de Ruiz Cortines solamente se le hicieron dos reformas. Pero a partir de los sesenta, sufrió una modificación tras otra, excepto en 1968 y después tampoco fue tocada en los años 70, 73, 89 y 91.

La compulsiva reformitis se ha traducido hasta el 31 de diciembre de 1997 en 370 cambios, que pueden consultarse en: *CLAS REFORMAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS MEXICANOS DE 1917 a 1997. Cuadernos de Estudio, Cámara de Diputados, 1997, Palacio Legislativo, México D.F. 286 págs.*). Aunque hay quienes afirman que los cambios son 500 ó 600. Siendo a partir de 1970 con Luis Echeverría, con quién se da principio la carrera desenfrenada por modificar la Carta Magna; reformas y modificaciones de los cuales en el sexenio de éste, se realizaron 76; durante el régimen de José López Portillo se hicieron 40 cambios; en el de Miguel de la Madrid hubo 66; seguido por Carlos Salinas con 60. En éste sexenio al 31 de octubre de 1998 las reformas suman ya 50. Las reformas han involucrado a 98 artículos; hasta ahora..." Por tanto del texto original de la Constitución de 1917, solamente quedan incólumes 38 artículos. El artículo que más se ha reformado es el 73, en 41 ocasiones. Le sigue el 123, que ha sido reformado y modificado 20, ocasiones; el 27, trastocado 16 veces; el 107 reformado 12 veces; el 74, el 79 y el 89 en diez ocasiones cada uno. El artículo que ha sido reformado solo una vez (reforma por demás significativa), es el 130, en el gobierno pasado. Aún y cuando debe reconocerse,

<sup>92</sup> CARPIZO, Jorge. Comentario a la Constitución Política de los Estados Unidos Comentada. Ed. UNAM, 1992. Pág. XXI.

que otras muchas reformas han sido benéficas y necesarias, y no todo ha sido negativo.

Solamente para ejemplificar, queremos anotar que: "la Constitución de los Estados Unidos en 211 años de existencia de la misma ha sido enmendada en 27 ocasiones. Las primeras 10 fueron propuestas en 1789, y se aprobaron en 510 días, y la última la 27. se declaró y forma parte de la Constitución a partir de mayo de 1992"<sup>93</sup>

Es evidente que la ley suprema no puede modificarse en sus aspectos fundamentales, si no tiene el consenso general y el proyecto legal para hacerlo. Aquí en nuestro país, la Constitución, que debe regirnos a todos, se ha impuesto por pocos; sobre todo, esa imposición ha tenido como soporte la fuerza a lo largo de la historia del México contemporáneo, fuerza que lo mismo ha consistido en la utilización de las fuerzas militares o policiales, que en el condicionamiento o negación de bienes servicios o derechos; o la fuerza legislativa utilizada en las Cámaras del Congreso de la Unión, los Congresos Estatales, y aún los Consejos Municipales, apabullando por medio de la fuerza de una mayoría en esos órganos legislativos, (mayoría no siempre conseguida por la vía legítima).

Cabría en este caso preguntar: ¿Se habrán olvidado, ignorarán, o de plano no les interesará?, a quienes han dirigido, dirigen o dirigirán los destinos de la República; que, como decía Ortega y Gasset, "EL EJERCICIO DE LA FUERZA HACE RESPETAR A LA AUTORIDAD, PERO NO LA HACE RESPETABLE".

Las reformas hechas en los últimos años obedecen a la necesidad del grupo gobernante de asegurarse su permanencia en el poder.

Así sucedió con la reforma para la integración de la Cámara de Senadores, donde el aumento en el número de miembros posibilitó aparentemente, una representación plural, pero sólo aseguró al partido gobernante el control de ese órgano legislativo.

Muchas de las reformas a la Constitución han sido inútiles, porque pretenden resolver los problemas con el simple hecho de llevarlas al texto constitucional. La reforma al artículo 4<sup>o</sup> en materia de derechos y cultura de los pueblos indígenas no puede aplicarse, porque rompería la estructura del sistema jurídico general, por las diferencias fundamentales entre este y los usos y costumbres de los diferentes pueblos indígenas, porque como dice el maestro Ignacio Burgoa Orihuela: sería como tener muchos "Estaditos indígenas" que serían autónomos entre sí, con capacidad para dictar sus propias leyes y por encima de la Constitución general de la República. (Diario diecisiete, Acapulco Gro. sábado 14 de diciembre de 1996, pág. 4-B). Por nuestra parte nos imaginamos el caos, al aplicar las leyes y costumbres de 56 etnias que existen en todo el territorio nacional.

<sup>93</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Las Mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX. 1993. Págs. 25-30.

México inició su vida independiente con un documento al que con toda razón, se denominó *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*; que tuvo escasa vigencia de mayo de 1823 a enero de 1824; su aplicación se circunscribió a la capital y zonas circunvecinas; y no todos los habitantes supieron de su existencia. En la actualidad, siendo ironicos, pudieramos decir, que ciento setenta y cuatro años después, debido a la irresponsabilidad, imprevisión y corrupción de sus autoridades y el partido oficial que las apoyo, el país vuelve a estar regido por otro reglamento; que en 1917 fue promulgado bajo el rubro de Constitución. Consideramos por parte nuestra, que eso no es una exageración, ni un dramatismo. Sino una realidad tangible y visible, lo que actualmente se denomina Constitución en cierta forma ya no lo es; no es suprema, no rige en todo el país, se aplica a discreción, no obliga a las autoridades y a ciertos mexicanos en los que por azares del destino, se concentra el poder político y el económico; en los más de los casos ha abandonado su tarea de fundar y dar bases generales, para convertirse en un cuerpo de normas que regula, hasta con detalles, actividad de personas y entes.

Cuando se hacen afirmaciones tan graves y categóricas es necesario dar razón de su dicho: fundar y probar no cuesta trabajo hacerlo, aunque da pena intentarlo. La Constitución dejó de ser suprema; se vive en el imperio de la ilegalidad; las declaratorias de inconstitucionalidad de las leyes o actos de autoridades federales, de Estados y Ayuntamientos, impugnados a través de una controversia constitucional, solo tienen efectos si son aprobadas por cuando menos ocho votos de los once ministros que integran la Suprema Corte de Justicia; es decir, que si siete ministros -más de la mitad del número total- sostienen que el acto es viciado, por faltar un voto, se seguirá aplicando, a pesar de que a juicio de los demás se considere contrario a la Constitución. En términos corrientes, si no hay montón, no hay forma de anular un acto contrario a la Carta Magna. La prevención desvirtúa la controversia y neutraliza la autoridad de la Corte.

La controversia constitucional prevista en el texto original de 1917, ahora desaparecida, no establecía la limitante ni el requisito de un número determinado de votos, tampoco disponía, como regla general, que las resoluciones sólo tendrían efectos entre las partes. En defensa de la supremacía de la Norma Suprema, se ha previsto la existencia de una nueva institución: la Acción Constitucional (*art. 105*); pero los requisitos y términos previstos para hacerla valer e interponerla la hacen nugatoria e inoperante. No puede pasarse por alto el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en no pocos casos importantes que se le han planteado, más se ha comportado como un tribunal de confirmaciones que como órgano depurador de vicios. No ha asumido su función controladora de la constitucionalidad.

Se reguló la extradición internacional, misma que sólo podría obsequiar la autoridad judicial. Se han detenido ha personas, y luego no son puestas a disposición de los jueces, se han entregado personas a autoridades de otro país aun mexicanos, sin que los ministros hayan siquiera protestado.

Otro atributo de la ley y con mayor razón de la Constitución, es que debe ser general y abstracta, sus normas no deben tener un destinatario cierto. Esto se ha abandonado, ahora se hacen reformas para inhabilitar a un reducido número de personas, que no llegan a los que pueden sumar los dedos de una mano, para ocupar determinado puesto. Como sucede con lo dispuesto en el Artículo. 122 Base Segunda, fracc. I, segundo párrafo; mismo que dice: "...Y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno en cualquier carácter..." Reforma que tenía un destinatario definido. Y ahora se hace la propuesta para dejar sin efecto el decreto por el que se reformó al artículo 82 Fracción I, (D.O. 1<sup>o</sup>-VI-1994), que actualmente a la letra dice:

*Para ser Presidente se requiere.*

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e HIJO DE PADRES MEXICANOS POR NACIMIENTO;

Decreto que entrará en vigor el día 31 de diciembre de 1999; decreto que establece que la nueva redacción de la fracción I del artículo 82 será:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años;

Esa proposición obviamente que al igual que en la iniciativa para la citada reforma, estaba dirigida a alguien en particular, tiene también hoy, un destinatario definido.

Existe el principio de que todas las controversias en que la Federación sea parte, los únicos competentes para conocer de ellas son los tribunales federales (art. 104 constitucional); la norma fundamental excluye a jueces de los Estados y a Tribunales extranjeros. La norma no establece salvedades, es decir que nunca la Federación puede someterse a la jurisdicción de tribunales extranjeros. No obstante se ve la celebración de tratados, convenios y acuerdos en que se preveen o aceptan cláusulas por virtud de las cuales la Federación se somete a la jurisdicción de tribunales de otros países. (Como ejemplo de eso podemos citar, que a consecuencia del préstamo emergente concedido a nuestro país por los Estados Unidos por la cantidad de veinte mil millones de dólares, para aminorar los efectos de la crisis iniciada en 1994, en el que se otorgó como garantía de pago el petróleo del país; se sometió a México a la Jurisdicción del Tribunal de Distrito de Manhattan en el Estado de Nueva York). La Constitución establece como autoridades competentes para ello a los jueces federales. Igual cosa sucede con las controversias surgidas en materia mercantil y relacionadas con la aplicación del Tratado de Libre Comercio son conocidas y resueltas por los llamados paneles o juicios arbitrales. Lo que viola flagrantemente la supremacía de la Constitución General de la República mexicana (art. 133).

En los países donde hay Estado de Derecho, los privilegios que en forma excepcional existen en favor de algunas personas con motivo de las funciones públicas que se les confiaban han desaparecido o de plano se han reducido al mínimo. En México la tendencia es opuesta y absurda; el número de los que gozan del privilegio de estar al margen de la ley, en lugar de disminuir tiende a aumentar. Cargo o comisión de nueva creación da lugar a que su titular sea agregado a las largas enumeraciones contenidas en los artículos 110 y 111 constitucionales. A la lista original

se han agregado magistrados y jueces de tribunales, directores de paraestatales, miembros del consejo de la judicatura, consejeros electorales, procuradores, jefe de gobierno del Distrito Federal, asambleístas.

Si efectivamente se vive en un Estado de Derecho, donde la seguridad jurídica es una realidad, los privilegios no tienen razón de ser, deberían desaparecer. El que no haya habido una década en el que el número de privilegiados no haya aumentado es prueba de que el respeto a la ley no es una constante en México. Es la mejor prueba de que el país no vive en un Estado de Derecho y cualquiera está expuesto a ser objeto de una arbitrariedad de parte de los que, por ley, son responsables de dar seguridad.

Aunque la Constitución rige en todo el país y los órganos de autoridad previstos por ella tienen competencia en el territorio nacional, eso ha dejado de ser cierto; existen regiones enteras donde por oportunismo político, aquella no tiene aplicación. La competencia para investigar y castigar delitos se hace a discreción de las autoridades federales, la tortura es costumbre. Siendo obligatorio para ser gobernador de un Estado ser nativo de él o tener una residencia efectiva de más de cinco años, y no poder estar en el cargo más de seis años, (*Artículo 115 fracción I*), lo llega a ser alguien que no reúne ni uno ni otro requisito, y que excede ese lapso de tiempo (*como en el caso de el actual gobernador del Estado de Yucatán, que cumplirá al momento de dejar el cargo 11 años ininterrumpidos, los primeros 5 de ellos como gobernador interino*), todo ello se demuestra y nunca pasa nada.

Se han dado sobrados motivos para acusar y juzgar a un número crecido de servidores públicos; a pesar de ello, desde 1982, cuando se reformó el título cuarto de la Constitución relativo a la responsabilidad en que incurren, sólo se ha emitido una declaración de procedimiento, y a pesar de las acusaciones formuladas y pruebas presentadas nunca se ha abierto y seguido un juicio político. Es letra muerta. Una que otra vez se sigue algún procedimiento de responsabilidad, pero se trata de políticos en desgracia que han disentido o se han apartado del partido oficial y por eso se les persigue. Contra lo que disponen los textos constitucionales, que consideran que las penas y la inhabilitación, sólo las puede imponer la autoridad judicial, por el contrario, se ve que la Secretaría de Desarrollo Administrativo juzga e inhabilita. Y no hablamos de juzgar e inhabilitar a delincuentes comunes.

También nuestra Carta Magna consagra el derecho de todo ciudadano a votar y ser votado (*Art. 35, fracción II*); no obstante, nadie puede ser votado, si no es bajo el registro de un partido político; de este modo el sistema político mexicano, sus leyes electorales y su organización política marginan electoralmente a la sociedad civil al impedir la postulación de candidatos independientes.

Por todo lo anterior y muchísimo más, la Constitución no es suprema; ni tiene vigencia en todo tiempo y lugar.

Podemos asegurar, como lo afirmaba, Francisco Severo Maldonado hace más de un siglo: "...que los mandatarios del poder degenerando su primitiva institución se han convertido de meros depositarios de la autoridad, en unos verdaderos propietarios de ella, hasta abrogarse descaradamente el título de dueños de vidas y haciendas..."<sup>94</sup>

Eso es lo que han hecho los gobernantes actuales en México con la Constitución, convirtiéndose en poseedores, reformadores y ejecutores de sus normas; el mismo autor escribió: "...acostado ridícula, sobregrosada en extremo, la equivocación de los que erigiéndose en reformadores de la sociedad, legisladores de las naciones modernas, han creído destruir el árbol del mal, atacándolo en sus frutos, dejando siempre intacta y subsistente su raíz. De aquí es que no pasan jamás de estériles, vagas e infructuosas, todas esas Constituciones tan celebradas por el eco de la irreflexión y la ignorancia, y tan condenadas por el sentimiento de la servidumbre y la miseria que continúan experimentando bajo la protección quimérica o bajo la garantía fantástica de semejantes códigos..."<sup>95</sup>

Los anteriores conceptos, bien podrían aplicarse a muchos de nuestros legisladores, que han convertido en muchos sentidos y durante 69 años han convertido a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en una quimera y en una utopía.

Engels, escribió: "Además, en la mayor parte de los Estados históricos los derechos concedidos a los ciudadanos se gradúan con arreglo a su fortuna, y con ello se declara expresamente que el Estado es un organismo para proteger a la clase que posee contra la desposeída"<sup>96</sup> Y al menos, esto es, lo que el sistema de gobierno implantado en México a partir de 1929, ha practicado.

El Doctor Arturo Martínez Báez en relación a la Constitución general de México dice: "Nuestra Constitución no es una Constitución rígida sino extremadamente blanda, flexible, de hojas sustituibles..."<sup>97</sup>

Nosotros añadiríamos a esas características: porosa y acomodaticia, pues la han convertido en un documento que deja pasar disposiciones que se amoldan y acomodan a los caprichos de quien propone modificaciones al texto constitucional.

A pesar de tantas modificaciones a lo largo de sus 81 años cumplidos, la Constitución sigue siendo un instrumento vital para que México viva un auténtico Estado de Derecho. Sin embargo para ello es necesario que aquellos encargados de aplicarla y reformarla, lo hagan con estricto apego al espíritu y la letra del Constituyente. Para que aquella vuelva a ser motivo de orgullo nacional, y recobre el esplendor que alguna vez tuvo.

---

<sup>94</sup> NORIEGA, Alfonso. Francisco Severo Maldonado El Precursor. Ed. UNAM. 1980. Págs. 185-186.  
<sup>95</sup> Ibidem. Págs. 196-197.  
<sup>96</sup> ENGELS, Federico. Op. cit. Pág. 156.  
<sup>97</sup> FACULTAD DE DERECHO, UNAM. Boletín. Op. cit. Pág. 4.

*La Constitución no es una ley inmutable. En principio, todas sus normas pueden ser reformadas, en tanto la idea de que existen disposiciones que no se pueden modificar es ilusoria. Las revoluciones demuestran que, cuando se quiere coartar la voluntad del pueblo y someterlo a un régimen de poder, tarde o temprano surge un movimiento que impone cambios y que en ocasiones desata la violencia para conseguirlos.*

#### 5.4. LA TECNOLOGIA GALOPANTE, COMO FACTOR PARA EL CAMBIO ECONOMICO-SOCIAL DE LA SOCIEDAD MEXICANA.

En el proceso de transformación la tecnología juega importante papel y las constantes innovaciones tecnológicas se incorporan como factor fundamental en los cambios económico-sociales. Su acción se proyecta en el Derecho. Tanto en los foros nacionales como en los internacionales, se pide la regulación legal de la transferencia de tecnología, la competencia entre empresas transnacionales da lugar a permanentes innovaciones que hacen de la tecnología, una "tecnología galopante".

Diferentes historiadores, juristas, sociólogos etc, estudian los grandes cambios que sufren las sociedades a partir de la Revolución Industrial de Inglaterra (1760-1830), y que han dado lugar a un nuevo Derecho. La transformación de las condiciones de producción, económicas, sociales, dan lugar a las primeras leyes de trabajo en 1802, en Inglaterra, el cambio de las relaciones laborales, el trabajo en las grandes fábricas, hace surgir al asalariado, la propiedad de las mercancías y de las herramientas paso a poder del industrial etc. Todo un nuevo mundo de hechos y fenómenos económicos y estructurales originan la marcha del Derecho hacia nuevas categorías. La relación de trabajo pone frente a frente a patrono y trabajador. Ante la desigualdad del asalariado, en la contratación del trabajo, el Derecho surge para proteger los derechos laborales estableciendo garantías sociales que se imponen y oponen al "sagrado" principio del Derecho tradicional que sostiene: "la voluntad de las partes es ley". Asoma así, un nuevo espíritu del Derecho, que da vida al Derecho Económico, y después al Derecho Social.

Al igual que en todas las sociedades del mundo, en México, se observan también esos cambios estructurales, a partir de 1917, la sociedad mexicana eminentemente rural, inicia su proceso de transformación, la actividad económica principal la agricultura, tiene que compartir su importancia con una incipiente industria, que poco a poco va adquiriendo importancia, en los treinta, con Cárdenas, se da aún mayor impulso a la industria, para que a partir de los cuarenta, se entra ya de lleno en la competitividad internacional propiciada por el conflicto de la Segunda Guerra Mundial, si bien es cierto más como exportador de materias primas, pero con todo y eso la industria mexicana se comenzó a expandir en forma gradual. A partir de entonces se pasa de una economía eminentemente agrícola a una más diversificada, si bien dominada por la primera, surge la sociedad industrial contemporánea. En ella, aun cuando permanece el espíritu de lucro, cobra fuerza en su propio seno, el nuevo Derecho, plasmado en la Constitución de 1917 por vez primera, Derecho, que responde a las luchas

campesinas y obreras para lograr el mejoramiento o protección de la sociedad en general.

Las estructuras económicas son constantemente transformadas, el carácter de nuestra sociedad, regiones enteras han perdido el provincialismo y han disminuido las diferencias culturales de orden local; al "desarrollo estabilizador", de 1954 a 1970, lo sustituyó el "nacionalismo revolucionario" de 1970 a 1982, a su vez este lo fue por el mal llamado "neoliberalismo", implantado en el país desde 1982. Con la lógica mutación de las estructuras que han soportado las economías durante esos periodos de la historia de México. Por tanto, se transforma la sociedad mexicana, de ser una sociedad principalmente rural, pasa a ser una sociedad mayoritariamente urbana, de 1940 a 1985 la clase media es la más numerosa y tiene gran influencia en la vida del país, pero en los últimos 12 años, la clase media prácticamente ha desaparecido, para pasar a formar parte de la clase baja, en tanto que la clase baja, ha visto incrementarse su número, la clase alta ha visto reducido su número, pero ha incrementado sus ingresos en forma escandalosa, y en detrimento de las otras clases que sociológicamente conforman la población del Estado mexicano.

Los cambios sociales se han producido con tal rapidez, que es mucha la gente que ha encontrado difícil adaptarse a los nuevos tiempos. La velocidad del cambio ha desorientado a muchos, de ahí que sea fácil comprender a los que postulan un retorno a formas de existencia de mayor simplicidad. La ciencia y la tecnología quizá sean parcialmente responsables de muchos de los problemas más graves que hoy tenemos planteado, pero lo serán en gran parte a causa de la inadecuada comprensión de los mismos por parte del ciudadano medio, (la tecnología es una herramienta no una panacea). Ambas pueden ser causantes de algunos de nuestros problemas, pero lo indudable es que constituyen un elemento esencial de toda solución previsible para los mismos, ya sea a nivel nacional o a nivel planetario.

En México, la investigación tecnológica, se enfrenta a serios problemas, y si se desea que la tecnología se desarrolle, deben establecerse lineamientos desde una perspectiva política y legal sustancialmente valerosa, evitando la corrupción y demagogia tan comunes por parte de las autoridades cuando se trata de autorizar o prohibir algo que desconoce. Si vivimos en una sociedad que defiende la libre empresa, debemos velar para que el control de las industrias de las que depende nuestro futuro sea sustancialmente independiente. Si las organizaciones oficiales y privadas dedicadas a investigar la renovación tecnológica y sus límites de aceptabilidad no se enfrentan, (e incluso en muchos casos atacan) a ciertos grupos poderosos de presión, no están cumpliendo con su finalidad.

Es indudable el progreso que promueve económica y socialmente, la frecuencia de los inventos, que hace obsoleta en poco tiempo la maquinaria y la técnica. Los efectos de estas transformaciones cambian las relaciones laborales y producen una nueva concepción del Derecho del Trabajo, que fue la primera rama del Derecho Económico que se autonomizó. Así también por la acción moderna de

la tecnología, hoy podemos hablar de Derecho Aereo, Espacial, Ecológico, etc. Es que se trata de un nuevo enfoque del Derecho, de un nuevo espíritu del Derecho en una sociedad contemporánea.

En nuestro país, la tecnología se encuentra regulada por la Ley de Propiedad Industrial (D.O. 27-VI-1991), modificada (2-VIII-1994 y 26-XII-1997); el Reglamento de la Ley de Propiedad Industrial (D.O. 23-XI-1994); así como por los diferentes decretos y reglamentos firmados por México en los foros internacionales en lo referente al desarrollo tecnológico, etc.

A pesar de contar con este marco jurídico para desarrollar la tecnología que el país necesita para desarrollarse, los recursos asignados por el Estado son escasos e insuficientes, y las instituciones que lo hacen también son escasas, pues de la investigación tecnológica nacional, el 90% de la misma se efectúa en condiciones heroicas en la Universidad Nacional Autónoma de México y sus distintas instalaciones, el otro 10%, lo hacen el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Mexicano del Petróleo, El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y algunas instituciones privadas, principalmente Compañías farmacéuticas trasnacionales como Bayer y Ciba entre otras.

Esta insuficiencia en el desarrollo de la tecnología le ocasiona a la Nación un desembolso de alrededor 6,000 millones de dólares anuales, que bien podrían servir para desarrollar una tecnología propia, además de que gran parte de la tecnología que se vende a nuestro país es obsoleta o pierde su eficacia en poco tiempo.

##### 5.5. LAS TRASNACIONALES Y LA INVERSION EXTRANJERA.

Después de la Segunda Guerra Mundial tiene lugar la formación de las empresas gigantes llamadas "transnacionales", estas cambian los procedimientos de producción, distribución y consumo. Trasladan sus unidades de producción a los países en donde están sus mercados, sus compradores o consumidores, intentando reestructurar un nuevo orden mundial, en la cual lejos de oponerse a la industrialización de los países dependientes, buscan controlarla, mediante la creación de empresas mixtas, casi siempre gigantes industriales.

Ciertamente las transnacionales, crean empleos, pero absorben o eliminan a las empresas nacionales y están dispuestas dichas empresas a retirarse del país huésped, si conviene a sus intereses, "Francoix Perroux, resume la naturaleza de las empresas transnacionales diciendo que permanecen asociadas a las estructuras privadas y públicas de su país de origen... " armadas de su poder propio y el de su país, encuentran empresas para asociarlas (éstas también asociadas a una estructura nacional, generalmente menos poderosa).

Lo que significa por contrapartida, su oposición radical a cualquier proceso de cambio o reforma social, se instalan en las ramas de producción más moderna, cuentan con sistemas de investigación y espionaje propios, manejan los medios de comunicación.

En México las transnacionales más poderosas son entre otras: Chrysler, General Motors, Ford, Nissan, los "trust" jaboneros

Procter and Gamble y Colgate, I.B.M. Texaco, Exxon, Phillips, Dupont, Union Carbide, Goodyear, Nestle, Kellogs, Hitachi, Mitsubishi, Panasonic, Sony, Coca-Cola, Pepsico, y muchas más que abarcan prácticamente todos los rubros de la producción, el comercio y los servicios en muchas partes del mundo, que controlan en gran escala la economía en este caso de nuestro país.

#### 5.5.1. LA LEY DE INVERSION EXTRANJERA.

El objeto de esta ley (D.O.27-XII-1993), es determinar las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que esta contribuya al desarrollo nacional; (art. primero). En el artículo 5º, se encuentran numeradas las llamadas áreas estratégicas en las QUE NO PODRA INTERVENIR EL CAPITAL PRIVADO NI MEXICANO NI FORANEO; en el artículo sexto, las áreas reservadas exclusivamente para los mexicanos y en los artículos 7º y 8º aquellos rubros donde podrá invertir el capital extranjero.

En los artículos 10, 10A<sup>98</sup> y 15, se encuentra implícita la denominada "*Clausula Calvo*", que tiene origen en la fracción I del artículo 27 constitucional, (por la que los inversionistas foráneos se consideran como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno, y en caso contrario, perder en beneficio de la Nación los bienes que hubiesen adquirido).

En los artículos 15, 16 y 16A, se encuentra lo referente a la autorización para la constitución y modificación de sociedades donde vaya a participar la inversión extranjera.

En tanto que en el artículo 17 se contemplan los requisitos que han de cubrirse para invertir en el país recursos foráneos.

En los artículos 18 al 22 de la ley, se establecen los criterios acerca de la llamada inversión neutra.

En el artículo 23, se señala como esta integrada la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, y en el artículo 26 se encuentran estatuidas las atribuciones de dicha comisión que son:

I.- Dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México;

II.- Resolver a través de la Secretaría, sobre la procedencia y en su caso, sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera de las actividades o adquisiciones con regulación específica conforme a los artículos 8º y 9º de esta ley;

III.- Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- Establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales;

V.- Las demás que le correspondan conforme al presente ordenamiento.

En los artículos 28 y 29, se escribe acerca de la operación de la Comisión; en tanto que en los artículos 31 a 36, se encuentra lo relativo al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en el

<sup>98</sup> ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Internacional Privado. Ed. Porrúa. 1984. Págs. 446-447.

que deben estar inscritas todas las sociedades mexicanas donde participe la inversión extranjera. El capítulo de sanciones para quienes contravengan las disposiciones de esta ley se encuentra en los artículos 37 a 39.

Por último en los artículos sexto, séptimo, octavo y noveno transitorios, se establecen los porcentajes de inversión extranjera que podrán participar en las sociedades mexicanas, así como las fechas, a partir de cuando los porcentajes podrán irse incrementando, hasta alcanzar el 100% del capital de las empresas.

Analizando estos artículos y sus fracciones, concluimos que:

a).- Se otorga una facultad discrecional a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para tomarse todo tipo de atribuciones en materia de inversión foránea, lo cual contraviene el espíritu del contenido del artículo constitucional que otorga al Congreso las facultades en la materia (Art. 73, fracc. XXIX-F). Además, tanto al Congreso, como a la Comisión mencionada, se les ha "olvidado", legislar o resolver sobre la inversión extranjera que se le ha dado el nombre folclórico de "inversión o capital golondrino".

Este capital golondrino, no genera recursos financieros para el país, ni empleos, pues se invierte en la Bolsa de Valores para especular, durante la crisis de 1994, la fuga de capital de este tipo alcanzó los 30,000 millones de dólares en tan solo 3 días, según datos de La Bolsa Mexicana de Valores, lo cual tuvo efectos catastróficos en la situación general del país, el Gobierno mexicano, por los diversos compromisos contraídos con otros Estados y los organismos como el FMI, el Banco Mundial, no se ha atrevido a reglamentar este tipo de inversión extranjera, que normalmente acarrea más perjuicios que beneficios para la Nación, como ocurrió también en el llamado lunes negro del 7 de noviembre de 1985, o los asesinatos de prominentes políticos durante 1994, en los que se desplomó la Bolsa por cracks bursátiles, por la fuga de capital golondrino, por este motivo, consideramos que la Ley de Inversión Extranjera, se encuentra incompleta y tiene un enorme vacío, que debe ser remediado cuanto antes.

b).- La inversión extranjera, generalmente ha venido a desplazar a las empresas mexicanas que operaban distintos sectores de la producción, o están han tenido que ser fusionadas o desaparecer, lo que lejos de venir a crear nuevas fuentes de empleo, lo que llegan es a controlar las empresas más productivas, creándose grandes monopolios.

Aun con las grandes ventajas otorgadas por la falta de una legislación completa en la materia y las facilidades concedidas por el Estado la inversión extranjera se ha desplomado, debido a la actual crisis económica que atravesamos, pasando de 23,437 millones de dólares en 1993, a 17,776.18 millones de dólares en 1994, cayendo hasta 5,448.15 millones en 1995, repuntando hasta 6,350.73 millones durante 1996, de acuerdo a información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.

## 5.6. LA ASFIXIANTE DEUDA PUBLICA EXTERNA; A FUTURO.

En el capitulo anterior, tratamos el tema de la deuda externa, y en este apartado, solo haremos mención de lo que ha futuro se avecina para los mexicanos en cuestión del débito al exterior.

En 1995, como producto de la crisis iniciada el 20 de diciembre de 1994, y debido a la crisis mundial que se avecinaba, tanto los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y otros organismos financieros internacionales así como los gobiernos de varios países, instrumentaron el "paquete" de ayuda financiera MAS CUANTIOSO DE LA HISTORIA EN ESE MOMENTO, para "salvar" a México, consistente en \$7,500 millones de dólares, que sumados a los 124,192 millones que se heredaron del gobierno de Salinas de Gortari, hacen un gran total de 181,692 millones, la segunda deuda más grande en el mundo. Como garantía del préstamo el gobierno no tuvo empacho en hipotecar el petróleo, que se extrae diariamente. *"Durante los próximos cuatro años, se transferiran al exterior por concepto unicamente de amortizaciones del capital, la cantidad de 32.624 millones de dólares, divididos así: 1997, 9852 millones, 1998, 9041 millones, 1999, 7149 millones, 2000, 7483 millones"*

Pero existen organismos no gubernamentales que sostienen que se transferiran en promedio \$36,000 millones de dólares anuales durante los próximos tres años. Recordemos que de 1989 a 1994, se pagaron por concepto de intereses un poco más de \$105,000 millones de dólares, ¡EL TOTAL DE LA DEUDA EXTERNA QUE DEJO EL REGIMEN ANTERIOR!, todo ello sin tocar el capital, que quedó incólume, al igual que lo será con los pagos futuros. Con esta actitud del gobierno, no se hace más que llevar a la realidad, una transferencia generacional de la tristemente llamada "deuda eterna", pues todo lo que ahora es facilitado en préstamos extranjeros, tendrá que ser pagado por las generaciones futuras, con lo que se ha hipotecado el presente y el futuro, aún de los que no han nacido; **PODEMOS CONSIDERAR A LA DEUDA EXTERNA Y A LOS ACREEDORES, COMO SI FUERAN LA VERSION MODERNA DE LAS TIENDAS DE RAYA DEL PORFIRIATO, CON LA DIFERENCIA DE QUE SOMOS CASI 100 MILLONES DE PERSONAS HIPOTECADOS ANTE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES**, subrayando que de 1976 al año 2000, se habrán pagado aproximadamente la enorme suma de \$450,000,000,000.00 (CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE DOLARES, POR CONCEPTO DE LA DEUDA EXTERNA). De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997, se contempló el pago de \$88,251 millones de pesos al pago de la deuda externa, este monto equivale al 4% del PIB, para 1997, y no se espera que disminuya en 1998.

Por lo tanto, es urgente que se adecué la legislación, para evitar que las leyes, legitimen las conductas indiscriminadas de los gobernantes en turno, y se endeude a la Nación y en consecuencia a todos los mexicanos, para satisfacer, los intereses personales de un pequeño grupo; para ello deben reformarse los sistemas que hasta la fecha se han seguido en la elaboración de las leyes. Y abandonar por fin las falsas imágenes de progreso, que impactan en las ilusiones, pero que no influyen nada en las condiciones de vida de la mayoría de la población.

## 5.7. EL DECLIVE GLOBAL DEL PUEBLO MEXICANO; PRODUCTO DE LA INEFICACIA DEL ESTADO, RECTOR-CONDUCTOR DEL DESARROLLO.

La educación constituye el medio por medio del cual un país debe iniciar su desarrollo, de una población con un buen nivel educativo, puede esperarse, que en un futuro cercano, el país, inicie el "despegue" a la prosperidad. Solamente que en México, a finales del siglo XX, de los aproximadamente 25 millones de mexicanos que asisten a la escuela en todos sus niveles, cerca del 90% lo hacen en planteles públicos, por ello en nuestro país "la educación es subsidiada por el gobierno o no será" ya que la privada es en general un espacio marginal y privilegiado que no le hace mella al enorme rezago educativo que enfrenta nuestro país.

De un estudio llevado a cabo por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, sobre el rezago educativo y la crisis en que se encuentra, en el que de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda de cada 100 niños que inician la educación primaria, 57 la terminan; 46 entran a la secundaria y la concluyen 37; de estos egresados solo 21 entran al bachillerato y 7 a la educación tecnológica. Del primero egresan 12 y del segundo 4. En la educación superior entran 15 y salen 4, de los cuales solo el 0.4% obtendrán un título de posgrado.

Asimismo el Consejo Nacional de ciencia y Tecnología (CONACYT), dio a conocer que el rezago educativo en relación con nuestros homologos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ya que tan solo en la proporción de científicos e ingenieros por cada 10,000 empleados, México tiene 4 en estas áreas, Estados Unidos 76, Canadá 47, Japón 78 y Francia 52. En México además no se cuenta con una infraestructura educativa que permita dar cabida a los solicitantes de un lugar en la escuela, cada año más de 80,000 aspirantes a ingresar a la Universidad Nacional, son rechazados por la imposibilidad de ser admitidos, en igual situación se encuentran otras instituciones como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana y muchas Universidades Estatales, la situación no es menos grave en los demás niveles educativos.

Se concluyó, que a pesar del respaldo financiero estatal y de grupos empresariales, la educación privada no ha logrado despegarse académicamente de la pública. Pero no todo es asunto de dinero, ya que las 38 instituciones públicas superiores atienden en promedio a 900,000 mil alumnos, mientras que las privadas solo se encargan de aproximadamente 230,000 alumnos. Además, el sistema público, a pesar de las malas condiciones en las que se encuentra, en el nivel preescolar atiende a 91% de los educandos, en la primaria al 94%, en secundaria al 92%, en bachillerato al 78% y en educación superior al 80%.

Consideramos que se necesita un cambio en la filosofía educativa que recupere el espíritu educador del Estado, que coloque a los mexicanos y a la educación pública como fines de sus estrategias. No olvidar que la educación, es el único recurso del ser humano para resolver, sus graves problemas sociales, y en este campo se encuentra uno de los aspectos donde mayormente ha fracasado el Estado mexicano, en información de la UNESCO de fecha 15 de mayo de 1997, se afirma que México forma parte de los

llamados "Nueve Gigantes", pero no de los países desarrollados, sino como el país que ocupa el noveno lugar en cuanto a analfabetismo en el mundo (12% según el INEGI y 36.2% de acuerdo al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA), superado solo por Brasil, Bolivia, Zaire, Etiopía, Zimbawe, Paquistán, Perú, e India.

Para ratificar nuestra idea, analizaremos en parte, el documento que se denomina "AVANCES Y RETOS DE LA NACION", dado a conocer a causa del el Informe de Gobierno del 1<sup>o</sup> de septiembre de 1997 por el Presidente de la República, donde se afirmaron entre otras cosas las siguientes:

*"...Como hasta ahora, el Ejecutivo Federal mantendrá una comunicación constante con las señoras y los señores legisladores para defender nuestra soberanía nacional y promover los intereses de México en el mundo..." (sic)*

*"... La soberanía es el valor supremo de los mexicanos y es la responsabilidad primera del Estado para preservarla..." (sic)*

*"...A nuestros aliados, nuestros vecinos y nuestros amigos (sic) en todo el mundo, hemos insistido con CLARIDAD Y FIRMEZA (sic) en que el límite de toda negociación con México es siempre nuestra soberanía nacional. Que los mexicanos nos gobernamos a nosotros mismos y no aceptamos ninguna injerencia externa en nuestros asuntos internos (sic). En los momentos de prueba que sin duda han estado presentes durante este gobierno, hemos rechazado toda presión y hemos actuado conforme a nuestros principios..." ¿los principios de quién?*

Se hacen esas afirmaciones cuando es sabido que la comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, solo existía para informar a sus miembros las decisiones que el primero tomaba en torno a la política tanto interna y externa, es decir es unilateral, o se basaba en la mayoría del partido oficial en ambas Cámaras del Congreso para aprobar las iniciativas de ley, aun y cuando estas fueran contrarias al bienestar social; en cuanto a la soberanía, nunca en la historia moderna del país, se había presentado tan a fondo la intervención en los asuntos nacionales, principalmente de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que en conjunto con el gobierno de los Estados Unidos, han trazado los lineamientos de la política gubernamental de los últimos regímenes mexicanos, es decir que nuestro destino como nación en innumerables ocasiones se ha decidido fuera de territorio nacional, y la soberanía del país nunca ha estado tan restringida.

Se dice también: *"...La existencia del Estado es esencial para preservar la soberanía nacional, garantizar las libertades democráticas y velar por el cumplimiento de la ley. Pero lo es también por la responsabilidad que tiene de procurar justicia social..." (sic)*

*"...En la Constitución mexicana, el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo es lo que da sentido a nuestra organización política..." y para lo que confiere al Estado el deber esencial de tutelar los derechos sociales que conforme a la propia Constitución tiene todo mexicano..." (sic)*

*"...La Constitución establece, establece que todo individuo tiene*

*derecho a recibir educación. Que toda persona tiene derecho a la protección a la salud y que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Que la población campesina participe del bienestar y el avance nacional. el Estado debe promover las condiciones para un desarrollo rural integral. Que toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil. Corresponde también al Estado la función de compensar las desigualdades económicas y sociales, procurando una mas justa distribución del ingreso y la riqueza.. "*

Aún y con todas esas aseveraciones referentes al contenido del documento en cuestión, la situación es completamente distinta a lo real, a pesar que se dice que la matrícula escolar aumentó, ¿porque la UNESCO ubica a México entre los nueve países en el mundo con mayor analfabetismo?. Se nos dice que el 43 por ciento del gasto social se hace en la educación, cuando que debería destinarse el 9 por ciento del Producto Interno Bruto, como lo recomienda la propia UNESCO, el gobierno solo destina el 4.3 %

Aproximadamente 20 millones de habitantes no tienen acceso a la seguridad social, se dice que buena parte del la política social se aplica al medio rural, cuando que con las reformas que se han hecho en los últimos tiempos al artículo 27 constitucional, lo han despojado del ideal que le dieron los Constituyentes de 1917, el campo se encuentra en proceso de monopolización, fragmentado en grado superlativo, se ha dejado de subsidiar al campesino pobre, la mayor cantidad de miserables lo tenemos en el campo, y el mejor sintoma es la emigración a las ciudades, y en el peor de los casos a los Estados Unidos, principalmente de los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Oaxaca, Hidalgo, Zacatecas, a tal grado que hay comunidades enteras habitadas solo por ancianos mujeres y niños menores de 8 años.

Entonces. ¿Cual disfrutar del bienestar y del avance nacional?. Se instrumentaron dos nuevos programas a partir de junio de 1997; el PRONAFIDE (Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo) y el denominado PROGRESA (Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación), dirigidos el primero a dar acceso al desarrollo integral de todas las regiones del país, y el segundo especialmente a las comunidades más pobres del país, (un programa que alcanzará tan solo a 400,000 personas, las que recibirán un miserable subsidio de SEIS PESOS DIARIOS, durante el tiempo que dure la asistencia); ¿Y DESPUES QUE? Pues es por demás seguro, que los recursos destinados se queden en el camino y no lleguen a su destino final. Tal y como ocurrió con el Plan de Solidaridad de 1988 a 1994, donde únicamente 25 centavos de cada peso llegaban a manos de sus destinatarios, y los otros 75 centavos lo hacían a manos de políticos e intermediarios.

La vivienda está en crisis también; el mismo Gobierno Federal por medio de la SEDESOL, ha reconocido que gran parte de las viviendas de los mexicanos se encuentran en ruinas; hacia las ciudades aumenta la migración, con el incremento de las llamadas ciudades perdidas. Se hace mención de que otra parte primordial del bienestar es el contar con un empleo. La propia Constitución establece la conjunción entre el empleo y el crecimiento económico

y consecuentemente del desarrollo.

En dicho documento, se afirma que en septiembre de 1997 la tasa de desempleo abierto es de 4.1%. Lo que no nos dice es que se consideran como empleados a aquellos que trabajan 30 minutos a la semana; la mayoría por su cuenta en la llamada economía informal (vendedores ambulantes, limpiaparabrisas, tragafuegos etc.).

En el mismo documento, se enuncia también en relación a este aspecto: "...El crecimiento económico es el medio indispensable para procurar y alcanzar la justicia en sus sentido más amplio; la justicia de las leyes y la justicia social de una vida digna para todos..." (sic), para finalizar el análisis de este documento citaremos también textualmente la mentira más grande:

"...Esto explica la importancia del crecimiento y también la altísima prioridad que el gobierno de la República confirió, primero, en vencer la emergencia económica que se desató justo al inicio de mi mandato y, después en lograr la recuperación como paso intermedio hacia el crecimiento sostenido..."

AMBAS TAREAS HAN SIDO CUMPLIDAS (sic).

A poco más de un año de esas optimistas y triunfantes declaraciones, la verdad ha terminado por abrirse camino una vez más, y del análisis de dicho documento hemos concluido sin que haya lugar a discusión, que en su contenido, se utilizaron demasiadas incongruencias y falsedades, entre lo que se afirmó y la situación real y auténtica. Pues la emergencia económica no se ha superado y la misma ha vuelto a presentarse, y el mejor ejemplo de eso son los tres recortes hasta por 36 mil millones de pesos, hechos al Presupuesto de Egresos de la Federación durante 1998, debido a la baja en los precios internacionales del petróleo, y si el precio del hidrocarburo sigue a la baja, el presupuesto de 1999 seguramente será recortado. Esto traerá como efecto, una baja en el crecimiento del PIB para 1998, el cierre de numerosas fuentes de empleo, mayor inflación, aumento a las tasas de interés y seguramente dentro de poco más impuestos; resultado se seguirá afectando el desarrollo económico y social del pueblo de México una vez más. Por ello concluimos si duda alguna que *LOS AVANCES Y RETOS DE LA NACION*, a un año de su publicación, no hacen más que demostrarnos la falacia gubernamental y la manipulación de que somos víctimas todos por parte de los dirigentes del Estado.

El multicitado documento, fue publicado en todos los periódicos de circulación nacional el día 2 de septiembre de 1997, y el diario utilizado en esta ocasión para analizar "*LOS AVANCES Y RETOS DE LA NACION*", fue el *Universal* en sus páginas 14 a 16 de la primera sección; y los textos citados en este trabajo fueron tomados literalmente del mismo documento.

Otro de los numerosos síntomas, del fracaso del Estado mexicano, lo son el incumplimiento casi sistemático, que se ha tenido en cuanto al observar los compromisos, derivados de los distintos tratados y convenios, de los que México ha sido por demás miembro destacado, al menos en su enunciación. Para comprobarlo transcribiremos algunos párrafos y artículos de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, y de la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*.

*La Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que fue

aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Organización de las Naciones Unidas y sancionada por los representantes de 58 países, México entre ellos; tiene entre otros propositos conseguir que los pueblos se acerquen y colaboren para obtener niveles de desarrollo mas altos mediante la educacion, la inteligencia, la voluntad y la participacion de todos en bien de la humanidad.

La Declaración esta integrada por un preambulo y treinta articulos en los que se establecen los derechos y libertades fundamentales a los que aspiran todo hombre y mujer, en cualquier parte del mundo y sin discriminación alguna.

Y establece en el preámbulo, en sus parrafos tercero y quinto respectivamente:

*Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelion contra la tirania y la opresion;*

*Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han DECLARADO RESUELTOS A PROMOVER EL PROGRESO SOCIAL Y A ELEVAR EL NIVEL DE VIDA DENTRO DE UN CONCEPTO MAS AMPLIO DE LA LIBERTAD;*

Proclama los siguientes derechos: derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona (art. 3<sup>o</sup>), prohibición de la esclavitud (art. 4<sup>o</sup>), prohibición a la tortura (art. 5<sup>o</sup>), reconocimiento a la personalidad juridica (art. 6<sup>o</sup>), igualdad ante la ley (art. 7<sup>o</sup>), a no ser desterrado (art. 8<sup>o</sup>), derecho a no sufrir de injerencias en su vida privada (art. 12), derecho a circular libremente (art. 13), derecho de asilo (art. 14), derecho a una nacionalidad (art.15), derecho de propiedad (art. 17), libertad de pensamiento y religion (art. 18), libertad de expresion y asociacion (art. 19), ...

En el artículo 22 se establece el derecho de toda persona, a obtener la satisfacci3n de los derechos economicos sociales y culturales como miembro de la sociedad. Los articulos 23 a 27 definen estos derechos: derecho a la seguridad social, al trabajo, al descanso y tiempo libre, derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a la educaci3n etc.

Artículo 23. " ...3<sup>o</sup>. Toda persona que trabaje tiene derecho a una remuneraci3n equitativa y satisfactoria que le asegure, asi como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana..."

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, asi como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentaci3n, el vestido, la vivienda, la asistencia medica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los SEGUROS EN CASO DE DESEMPLEO, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos DE PERDIDA DE SUS MEDIOS DE SUBSISTENCIA POR CIRCUNSTANCIAS INDEPENDIENTES A SU VOLUNTAD..."

*Cabe señalar que la Declaración no es obligatoria; no obstante tiene un indiscutible valor, pues ha influido en la regulaci3n de*

de los derechos y garantías que todo Estado tiene que implementar para el bienestar de su población.

Pero en México, esos derechos y garantías, (algunos consagrados en la Constitución general), establecidos en los artículos transcritos de la Declaración: Seguridad social, vivienda, educación, trabajo correctamente remunerado, alimentación, vestido etc. Y particularmente señalados el derecho al seguro de desempleo y otros casos en los que la pérdida de los medios de subsistencia sea por causas ajenas a la voluntad de la población, ni siquiera son tomados en cuenta por el gobierno federal, a pesar de ser el único responsable de la crisis y del fracaso en la conducción de la economía nacional; es decir, que la pérdida de los instrumentos y los medios para satisfacer las necesidades básicas por parte de el pueblo mexicano, se debe a causas totalmente ajenas al conocimiento y voluntad de este; aún así se abandona a su suerte a sectores enteros de la población.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos por su parte, es un instrumento que en su inicio constó de XXV capítulos y 150 artículos; y fue firmada el 27 de febrero de 1967. Y que fue reformada recientemente el 5 de diciembre de 1985.

En el artículo 2 de la Declaración se encuentran enmarcados la naturaleza y los propósitos que se persiguen, y que son acordes con la Carta de las Naciones Unidas.

El aspecto que nosotros queremos destacar se encuentra en el siguiente inciso:

e) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.

En el artículo 33, se establecen las metas y objetivos a alcanzar por los Estados Americanos para conseguir el desarrollo económico y social de sus habitantes.

a). Incremento sustancial del producto nacional per cápita;

b). Distribución equitativa del ingreso nacional;

c). Sistemas impositivos adecuados y equitativos;

d). Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas; y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar esos fines;

e). Industrialización acelerada y diversificada especialmente de los bienes de capital e intermedios;

f). Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social;

g). Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptable para todos;

h). Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación;

i). Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica;

j). Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y la disponibilidad de alimentos;

- k). Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;
- l). Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna;

#### NORMAS SOCIALES

Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

- a). Todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica;
- b). El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar;
- c). Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de la negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores;
- f). El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad;
- g). El reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo;
- h). Desarrollo de una política eficiente de seguridad social; ...

#### NORMAS SOBRE EDUCACION, CIENCIA Y CULTURA.

*Artículo 45.* Los Estados Miembros darán importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia y la cultura, orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, de justicia social y el progreso.

*Artículo 48.* Los Estados Miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación;

De la lectura de el breve extracto del articulado que hemos hecho de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, puede concluirse con toda certeza que:

Ambos documentos son similares en cuanto a lo que designan, y partiendo de ello, puede sostenerse entre otras muchas cosas que en México, el ingreso per cápita siempre ha estado deprimido, a grado tal, que el salario de gran parte de los trabajadores, es de tan solo 3 dólares diarios, y un alto porcentaje de la población

apenas subsiste con un dolar por dia (apenas un poco mas de ocho pesos diarios); en cambio la economia del pais es controlada por un numero reducido de empresas, y gran parte de la riqueza generada por todos se encuentra en manos de unas cuantas familias; las cargas impositivas son altas si se toman en cuenta los ingresos de los trabajadores; el agro, parte vital para el desarrollo de un pais, se le abandona, se deja de subsidiar a los campesinos, y se permite la participacion del sector privado y resurge el latifundio. Y las 56 etnias que sobreviven en toda la República, se encuentran en la miseria extrema y olvidados.

La industrializacion, se enfoca a la exportación, deprimiendose el sector interno; la estabilidad de precios no ha existido durante mucho tiempo; la inflacion en los ultimos 15 años ha alcanzado la escalofriante cifra de un 38,775 por ciento aproximadamente, en tanto que los salarios apenas se han incrementado en un 5,787 por ciento, es decir siete veces menos; el analfabetismo de mas del 10 por ciento de la poblacion nacional, y el gobierno apenas destina el 4.3 por ciento del PIB a la educacion, y la UNESCO recomienda que el porcentaje sea del 9 por ciento del PIB; en el pais existen 5 millones de niños con desnutricion cronica y 7 millones mas con desnutricion avanzada, sin contar a los adultos en igual condicion; la vivienda, también esta en crisis, existe un déficit de 6 millones de viviendas, al tiempo que 17 millones más, se encuentran en precarias condiciones; el desempleo es angustiante, en la República hay al menos 7 millones de desempleados, y el derecho a la huelga es algo que cada vez se practica menos; 20 millones más de personas no tienen acceso a la seguridad social; el seguro del desempleo, que esta inmerso en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre desde 1948, en México no se conoce, las agrupaciones sindicales, se encuentran en manos de incondicionales del gobierno federal, y las otras agrupaciones humanas, apenas empiezan a ser tomadas en cuenta; por último, la educación superior ha sido restringida a las mayorías, incrementándose año con año el número de rechazados en la Universidades del Estado. Puede decirse entonces, que México o mejor dicho sus gobiernos firman todo lo que les ponen enfrente, y se comprometen a cumplir todo, pero nunca cumplen nada.

Todo eso transforma a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y todos los tratados y acuerdos que siempre firma y reconoce como obligatorios el Estado Mexicano y que se suponen persiguen la superación y el desarrollo integral del pueblo, en este caso el mexicano; en prescripciones carentes de vigencia y por tanto de sentido.

Todo este panorama revela en toda su magnitud la inoperancia del actual sistema mexicano, del Estado y de su gobierno; vigente desde hace casi 70 años, y la necesidad urgente de sustituirlo por otro que elimine las causas de su fracaso. Es decir, por otro que brinde un cierto bienestar económico-social-cultural, etc. Y que facilite el cambio social del Estado.

## B).- CRISIS Y DETERIORO DEL ESTADO-NACION. SU INFLUENCIA EN EL CAMBIO DE LAS INSTITUCIONES MEXICANAS.

### 5.8. LA CRISIS DEL ESTADO.

De acuerdo con la definición que ofrece la Real Academia de la Lengua, el término crisis, tiene varias acepciones, a partir de las que hemos elaborado uno solo, enfocado a definir lo que es la *Crisis del Estado*, quedando así: *Mutación importante en el desarrollo del proceso histórico del Estado, que se presenta a partir de fenómenos de índole diversa, (económicos, políticos, sociales, naturales etc.), que llevan a situaciones dificultosas y complicadas, que pueden ocasionar la modificación de la estructura general del Estado.*

De la confirmación de lo anterior, han sido testigos vivientes, las últimas generaciones, y hemos podido apreciar, que debido a esas crisis, la configuración mundial de los Estados, ha variado sustancialmente, respecto a décadas anteriores, hemos visto como se ha desmembrado el bloque socialista, como se han ido independizando distintas naciones, sobre todo en el África último bastión del imperialismo, conocemos de guerras entre países que se encontraban unidos artificialmente como lo eran, la antigua Yugoslavia y la URSS (actualmente divididas en 6 y 15 Repúblicas respectivamente), Checoslovaquia, ó de países que retoman la denominación con la que eran conocidos antes de su anexión a las metrópolis como es el caso del Congo etcétera; estos no son más que algunos ejemplos de lo que han provocado las crisis del Estado en gran parte del mundo; crisis a las que no han escapado los países capitalistas o los del Tercer Mundo, sobre todo en estos últimos, que se han mostrado totalmente incapaces de ejecutar los fines que justifican su existencia.

Esta crisis, al envolver al Estado, implica crisis en todos sus aspectos, el social, el jurídico, el económico etc.

Los problemas que derivan de el ejercicio de la libertad, que se propuso como uno de sus fines el Estado liberal burgués, mismo que se sobrepuso en la práctica a otros fines y principios éticos perseguidos también por el Estado, lo cual trajo como consecuencia la hipertrofia social creada por la desigualdad económica, que escindió en forma abismal a los Estados en dos claras y antagónicas clases sociales.

Al motivo original de la crisis se sumaron, primero los desarrollos industriales que exacerbaban el problema y posteriormente el progreso tecnológico, la disminución de las enfermedades que trajo como consecuencia la explosión demográfica y la urbanización megalopólica que son los últimos datos críticos de la sociedad actual y del Estado.

La conciencia de la crisis es universal. Sin embargo las medidas históricas que se han puesto en práctica para superarla aún no han dado resultados optimos y si por el contrario, con la aparición de los Estados totalitarios, la crisis adquirió en 1938 la expresión más cruenta y violenta que la humanidad ha conocido.

La conciencia de la crisis ha impulsado a los Estados a buscar su superación, pues durante su existencia el Estado se modifica

permanentemente en un proceso de evolución capaz de adaptar la estructura a las circunstancias cambiantes, pero cuando por diversos motivos la evolución natural se retrasa frente a las circunstancias, el Estado tiene necesidad de actualizarse, y estas actualizaciones se efectúan por varias vías; rompiendo momentáneamente su unidad para padecer una revolución la cual para justificarse debe actualizar y modificar los fines del Estado; o si al pretender el cambio de los fines, lejos de actualizarlos conforme a la evolución ética y moral de la sociedad los pretende retrotraer a una forma pasada y caduca, entonces no se trata de una revolución sino de una crisis violenta, de la que siempre se considerara su transitoriedad como un momento que hay que padecer mientras el Estado recobra su fuerza de unidad para superarla.

### 5.8.1. CAUSAS DE LA CRISIS DEL ESTADO MEXICANO.

En nuestro país, además de aquellas causas de origen, la crisis ha sido provocada y maximizada por causas particulares atribuibles al Estado-Gobierno mexicano. El Estado liberal, cuya característica fundamental es considerarlo formado para el servicio exclusivo del individuo; ha sido superado, por la necesidad de un nuevo Estado, que se encuentre al servicio de la sociedad, lo que se contrapone con aquel Estado, que considera igual al hombre; lo cual es falso, pues tanto en lo físico, jurídico, económico, psicológico las características humanas varían, aún de uno a otro.

A partir de 1917, se faculta al Estado mexicano, para establecer el equilibrio perdido entre las fuerzas sociales, restablecer y encauzar las actividades de los individuos que injustamente lesionen los intereses de los demás. El Estado no es un simple policía que vigila; es una autoridad que corrige y orienta; otros de los principios en los que descansó durante muchos años el Estado en México, como son el sufragio universal, los partidos políticos, principalmente el Partido Revolucionario Institucional, los grupos de presión (agrupaciones obreras, organizaciones populares y campesinas como la CNOP (Confederación Nacional Obrero Popular); la CNC (Confederación Nacional Campesina), las agrupaciones sindicales corporativistas como la CTM (Confederación de Trabajadores de México); la CROM (Confederación Revolucionaria Obrero-Mexicana); la CROC (Confederación Revolucionaria Obrero Campesina); el Sindicato Único de Trabajadores Eléctricistas de la República Mexicana SUTERM; además del Congreso del Trabajo, y sus 39 sindicatos estatales, también las diferencias entre el gobierno y las cúpulas empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial, la CANACINTRA, CONCAMIN, CONCANACO etc.

El agravamiento de todos los indicadores del Estado ha venido acompañado por una pérdida de confianza de todos los sectores de la población en la economía del país, en sus instituciones, en las autoridades, la honda corrupción etc. Que han ido profundizando la crisis misma, a la grave crisis económica, deben sumarse la crisis política y social por la que atraviesa el sistema político mexicano; que amenaza con dividir a la sociedad mexicana, y que se

presente un cambio social violento.

En tanto que en los países capitalistas industrializados, las crisis han provocado un fortalecimiento de las naciones Estado-gobierno, empresas-trabajadores, autoridades-población, en México hay un gran deterioro del Estado nacional-sociedad, por la manipulación política, económica y social que se ha hecho, en perjuicio de la población, lo cual ha redundado en grandes frustraciones a lo largo los últimos 25 años, en las aspiraciones de bienestar del pueblo de México.

Estas frustraciones son producto y consecuencia de la destrucción de lo nacional por parte del gobierno; que ha propiciado con su política económica, la depauperización exagerada de gran parte de los habitantes del país, la intervención de gobiernos y organismos financieros internacionales como los Estados Unidos, Japón, o el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que intervienen en los asuntos nacionales, dictando las formas en las que el gobierno mexicano ha de dirigir la economía, la política y por tanto el desarrollo de la nación.

Socialmente nadie cree en nadie, hay una pérdida completa de la confianza; el primer día de enero de 1994, surgió en las selvas de Chiapas, el ejemplo mas claro de dichas frustraciones sociales, que son resultado de las equivocadas políticas económicas y sociales del Estado, que olvidan y tienen en el rezago a regiones enteras del país; en esa región del sureste, surge el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Otra situación similar se presentó el día 28 de junio de 1996, con el brote de otro movimiento parecido al EZLN, este se identificó como el Ejército Popular Revolucionario, y se dió a conocer en el vado de Aguas Blancas del Municipio de Coyuca de Bénitez en el Estado de Guerrero, tradicionalmente considerado un Estado "bronco", y es también resultado de la inconformidad con la forma en que se conducen los destinos de la nación, que se han manipulado en beneficio de un grupo que se encuentra en el poder, desde hace ya casi 70 años, *todo un record, que incluso se encuentra como marca mundial en el libro de records "Guinness"*.

Problemas similares han empezado a presentarse en el estado de Oaxaca; las causas: *"el rezago social"*.

Otras muestras claras del desgaste del Estado, lo son los asesinatos de prominentes miembros de la política mexicana, que cimbraron hasta sus cimientos al sistema político nacional; y que ocurrieron durante 1994, que acentuaron a grado máximo la crisis y que han acelerado el cada vez mas inminente cambio del Estado, además del cambio y transformación en el sistema político-económico implantado en México desde 1929.

También debe marcarse la pérdida de la soberanía que ha caracterizado al Estado mexicano, particularmente los últimos sexenios, donde cada vez es mas abierta la intervención extranjera en los asuntos estrictamente nacionales, hay que reiterar, que para el financiamiento de rescate de 1995, los Estados Unidos tomaron como garantía la producción petrolera de PEMEX, así también parece que las decisiones de política gubernamental, ya no se hacen en Palacio Nacional, ni en el Congreso de la Unión, sino en Wall Street, y en La Casa Blanca (cuanto a de ejercerse de

presupuesto fiscal, en que debe gastarse, cuanto debe aumentarse en materia de salarios, etc.), ahora se deciden en esos sitios. Lo cual contraviene totalmente el concepto de soberanía, consistente en no aceptar la injerencia ya sea externa o interna en los asuntos de gobierno relacionados con un Estado que se considera soberano.

Lorenzo Meyer en relación a la soberanía de México dice:  
"pareciera que el control de las variables centrales de nuestra economía ya dejó de estar aquí..." "... Cuando en Washington en esa lucha entre un Congreso y un Presidente que no es tampoco el nuestro, y que estaban decidiendo el futuro inmediato de México, quiere decir que hemos perdido muchos grados de soberanía" <sup>100</sup>

Opinion con la cual coincidimos.

Uno de los documentos más recientes en el aspecto internacional que nos ejemplifica esta pérdida de soberanía, es el Informe titulado: *La crisis del peso mexicano; implicaciones nacionales y regionales*. Elaborado por el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela), presentado el día 30 de enero de 1995 ante el Parlamento Europeo, donde se dice:

"La crisis de México ha mostrado riesgos potenciales por optar por un sistema financiero completamente libre y abierto. México abrió sin reservas sus mercados a la inversión, exponiéndose en consecuencia a un cambio de la actitud de los inversionistas...", "... la crisis mexicana a puesto en tela de juicio algunos de los dogmas del modelo mexicano de reforma económica..." <sup>101</sup>

Este informe se hizo a partir de la crisis que se desató en diciembre de 1994, y como resultado del paquete de ayuda por parte de los Estados Unidos por 20,000 millones de dólares, que concluye diciendo: "México tendrá que ceder parte de su soberanía y ofrecer ciertas garantías a cambio del paquete de rescate económico que Estados Unidos le acaba de conceder".

También se sabe de la existencia de el llamado "Megaproyecto del Istmo" o "Plan Alfa Omega" que considera poner en manos de inversionistas de grandes empresas estadounidenses, y poderosos jeques árabes una zona estratégica del país, nada menos que el Istmo de Tehuantepec, considerado como un espacio estratégico para la exportación y una zona de fundamental importancia por su potencial como centro de operaciones mercantiles y militares en el ámbito continental y mundial. La construcción de una vía de comunicación transistmica, es una vieja aspiración de las grandes potencias sobre todo de Estados Unidos, para unir los océanos Pacífico y Atlántico.

Este proyecto vuelve hoy a estar vigente, inscrito en la política del TLC, a pesar de las declaraciones oficiales de "no pasó nada", lo que todos sabemos sin duda, es que, hasta ahora los

<sup>100</sup> MEYER, Lorenzo. El control de las variables económicas dejó de estar aquí. (Entrevista). Proceso. No. 953, 6 de febrero de 1995, págs. 19-21.

<sup>101</sup> PROCESO. (Revista) No. 953, 6 de febrero de 1995, págs.

procesos de privatización, se siguen dando de manera antidemocrática, sin consulta a las poblaciones que puedan resultar afectadas, con una ausencia total de información oficial a la ciudadanía, como decisiones últimas del gobierno, en la lógica de "palo dado ni dios lo quita".

Lo anterior es aun más grave en el caso que nos ocupa. Se trata de una región de alta prioridad en la que se concentra la mayor riqueza petrolera nacional y las reservas más grandes de bosques tropicales del país. A nadie escapan las riesgosas consecuencias que traería para México la consolidación de un proyecto extranjero que asegura el control de esa zona en manos de estadounidenses, que asegurarían el monopolio del transporte en la región del TLC.

La pérdida de soberanía nacional que esto implica, la crisis de identidad nacional, además de una división o separación del país en dos porciones, tal y como ocurrió en Panamá con el famoso canal, esto es materia suficiente para provocar la preocupación generalizada de los mexicanos, en un país ya de por sí dividido.

En el mismo orden de cosas, no debe olvidarse que el Estado Mexicano, debe planear y organizar el desarrollo del país (art.26 const.); debiendo tener como finalidad, su establecimiento y solidez, planteando prioridades y objetivos, que sean integrales y equitativos para todos los sectores de la población. Ya que la Constitución mexicana señala en su conjunto los objetivos y criterios contenidos en ella y que conforman lo que llamamos proyecto nacional; y que contienen los objetivos de la planeación. Se demanda que este ejercicio de planeación (art.26), sea democrático, o sea que participe en él, el pueblo, pues la Carta Magna exige que se recojan en los proyectos de desarrollo las aspiraciones de la sociedad y de sus distintos sectores. Para ello faculta al Poder Ejecutivo, a fin de que establezca procedimientos de participación y consulta popular, esto es que se mantengan abiertos los canales de comunicación entre las autoridades y los ciudadanos.

Como vemos el sistema democrático que plantea nuestra Constitución, se funda en un proceso de desarrollo que debe entenderse como participativo, en donde debe fundirse la toma de decisiones de toda la sociedad, donde los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera que alcancen a toda la población. Pero siempre el gobierno mexicano yendo en contra de lo estatuido en la Constitución, ha pasado por alto todo eso; entonces queremos preguntar: *¿Cuándo las autoridades del país se han dignado o tomado la molestia de consultar al pueblo en general (no solo a las cúpulas), para tomar decisiones que han de afectarle en sus derechos o en su nivel de bienestar?*

Hoy el gobierno mexicano, que ha rechazado sistemáticamente el referéndum o el plebiscito para consultar a la población en las decisiones nacionales; insiste en aplicar una política económica, contraria al proyecto de desarrollo nacional que asegure bienestar para las mayorías, y esta ausente de sus preocupaciones centrales.

En opinión nuestra, una política de Estado debe sustentarse efectivamente y no solo de palabra, en la Constitución y en su marco jurídico; y no en los ajustes y castigos dictados de el

extranjero y en las desviaciones que han caracterizado a la política económica transexenal de los gobiernos que hemos tenido.

En cambio la tecnocracia gubernamental trata de darle permanencia a la actual política económica de gobierno -QUE NO DE ESTADO- que surgió en 1982 con las severas medidas de ajuste recesivo utilizadas para corregir los desequilibrios de la balanza de pagos y generar un superavit de ahorro interno, con la finalidad de pagar el servicio de la deuda externa. En forma paralela la política económica de cambio estructural ha consistido en convertir al país en una economía de exportación, en detrimento de un país cada vez más empobrecido y dependiente de las grandes metrópolis.

#### 5.8.2. CRISIS, ATRASO Y SUBDESARROLLO.

Crisis, atraso y subdesarrollo, no son lo mismo, una economía puede estar en crisis y no ser ni atrasada ni subdesarrollada. Puede estar atrasada y no estar en crisis, ni ser subdesarrollada. Puede ser subdesarrollada y no ser ni atrasada, ni estar en crisis. Para nuestra desgracia la economía mexicana tiene mucho tiempo en crisis, es una economía atrasada y subdesarrollada. De tres tres.

Crisis. Las crisis económicas son siempre resultado de las malas políticas económicas del gobierno, y se manifiestan en el estancamiento o en la inflación, o lo que es peor en el estancamiento con inflación, esto ha implicado en el presente; desempleo, devaluación, espiral precios-salarios etcetera. Las crisis económicas son independientes del grado de atraso y/o subdesarrollo de la economía. Definida así la crisis, resulta que la economía mexicana lleva ya más de un cuarto de siglo transitando de crisis en crisis.

Atraso. El atraso es siempre relativo. Se está o no atrasado siempre respecto de alguien más, en el caso de México esta atrasado respecto a las economías primermundistas, el atraso se define en la era moderna por lo general en términos científicos y tecnológicos, así como la educación y capacitación, comparada con las economías de esos países la nuestra es una economía atrasada. También lo es por desgracia, en relación a satisfacer las necesidades de millones de mexicanos, y lo que es peor necesidades básicas.

El subdesarrollo, es la dependencia que se tiene respecto de otros, el Estado mexicano al no ser capaz de generar ahorro interno con el cual financiar sus funciones, tiene que recurrir al financiamiento externo, y si algún país se ha distinguido por solicitar créditos en el exterior, el Estado mexicano vía sus gobernantes, se ha llevado las palmas en incontables ocasiones.

#### 5.8.3. LOS ECONOMISTAS "HARDVARIANOS" Y LA HISTORIA.

A partir del gobierno de Miguel de las Madrid, la economía

mexicana, ha sido planeada particularmente por economistas egresados de universidades extranjeras, como Harvard, Princeton y Yale entre otras. Economistas, que han venido a implantar en nuestra Nación, las ideas y teorías que les enseñaron, esto no implica que esas teorías sean malas o incorrectas, solamente que dichas teorías han demostrado hasta la saciedad, que no son acordes con la realidad ni con la idiosincracia de nuestro pueblo, y han fracasado estrepitosamente una y otra vez, y a pesar de ello el gobierno no ha variado ni un ápice el rumbo de su política económica, que ha empobrecido a un sector cada vez más amplio de los mexicanos. Y si en cambio la riqueza se ha ido concentrando en cada vez menos manos, así es como de acuerdo con datos del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, del Banco Interamericano de Desarrollo, de los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática; de los poco más de 90 millones de mexicanos, en los últimos 10 años se pasó de 20 millones de habitantes que vivían en la pobreza extrema, hasta 40 millones, en tanto que los otros 50 millones vieron reducido su nivel de vida de manera alarmante, al grado mínimo de supervivencia, a la vez que se afirma, que el estrato social que permitía diferenciar a la clase media de la clase baja, ha desaparecido, desvaneciéndose la primera en la segunda.

También de distintos medios obtuvimos que la mayor parte de la riqueza generada en el país se encuentra en manos de pocas familias; en 1987 según datos de la Bolsa de Valores la economía mexicana era controlada por 300 familias, reduciéndose ese número a 110 en 1988, en tanto que en 1990, 37 capitales de empresas gigantes controlaban el 22 por ciento de la riqueza del país. Además según la Revista "Forbes" en 1987, vivía en México 1 billonario en dolares, en tanto que para 1994, esta cifra pasó a 24 supermillonarios mexicanos en dolares y que son dueños del 15% de toda la riqueza de México, es decir un incremento del 2400% en tan solo 7 años en el aumento de mexicanos cuyas fortunas superan los 5,000 millones de dolares, lo cual ejemplifica claramente, que en esta materia, el Estado mexicano ha acreditado con excelentes notas. ¿Que bueno, verdad?.

Esto quiere decir que la riqueza total del país se está concentrando rápidamente en unas cuantas manos. Estos nuevos ultra ricos, son producto de la política neoliberal de los últimos sexenios. Amasar una fortuna de ese tamaño en un país del primer mundo implica un salto productivo, una revolución tecnológica y un esfuerzo de décadas y generaciones. ¿Cómo surgen todos estos billonarios en México en tan solo 7 años, en un momento en el que la industria está estancada, el campo en crisis y hay tanta pobreza?

Durante décadas el Estado mexicano y sus economistas han sacrificado el campo y los salarios de los trabajadores, para impulsar la industria nacional. Cuando una empresa quebraba, la compraba el gobierno, a grado tal, que llegaron a ser propiedad de la nación 1,155 empresas, entre las cuales estaban La Banca Nacionalizada, Teléfonos de México, Siderúrgica Nacional, Altos Hornos de México, Dina, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Guanos y Fertilizantes, empresas mineras, cementeras

y habia hasta hoteles y fabricas de refrescos como Garcí-Crosipo o de bicicletas como Condor entre muchas otras. Lo cual no justifica la forma en que el mismo Estado se desprendio de todas esas empresas privatizandolas otra vez.

Empresas que entre Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, decidieron venderlas baratas y en comodas mensualidades.

No se ha puesto en claro como fueron esas privatizaciones. ¿Con que derecho, una administracion, señalada de origen como ilegítima (la de Salinas de Gortari), remato una riqueza que le tomo décadas construir a los mexicanos? ¿Como es que un gobierno pone en manos de especuladores, una parte tan importante de la planta productiva del país?

La política de privatizaciones ha generado hoy mayores desigualdades sociales. Hay enojo. En estos últimos años, se han dado todas las libertades y los derechos al dinero, y las libertades y derechos de todos los demás se han disminuido.

Lo maravilloso es que ante tales circunstancias no haya habido en este país un estallido social.

A pesar de todos los fracasos en la conducción del desarrollo nacional, por parte de los economistas del gobierno, pareciera que estos economistas no han aprendido de la historia, pues padecen de una enorme soberbia intelectual (economistas hardvarianos), la cual ya de entrada les impide aprender de la historia. Para ellos no hay más que la Teoría Económica que aprendieron y sus puntos de vista derivados de esta. Y nada puede hacerles cambiar en sus ideas. Este y no otro, es el tecnócrata. No hay que olvidar lo que decía el gran economista alemán Wilhelm Roepke (aunque hay quien dice que el primero en decirlo lo fue el economista inglés Alfred Marshall): Para llegar a ser un buen economista no basta con saber economía. Gran verdad que los economistas olvidan con frecuencia. Y entre lo que hay que saber se encuentra la historia económica.

El filósofo estadounidense Santayana dijo que quien no aprende de la historia está condenado a repetir los mismos errores una vez tras otra. Estamos convencidos de que buena parte del atraso de la economía mexicana se explica por ello; ¡o será por la necesidad!; los economistas y sobre todo los gubernamentales, deben aprender más de la historia económica y tal vez un poco menos de teoría económica para dedicarse a la primera. Quién saldría ganando sería la actividad económica de México. En una de esas dejamos de ser una economía atrasada y nos enfilamos ahora si al primer mundo.

Queremos aclarar, que el adjetivo "hardvarianos", se lo hemos aplicado a los economistas, que egresados o "especializados" en la rama económica por Universidades extranjeras, y se han enquistado en las esferas gubernamentales y han implantado sus ideas en cuanto al manejo de los asuntos económicos nacionales y que han fracasado una y otra y otra vez en el diseño de la Política Económica del país; sin que este término lo hagamos extensivo a todos los estudiosos de la ciencia de la Economía, y lo reservamos unicamente para aquellos.

En síntesis, puede observarse el deterioro que ha venido sufriendo el Estado mexicano en los últimos tiempos, vemos como de manera general y coyuntural el Estado debe arbitrar entre los grupos de la clase dominante, y entre esta las clases subalternas y dominadas y sobre la sociedad y su conjunto, cuando las rivalidades y conflictos amenazan la coherencia, la estabilidad y la existencia del sistema global. En este caso ha sido el propio Estado, via gobiernos, el que ha ido propiciando y acentuando día con día ese desgaste, en México se ha transformado, se ha separado totalmente de la sociedad, dotado de su aparato, sus poderes. Sus relaciones con la sociedad se han tornado tirantes, ambiguas y potencialmente explosivas.

#### 5.9. EL CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES POLITICAS, JURIDICAS, ECONOMICAS, SOCIALES Y CULTURALES DEL ESTADO MEXICANO.

Las relaciones de mando y obediencia organizadas por y en función del Estado necesitan ser institucionalizadas por este desde un punto de vista doble e interconectado: en lo que se refiere al Estado mismo; en lo que se refiere a los grupos e individuos, a sus vínculos entre sí y con el gobierno.

Toda sociedad se articula en y por medio de instituciones. Estas son en esencia modelos de relaciones humanas, donde se estructuran las relaciones concretas de grupos e individuos. Las instituciones tienen funciones, fines y consecuencias similares, constituyen un orden institucional: económico, político, militar, familiar, religioso etc., la estructura social global, aparece integrada por instituciones y ordenes institucionales, y por sus articulaciones e interacciones, toda institución se relaciona con las actividades de una sociedad, de sus clases, de sus grupos y con sus resultados, si esa sociedad se transforma, sus instituciones lo harán también. Las sociedad mexicana, ha ido transformándose y sus instituciones, también han ido adecuándose al nuevo marco económico, jurídico, político, social y cultural acorde con las modernas formas de vida social analizaremos aquellas que consideramos básicas en la vida del país.

Casi todas ellas han ido cambiando, sobre todo a partir del agravamiento de la situación económica que aqueja a la Nación, en algunas el cambio ha sido tendiendo hacia el desgaste y otros se han ido afirmando en posiciones más importantes.

##### a).- EL PODER EJECUTIVO.

De todos es conocido el poder casi supremo y omnipotente que posee el Presidente de la República, y que lo coloca en una supremacía sobre los Poderes Legislativo y Judicial, lo que redundará en detrimento de estos últimos. Dadas las condiciones actuales de la situación del país, el Ejecutivo, ha tenido que intentar colocarse en una situación distinta a la de sus antecesores, una sociedad más crítica, politizada y sobre todo defraudada y empobrecida, ha exigido al actual régimen, que el Presidente, desempeñe el papel para el que fue elegido, Cel de ser

mandatario de la población), que gobierne con claridad y eficacia, pues pesa sobre la institución presidencial, el riesgo inminente, de que por vez primera, el Poder Ejecutivo para el sexenio 2000-2006, no pertenezca al partido político, que ha monopolizado el puesto. Debido al descontento generalizado de la población se ha abierto la posibilidad, de que también por primera vez, el Poder Ejecutivo sea disciplinado por un Congreso, que no este conformado en su mayoría por el partido oficial. Principiando con la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura (1997-2000), donde el Partido Revolucionario Institucional si bien es mayoría, no alcanzó las curules necesarias, para seguir imponiendo sus políticas.

Es decir, nos encontramos frente a la situación real, de que el Poder Ejecutivo de México, vea reducido el excesivo poder e influencia que detenta, y que por vez primera en la historia moderna de nuestro país, tengamos una auténtica división equilibrada de los tres Poderes de la Unión, y podamos por fin asomarnos a una verdadera democracia, no solamente formal, sino material, que principie en la mas alta cuspide del poder del Estado mexicano, la cual es el Poder Ejecutivo de la nación.

#### b).- EL PODER LEGISLATIVO.

Este lo componen tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados, que en conjunto constituyen el Congreso de la Unión, al igual que el Ejecutivo, el Poder Legislativo, se encuentra en una situación similar, pues los factores que han ocasionado el desgaste de la figura presidencial, pueden ser aplicables al Legislativo, la crisis económica, política y social del país, el avance sostenido de los partidos opositores, sobre todo del Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática el Verde Ecologista y el Partido del Trabajo, conjuntado con el deterioro superlativo que ha padecido el Partido Revolucionario Institucional, permitira, que también por primera vez en la historia moderna de México, la Cámara de Diputados, este conformada por una mayoría, que no pertenece al partido del gobierno federal actual, que tal vez sirva como freno a los excesos que continuamente presenta el Poder Ejecutivo, y que por fin se haga realidad el ejercicio legislativo en las Cámaras que conforman el Congreso; legislar en el verdadero sentido que la palabra impone. La creación de las leyes que el país necesita para continuar evolucionando. Y también por vez primera en la historia moderna del país se haga cierta la afirmación de que vivimos en una República donde existe la separación de poderes, y dejemos atrás la República ficción con la cual se nos había engañado durante 70 años.

#### c).- EL PODER JUDICIAL.

De los Poderes de la Unión, ha sido este el primero, que en busca de adecuarse a la nueva situación del país, se le impusieron cambios, al ser eliminados más de 75 años en la historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al ser reformada la Ley Orgánica del Poder Judicial, y los magistrados que la conformaron, tuvieron que dejar sus puestos por decreto presidencial por

primera vez desde 1917, el Ejecutivo Federal, nombro al Pleno del Poder Judicial, reduciendo sus integrantes de 26 ministros (21 numerarios y 5 supernumerarios) a 11 ministros actualmente.

Se busca que la Suprema Corte por medio de sus integrantes, puedan dedicarse a la impartición del Derecho Constitucional, modernizar, eficientar, y depurar el Poder Judicial, asimismo, se dio un golpe a la inmovilidad de los ministros, pues el tiempo máximo que pueden estar en el puesto es de 15 años y que su sustitución sea en forma escalonada, a la vez, se trata de impedir que la Corte, se convierta en refugio de políticos en decadencia, con la imposición de determinados requisitos de elegibilidad.

Los miembros del Máximo Tribunal, solo se dedicarán a actividades judiciales, pues las actividades administrativas que desempeñaban, serán ejecutadas por un nuevo órgano, el Consejo de la Judicatura, es así como el Poder Judicial, es el primero que, si bien es cierto por iniciativa gubernamental, se encuentra en proceso de cambio, también es verdad, que La Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe ser el órgano de control de la Constitución, sea cual fuere la materia, y se encuentre en una situación real de equilibrio, que lo equipare con los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

#### d).- LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES.

Entre las instituciones del Estado que más han ido transformándose, están los Institutos Políticos. La Constitución vigente, en el artículo 41, en su segundo párrafo hace mención a los Partidos Políticos y los menciona como *entidades de interés público*. "La denominación partido político nacional se reserva a las organizaciones con registro definitivo en el Instituto Federal Electoral y que han obtenido el 1.5 por ciento como mínimo en las elecciones federales más recientes"<sup>102</sup>

El vocablo "partido político" se introduce en la Constitución en 1963, y en diciembre se "Constitucionalizó a los partidos políticos", agregándole cinco párrafos al artículo 41 constitucional, expidiéndose una Ley Reglamentaria, publicada el 30 de diciembre de 1977, y que se denominó Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que estuvo vigente hasta 1987, en que se publicó el Código Federal Electoral, siendo abrogado por el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (D.O. 15-agosto de 1990).

El actual Estado mexicano, se encuentra inmerso en una maraña de instituciones políticas, que aspiran a acceder al poder, mediante la llegada a alguna de las Cámaras que conforman el Congreso, pero solamente tres de ellos, cuentan con plataforma suficiente para conseguirlo, estos son el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. En tanto que los demás partidos políticos, únicamente son utilizados, como instrumentos para atomizar el voto ciudadano.

---

102 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Pág. 25.

Debido a las crisis recurrentes por las que ha atravesado el país, a la lucha interna por el poder, y a la decadencia normal de las instituciones a través del tiempo, es que el Partido Revolucionario Institucional, ha venido retrocediendo en el nivel de preferencia de la población como primera fuerza electoral, las derrotas electorales para elección de gobernador y Congresos estatales en varias regiones del país como Jalisco, Guanajuato, Baja California, Chihuahua, Estado de México, Morelos, pero sobre todo la histórica debacle en las elecciones federales del 6 de julio de 1997, donde por primera vez en la historia del país se oficializó la derrota del PRI, a nivel nacional; (en el Distrito Federal, no pudo obtener uno solo de los puestos que estaban en disputa), ya que a pesar de ser el partido con más diputaciones en la Cámara de Diputados, no cuenta con el número suficiente de curules, para imponer sus leyes, toda vez que se ha venido presentando un avance real de otros partidos, como lo demuestran, la información obtenida por el Partido Acción Nacional, y el Partido de la Revolución Democrática y el Instituto Federal Electoral (IFE) donde se concluye que aproximadamente el 69% de la población nacional es gobernada por partidos opositores al PRI, ya sea a nivel estatal, o municipal, además las escisiones del PRI de 1987 y 1990 donde prominentes miembros abandonaron este instituto, comenzaron a debilitar sus estructuras, además, el surgimiento de una facción crítica dentro del partido denominada Democracia 2000 y de Antorcha Campesina, considerada como el grupo más violento del PRI. La situación actual de este instituto político, se encuentra vinculada estrechamente a la del Ejecutivo Federal, y dada la simbiosis que los une desde 1929, parece, que el uno no podrá subsistir sin el otro.

Lo que es innegable es que el PRI cumplió con su papel histórico. En sus raíces posrevolucionarias, sirvió al proceso de institucionalización del país, ayudó a articular a una nación dividida y a dar un sentido de propiedad y de identidad, podemos decir que el PRI se convirtió más que en un partido político, en un estilo de vida, solamente que sus dirigentes no vieron con claridad los cambios que se empezaron a dar en la sociedad mexicana y están por ser superados por esta. "Aún y cuando el politólogo Robert Fisher solía decir que el régimen mexicano iba a ser más difícil de renovar que el régimen soviético y que el PRI era más difícil de romper que el Partido Comunista de la URSS, por razón de que este último era más rígido, característica que permite el rompimiento, mientras que el primero era flexible, manuable, acomodaticio"<sup>103</sup>

Los acontecimientos dieron la razón a Fisher, el Partido Comunista Soviético no solo sufrió un colapso, sino que la Unión Soviética se desintegró, mientras que el PRI navegó, en medio de tempestades, con su carro completo hacia el futuro. La obsesión le estaba costando, en un momento en que la sociedad mexicana había cambiado radicalmente, en términos de ser más urbana que rural, en

103 RIVA PALACIO, Raymundo. La hora del cambio. (Editorial). Crónica. (Periodico), 30 de junio de 1997. Pág. 10.

su acceso a la información, en mejores niveles de educación, en su poder de voto. Es decir la sociedad creció, pero las instituciones quedaron estáticas. Por tanto el PRI se volvió obsoleto. Pues fue convertido en una gigantesca oficina de personal, llena de caciques, políticos en decadencia y oportunistas; y encargada de proporcionarle e imponerle al país desde 1928 hasta 1994, 12 presidentes, 498 gobernadores, 48601 alcaldes, 3647 diputados, todos los senadores (menos 4) y un sin fin de funcionarios malos y corruptos. Resultado: el PRI es todo menos un partido político.

En tanto que el Partido Acción Nacional, por el contrario ha ido robusteciéndose en su posición, avanzando cada vez más en las posiciones electorales, como lo demuestran sus victorias en diversos estados y municipios del país, a pesar de ser el partido político con la ideología más definida, no ha escapado de sufrir una deserción de algunos de sus principales ideólogos en el año de 1992, miembros que después conformarían el llamado Partido Foro Democrático que no posee registro ante el IFE.

Por lo que se refiere al Partido de la Revolución Democrática, este se origina, como resultado de la fusión de varias agrupaciones políticas entre las que se encuentran el Partido Mexicano Socialista, que cedió su registro a la nueva organización, además de la inclusión de los principales políticos que abandonaron el PRI, y diversas personalidades de la llamada izquierda mexicana, paulatinamente el instituto ha ido avanzando como opción en la preferencia de la población para acceder a puestos de elección popular, colocándose actualmente como la segunda fuerza política en México, casi en igualdad con el PAN.

Todo parece apuntar a la caída y consecuente transformación del PRI, como partido dominante a lo largo de casi 70 años de la historia del país, donde pasará a ser opositor, cambiando totalmente el panorama político del actual Estado mexicano, donde el anhelo de Francisco I. Madero plasmado en el Plan de San Luis, SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION, después de 87 años por fin se haga una realidad.

De todas formas el récord mundial que tiene el Estado mexicano, de ser el único país en el mundo, que ha sido "gobernado" (sic) ininterrumpidamente por un mismo partido político; ahí se queda para ver quién lo supera.

Este es el panorama de los partidos políticos de mayor arraigo en México. De un partido hegemónico, se está pasando a un sistema de tres grandes partidos PRI, PAN, PRD, y en donde las votaciones son muy competidas como lo han demostrado las elecciones de 1988, 1994 y 1997. Es claro que la evolución partidista en México continuará y que aún no es posible hacer afirmaciones que sean valederas por un largo tiempo.

#### e).- EL EJERCITO.

De todas las instituciones del Estado mexicano, este tal vez sea el que menos ha cambiado, y se sostiene como el principal medio de control social del Estado, pues a pesar de la crisis, el ejército mexicano, goza de independencia financiera, los militares pueden invertir su presupuesto en forma discrecional, sin tener que dar cuentas a ninguna autoridad civil, los únicos síntomas de cambio han sido el incremento en el número de militares mexicanos

que paso de "El Sol" en 1970 a "El Sol" en 1984, de 1970 como fuente el Informe The Military Balance 1984-1985 y el Mexico & NAFTA Report de febrero de 1984" informacion recogida por la revista Epoca en su numero de febrero de 1986. Tambien la irritacion de las fuerzas castrenses por el descredito que han sufrido a raiz de su empleo en funciones policiacas, electorales y represivas. Pero con todo y eso es la institucion estatal que menores cambios ha mostrado, mas bien ha permanecido estatica y sin variaciones, sosteniendose como el soporte principal para el mantenimiento del Estado en Mexico.

#### f).- LA FAMILIA.

Considerada como la celula de la sociedad, no puede permanecer al margen de la nueva situacion que se presenta en el ambito nacional, y de la tradicional familia rural como centro economico de la sociedad, donde en su interior se producen todos los requerimientos para su sostenimiento, esta integrada por un gran numero de miembros, donde los padres resuelven sus vidas sin consultar a los demas, en la que el hombre es el unico sosten economico en la mayoria de las ocasiones, esta ha ido disminuyendo, pues innumerables nucleos familiares de este tipo se trasladan a los centros urbanos, donde se permite una mayor libertad a sus miembros, la vida en comun es casi nula, pues la mayoria desarrolla sus actividades a horas distintas y en diversos sitios, (fabricas, oficinas, escuelas), la mujer sostiene en igualdad de circunstancias el hogar familiar (hasta un 18% de las familias mexicanas son sostenidas economicamente en forma total por mujeres, segun un Estudio de Gloria Gonzalez Salazar, investigadora del Instituto de Investigaciones Economicas de la UNAM); se pierde la cohesion familiar, el numero de matrimonios libres, ni oficiales ni religiosos es del 40% y su duracion es de 10 a 15 años. En resumen, la actual institucion familiar, es totalmente diferente a la familia tradicional, que ha ido cambiando, adaptandose a la dinamica actual de la vida social.

#### g).- LAS CLASES SOCIALES.

Como producto de la familia, estas son producto de los diversos estratos o niveles, en los que se divide a las familias mexicanas, de conformidad con sus bienes patrimoniales.

Los cambios observados en las clases sociales, son muchos, por ejemplo: la clase social considerada baja, ha visto incrementarse su numero en forma alarmante, a la vez que la clase baja pudieramos siendo sarcasticos anotar una clase nueva la clase pauperrima, que sustituya a la baja, de la clase media no puede hablarse gran cosa, pues esta se ha diluido en los integrantes de la clase baja, en tanto que la clase alta, se ha mantenido estable en su numero, con solo una variante, ha visto incrementada su riqueza en forma extraordinaria. Para evitar que esto siga acentuandose, la sociedad actual, debe adecuarse a la situacion que impone la realidad del Estado mexicano, ser mas plural y exigente, para que exista una regulacion que haga mas equitativa y justa la situacion social de todos sus miembros. Para que esta circunstancia haga ineludible y claro el cambio, que la democracia

en sus términos auténticos, paso de una aspiración abstracta a una realidad concreta y tangible en sus beneficios; democracia entendida como un proceso colectivo, no como un producto de la voluntad de alguien. Estamos pues ante una sociedad nueva, que se nos presenta como una ascensión hacia una organización más desarrollada, por la evolución cualitativa de todos los criterios fundamentales, sean económicos, políticos, jurídicos, sociales, culturales y morales. Aun y cuando sigan subsistiendo grandes diferencias entre los modos de vida de los distintos grupos sociales, estaremos de por sí ante una sociedad diferente.

#### h). - LOS SINDICATOS.

De conformidad con el artículo 355 de la Ley Federal del Trabajo, sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

Lo anterior es muy loable, si es que la realidad no nos hubiera enseñado otra cosa, pues en la historia del sindicalismo en nuestro país, han sido pocas las agrupaciones de trabajadores, que han cumplido con el objetivo de mejorar y defender los derechos de sus agremiados, casi siempre se han plegado a las ordenes y los deseos de las autoridades gubernamentales o de los intereses personales de los dirigentes sindicales. ya se hable de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Revolucionaria Obrero Campesina (CROC), Confederación Revolucionaria Obrero Mexicana (CROM), que agrupan a la mayoría de los trabajadores que laboran para la iniciativa privada, o de los sindicatos de las dependencias gubernamentales Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, Sindicato Unico de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERMO), etc., los resultados siempre han sido similares.

Los sindicatos a partir de la fundación de las grandes centrales obreras a diferencia de otras naciones en donde fueron factores de interlocución e incluso de presión eficaz de la sociedad hacia el Estado, en México se mantuvieron sometidos a los cánones imperantes en cada gobierno. Al poder político del Estado le convenia mantener una relación no solo cordial, sino de compromiso constante por parte de los sindicatos, los líderes gremiales aprendieron a nutrir su influencia tanto en el respaldo directo de los trabajadores y en la condescendencia compartida con el gobierno, pero cayeron sobre todo en convertirse en operadores de una larga etapa de subordinación, pero sobre todo de apocamiento, en el sector de la sociedad mexicana más organizada, convirtiendo a los sindicatos en aparatos de poder colocados a disposición de los gobernantes en turno, siendo hasta el nacimiento de las nuevas opciones políticas y de sociedad civil, ya en los ochenta y en los noventa, donde surgen nuevas agrupaciones con carácter nacional.

El sindicalismo mexicano dada su ineficacia y corrupción se encuentra en una crisis paralela a la crisis económica y política que perdura en el país, el corporativismo, mediante el cual se obliga al trabajador, se encuentra en decadencia, sobre todo a partir de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, que impide que cualquier trabajador pueda ser obligado a afiliarse a una central obrera contra su voluntad, pudiendo hacerlo en aquella que más le agrade o convenga a sus intereses, de las 39 organizaciones que conforman el movimiento sindicalista mexicano y se encuentran agrupadas en el llamado Congreso del Trabajo, al menos la mitad de ellas, ya habían mostrado síntomas de inconformidad, por la manera en que se ha manejado el movimiento sindical, y algunos de los sindicatos más numerosos, habían también planteado la idea de abandonar esa agrupación, fenómeno que ha propiciado la crisis más grave en la historia del movimiento sindical oficialista en la historia de México. Esta crisis en el sindicalismo ha acarreado que se tambaleen, las estructuras clásicas de esta institución, que se han anquilosado, deteriorado y corrompido, olvidando las intenciones que le dieron origen, trayendo por efecto, que se este realizando una revisión a fondo de la situación de las agrupaciones obreras o campesinas. Y también del marco jurídico que reglamenta la situación legal patron-trabajador (Cobrero-campesino-empleado), pues parece inminente la reforma a los distintos Codigos laborales como la Ley Federal del Trabajo, y la Ley para Trabajadores del Estado, habiéndose reformado ya la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (en vigor a partir del 1 de enero de 1997). Si bien esta última a instancias de los patrones y del gobierno federal.

El sindicalismo oficial, sus líderes, su ideología y su partido sostén se encuentran a punto de derrumbarse, poniendo punto final a su languidez y sujeción.

El día 28 de noviembre de 1997, aproximadamente 200 agrupaciones sindicales, entre las que se encuentran el Sindicato de telefonistas, el de los trabajadores del Seguro Social, el Sindicato de los electricistas, el STUNAM, EL SITUAM, y muchos otros, que en conjunto superan los dos millones de afiliados; fundaron la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), con lo que parece haberse dado el primer golpe al fin del corporativismo.

#### i).- LA BUROCRACIA.

La burocracia es una forma de estructura social formal que se encuentra no solo en el gobierno, sino también en cualquier organización de grandes dimensiones. Y con el crecimiento de las funciones del Estado moderno ha llegado a ser una institución social de enorme importancia.

*"Max Weber quien estudió cuidadosamente la considera como un producto de la sociedad moderna"*<sup>104</sup>

La burocracia ejerce constantes presiones sobre el aparato gubernamental en los estratos del Estado, casi siempre mediante las organizaciones político-sindicales de los trabajadores estatales, hacen así su aparición variados privilegios sociales y económicos para sus miembros, cuando las organizaciones empiezan a ocupar posiciones de fuerza dentro del Estado: designando diputados, senadores o representantes en el gobierno ya sea

estatal, municipal o federal.

La burocracia gubernamental ha llegado a tener tal influencia en las decisiones del Estado, que en muchas ocasiones se ha tornado indispensable, tomar opinión a los dirigentes de la que abandonaron el PRI, y diversas personalidades de la llamada burocracia nacional, al momento de decidir acerca del funcionamiento de alguna dependencia gubernamental, pues de lo contrario podría verse afectada vida social y trastocarse el orden social, como ya ha sucedido en otras ocasiones. Es decir, la burocracia ha venido a influir en el cambio del Estado en México, las mas de las veces frenando esos cambios, argumentando que se verían perjudicados de cambiarse la situación permanente.

#### j). - LA IGLESIA CATOLICA.

Una de las instituciones mas influyentes en la estructura social en nuestro país, lo conforma la Iglesia Católica, pues aproximadamente el 90 por ciento de la población profesa esta religion, como institución la Iglesia Católica, ha influido en la vida social en México (no olvidar la guerra cristera de los años veinte), desde la época virreinal, hasta la juarista, tuvo enorme poder e influencia, lo que se terminó con la promulgación de las Leyes de Reforma. Y a pesar de que no perdió importancia en la vida social, si lo tuvo en la influencia con el Estado, ya que se le limitó en su intervención en los asuntos públicos.

En el informe presidencial del primero de noviembre de 1991, el ejecutivo federal señaló que se procedería a la reforma de los artículos 3<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup>, 24, 27, y 130 relativos a la libertad religiosa.

A partir de esa reforma constitucional se modificó radicalmente el tratamiento que el Derecho mexicano da a la libertad religiosa, a las Iglesias y demás agrupaciones religiosas, ahora asimiladas al nuevo concepto de "asociaciones religiosas". Así podemos señalar que el Derecho Eclesiástico del Estado mexicano está contenido en los artículos 24, 27, fracción II y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria.

Desde esta reforma, las llamadas asociaciones religiosas, esto según la denominación dada por la legislación; especialmente la Iglesia Católica, han empezado a participar mas en la vida política del Estado mexicano, en el que a menos de tres años de terminar el milenio convivir en un país mas plural; en política, economía, en ideas y hasta en libertad de cultos, independientemente de que la Iglesia Católica Apostólica y Romana en México, con su historia, identidad y raíces, continúa siendo el pilar religioso, también ha perdido terreno, dando paso a nuevas corrientes. En los últimos 40 años, 6 millones 755 mil creyentes fueron asimilados por otras doctrinas.

Esto a generado un crecimiento de la población protestante, es decir no practica el catolicismo, como los bautistas, metodistas, presbiterianos, pentecostales, evangelicos entre otros, la cual aumentó de 331 mil personas en 1950 a 4 millones 86 mil en 1990, de acuerdo con las cifras del Instituto de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Todavía más: la población que no profesa ningún tipo de religion también forma parte de las estadísticas oficiales. En

1990, 2 millones 669 mil personas (3.2 por ciento de la población total hace 7 años) declararon su falta de fe. En ambos casos, las proyecciones para el año 2000, tomando en consideración las tasas de crecimiento de los últimos 40 años y con base en las estimaciones del Plan Nacional de Población 1995-200, prevén que para fin de siglo habrá casi 5 millones de protestantes y 4 millones más de personas sin religión en nuestro país. De acuerdo también con el INEGI, 9 de cada 10 mexicanos son católicos, pero las otras iglesias han avanzado en membresía e influencia. Y de acuerdo con los analistas, esta situación puede resumirse de la siguiente manera: Lo que pierde Roma lo gana Lutero. Lo que repercute en la estructura de esta institución del Estado en México.

#### k).- LAS UNIVERSIDADES.

Las instituciones de tipo cultural, juegan papel importante en el cambio y transformación de las sociedades, pues en ellas se preparan los futuros dirigentes del Estado, aun y cuando en la actualidad parece una moda, que los dirigentes de la clase dirigente del país, estuvieran enfrascados en una competencia por ver quien matricula a más de sus hijos y parientes en Universidades extranjeras.

La Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, y las distintas escuelas de educación superior tanto públicas como privadas, deben convertirse en la expresión educativa y cultural del, pueblo de México, que proporcione el bagaje de conocimiento, suficiente que permita un cambio estructural y social, con mayor equidad y justicia para las mayorías, dejando atrás la ignorancia y la miseria; no solo económica sino espiritual, a la que parece haber sido condenada a perpetuidad un número amplio de mexicanos, mismo que aumenta día con día.

Aquí cabría perfectamente la siguiente expresión: SER CULTOS PARA SER LIBRES.

#### l).- LAS IDEOLOGÍAS.

*Este apartado lo elaboramos tomando como guía la obra de Marcos Kaplan. (Ciencia, Sociedad y Desarrollo, Ed. UNAM. 1987).*

Incluiremos este inciso, debido a que consideramos, que la ideología, si bien, formalmente, puede no ser considerada como una institución, si es elaborada por distintos órganos e instituciones del Estado, entre los que se encuentran, el propio Estado, los Partidos Políticos, las agrupaciones sindicales, civiles, la Iglesia etc. Instituciones en las cuales se arraigan diversas ideologías.

Las ideologías, no pueden ser consideradas como instituciones, sino como expresión de la estructura social y el sistema de dominación que surge de ellas y las mantiene. Por ello mismo, no son omnipotentes ni eternas. Como el sistema en su conjunto, están amenazadas por el devenir; son inestables, frágiles, perecederas. Nuevos grupos, intereses y tendencias pueden criticarlas y negarlas. Una ideología que deja de corresponder a las necesidades y exigencias de desarrollo de una sociedad y de sus grupos más

dinamicos puede terminar por deteriorarse, perder vigencia y eventualmente desaparecer.

Las ideologias son producto y parte de la realidad social y humana, mantienen la cohesion de los sistemas sociales; permiten y lubrican su funcionamiento; promueven su estabilidad, su cambio inherente y en algunas ocasiones su desarrollo.

Las ideologias se presentan como constelaciones mas o menos sistematizadas de ideas, creencias, valores, normas o imagenes, presuponen la organizacion total de la sociedad, su complejidad, su division del trabajo, las ideologias no son atribuibles ni a individuos aislados ni a la sociedad como un todo. Son ideologias de grupos, fracciones o clases, se orientan a la manipulacion y operacion de grupos o clases sociales dadas, las ideologias, no son descripciones disfrazadas del mundo. Son descripciones reales del mundo y definiciones de sentido comun.

Las ideologias se identifican con los grupos o clases que las expresan o adoptan, ademas son elaboradas por sectores especiales, los intelectuales. Estos son los miembros de esos grupos que las integran, elaboran, actualizan, defienden etc., pues deben identificarse plenamente con los problemas de un grupo o clase; evaluar su posicion; persuadir y arrastar; lograr el maximo posible del consenso de masas. de todos modos, elaboradas por los intelectuales, las ideologias surgen a partir de la sociedad global y de la lucha de clases y ser compartidas por ese grupo o por la mayoria o la totalidad de la poblacion.

La decadencia de las ideologias puede verse reforzada y acelerada por su asociacion con el mantenimiento del poder y la autoridad de grupos particulares, instituciones establecidas y gobiernos impopulares. Unos y otros para defender su posicion, buscan preservar la ideologia oficial de la critica y el rechazo, sobre todo mediante la fuerza. Se ignoran o se ocultan las diferencias y las divergencias, las objeciones y las rebeliones. La adhesion voluntaria a la doctrina oficial se debilita o desaparece. El Estado mexicano actual, se encuentra atravesando por la etapa de debilitamiento de la ideologia que desde 1929 se habia implantado en la Nacion, debido al tiempo tan prolongado que se ha aplicado a la poblacion, y cada vez es mucho mas dificil la justificacion de las doctrinas por parte de los ideologos del Partido Politico oficial; cada vez, son mas las nuevas ideologias que tratan de ocupar un lugar dentro de las ideas generales de la sociedad mexicana, lo que ha permitido que la ideologia oficial, tienda a desgastarse cada vez mas rapido. Es decir: las ideologias, y su cambio e intervencion en los procesos sociales de nuestro ambito social permiten avizorar el cambio inminente que se avecina en Mexico.

Hemos podido apreciar, como aunado al desarrollo y evolucion o decaimiento de las diferentes instituciones que conforman al Estado, se han unido diversos factores, que han acelerado o modificado esa evolucion, podemos asegurar sin lugar a dudas, que las transformaciones y el cambio que han experimentado, las principales instituciones sociales, juridicas, economicas, culturales y demas, se deben principalmente a la crisis y el fracaso que el Estado mexicano ha tenido en la rectoria del desarrollo nacional.

## C) - LA TRANSFORMACION DEL ESTADO MEXICANO COMO GENERADOR DEL DERECHO Y COMO REGULADOR DEL CAMBIO SOCIAL

### 5.10. EL CAMBIO SOCIAL; PRODUCTO DEL DINAMISMO DE LA SOCIEDAD Y LA EVOLUCION DEL DERECHO.

Son muchos los autores que han aportado una definición de Estado, y muchas teorías acerca de su origen, naturaleza y funciones, pero todos coinciden en el hecho de que este está formado por un conjunto de personas que le dan vida y poder, también coinciden al expresar que el Estado y el Derecho son dos conceptos inseparables: ambos son fundamento de su existencia recíprocamente. Y por último coinciden en el hecho de que es el único ente institucionalizado y organizado para promover el cambio social ordenado, sistemático y programado de un modelo socioeconómico dependiente y subdesarrollado, por otro más justo.

Nuestro siglo es el siglo del más grandioso progreso social, del paso a una nueva formación social económica, a nuevas relaciones económicas, sociales, políticas y culturales más eficaces.

A partir de la promulgación de nuestra Constitución vigente, se abren perspectivas reales para establecer en todo el país una distribución más justa de los bienes creados, para el triunfo de la igualdad social de los hombres, para el triunfo de una nueva democracia, del derecho real del pueblo. Con la victoria de la nueva formación social, resultante del conflicto armado de 1910, se crea una sólida base afirmativa de la libertad y del desarrollo multifacético del individuo.

El desarrollo histórico de la sociedad mexicana, no ha estado libre de zig-zags y de retiradas. La Historia conoce no pocos casos, como atestigua esta misma, de sociedades que han iniciado el proceso de cambio; pero que han fracasado y han vuelto al inicio del camino. Pero tarde o temprano éste proceso, será irreversible, y ninguna clase por más dominante que sea podrá detenerlo. No hay fuerzas que puedan detener el progreso histórico, la ascensión a una nueva formación, a una organización social más justa y racional. La Historia no se distingue por el despilfarro.

Nada o casi nada se pierde en la experiencia racional de la humanidad. Los logros en cualquier esfera del saber y del conocimiento, independientemente de su origen geográfico y étnico, devienen poco a poco en patrimonio de todos los pueblos del mundo, igual ocurre con las transformaciones sociales de los Estados, que influyen a corto, mediano o largo plazo en los cambios de otros Estados, que conocen de aquellos.

Toda sociedad vive haciéndose, solicitada a la vez por fuerzas de conservación y de cambio, pero impulsada en última instancia por las segundas, diferenciándose las fuerzas internas y externas de dicho cambio. Las causas de contenido económico, son el motor principal que mueve a la sociedad en búsqueda de una mejor forma de vida; no debemos olvidar que el hombre es un ser de necesidades

principalmente materiales, sin dejar de lado otras, que no tienen en primera instancia esta característica, pero que se relacionan estrechamente con las primeras, (diversión, educación etc), necesitando entonces del Derecho para regular las conductas, ese Derecho, es principalmente elaborado y aplicado por el Estado, que se erige en arbitro y rector de la sociedad en general, es cuando el Derecho se torna en expresión máxima del control del cambio social en el Estado.

El concepto de cambio en todo sistema social está ligado a las nociones de permanencia y continuidad, las estructuras y los sistemas sociales sufren continuamente cambios inherentes a sus conductas y existencias, las transformaciones son definidas como una serie de cambios múltiples y acumulados, que afectan varias instancias de la sociedad global, de manera profunda y más o menos irreversible. Una mutación implica el paso de una estructura a otra, pero no constituye una transformación súbita ni total, resulta de varios procesos que acumulan sus efectos; afectan de manera variable diversas instancias sociales, provoca desigualdad sectorial, existe un retraso en la percepción de los cambios, es rechazada y reprimida por determinados grupos. Para instaurar el cambio, la mutación debe ser irreversible; demostrar su capacidad de perduración en la Constitución y el mantenimiento definitivo de una nueva configuración social, sobre todo en términos de nuevas relaciones sociales.

Historicamente se ha demostrado que el conjunto normativo que resulta de las decisiones políticas de un gobierno determinado pueden cambiar las estructuras sociales, el Derecho puede ser factor de cambio social, es cierto pero también puede ser un gran obstáculo. Pues por mucho que se esfuerce un legislador por dictar normas adecuadas al momento que se vive, cuando éstas sean promulgadas ya acarrearán un desfase en relación a su objeto, por ello casi todos los autores revolucionarios presentan al Derecho como un lastre para el cambio social.

El obstáculo para el cambio no se ubica en el Derecho, sino en los grupos de poder como lo señala acertadamente José Chanes Nieto al afirmar que: *"...quienes detentan la riqueza, tratan de dominar al poder público con el fin de que actúe en su beneficio exclusivo, y además se ostentan como interpretes de la opinión social, mediante su control o influencia sobre los medios de comunicación colectiva, a través de todo tratan de imponer su particular proyecto de sociedad y aun de cambio, pero en todo caso para recobrar situaciones de privilegio o para acrecentar las que aun conservan, basadas en desequilibrios que permiten la existencia del analfabetismo frente al elitismo cultural, de la miseria de grandes grupos frente a la opulencia de algunos, de la democracia formal, frente a la dominación política de pocos, de la honradez de los menos frente a la corrupción generalizada..."*<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> CHANES NIETO, José. El Cambio Social y la Administración Pública. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Núm. 92, año XXIV. Nueva Época, abril-junio 1978, pág. 29.

José Momdzhian expresa una idea similar: "...todas las clases sociales condenadas que se hallan en el ocaso, han intentado defender con la violencia y la mentira su existencia. No han reparado en medios para obligar a callar a los heraldos de un nuevo orden social mas progresista, pintándolo como absurdo y utópico, contrario a la razon humana, mas la misma Historia, señala que ningun orden viejo, decadente, decrepito pudo evitar que las leyes objetivas de la Historia, puda detener el tiempo, pudo detener el desarrollo ascendente de la humanidad" <sup>106</sup>

El cambio social puede darse de manera gradual y pacífica, mediante el crecimiento y el desarrollo; o de una forma violenta, por una revolución, donde a pesar de todo subsisten resabios de la antigua sociedad, pues la revolución nunca se completa ni es totalmente victoriosa, como ocurrió con la Revolución Mexicana. Tal y como aconteciera con el Derecho Económico, que al igual que el Derecho Agrario, el Derecho del Trabajo, el Derecho de la Seguridad Social entre otros forman parte de lo que actualmente se denomina como Derecho Social, y que son producto del resultado del cambio social provocado por la Revolución de 1910, produciéndose normas con un nuevo espíritu, hasta entonces desconocido.

El Derecho que surge, es como producto de una nueva y diferente situación social, que resultó de un orden social e institucional que habia permanecido estático durante más de 30 años. El Derecho Social; y en especial el Derecho Económico y del Trabajo, abandonan la visión tradicional de considerar a los sujetos de derecho, individualmente, para considerarlos en un conjunto todos dentro del conglomerado social, dentro de una sociedad donde las características fundamentales actuales son los fenómenos economicos, y el de atribuir a los Estados, el manejo y control de las economías y promoción del desarrollo, dándole al Derecho Económico una preponderancia real, adquiriendo y convirtiéndose en expresión jurídica de las actividades económicas y sociales de todos los agentes económicos, de las que el Estado debe erigirse como rector y arbitro no solo de las relaciones, sino de las diferencias que surjan entre ellos.

El Derecho Económico surge de la necesidad de cuidar mejor la distribución de la riqueza; toda la actividad económica; la protección que merecen los debiles y los ignorantes en sus relaciones con los fuertes y los ilustrados; proteger a la pequeña empresa de los gigantes extranjeros etc. Esas causas han hecho indispensable que el Estado intervenga para regular las relaciones jurídico económicas, relegando a segundo término al no mucho triunfante principio de que: "la voluntad de las partes es la ley suprema de los contratos".

Las revoluciones sociales del presente siglo han provocado una revisión completa de los principios básicos de la organización social. La profunda transformación que han experimentado los

---

<sup>106</sup> MOMDZHIAN, José. Etapas de la Historia. Ed. Progreso. 1980. Pág. 105.

pueblos, no podía excluir a México, factores como las crisis económicas, la deuda externa, la pobreza exagerada de la población, el hambre, el analfabetismo etc. Han producido una severa crisis global, y el Derecho que es un fenómeno social, no puede escapar a esa crisis. Evolucionando hacia el cambio.

En la actualidad el Derecho como conjunto de normas que imponen a los individuos determinadas conductas a seguir en sus relaciones con otros individuos considerados iguales, es un concepto que ha perdido fuerza después de muchos años de vigencia, para dar paso a una nueva idea en la que el hombre como ser individualista, ha dejado de ser el protagonista principal de la obra jurídica. Esta nueva idea se centra en un hecho real: No todos los hombres tienen las mismas oportunidades sociales, no todos los hombres tienen el mismo poder económico o político; por ende no todos los hombres son iguales. De esta evolución surgió un nuevo concepto jurídico: el Derecho Social, como una nueva forma de estudiar el aspecto jurídico.

El cambio de las condiciones sociales de la vida moderna que ha ido sufriendo la sociedad mexicana, impone la necesidad de renovar continuamente la legislación, pues el Derecho no puede permanecer ajeno al colosal movimiento de transformación que nuestra sociedad experimenta. La mayoría de nuestro Derecho, es producto de las necesidades económicas, sociales y jurídicas de otras épocas; elaborado cuando dominaba la pequeña industria y en el orden jurídico el exagerado individualismo, y se ha vuelto incapaz en gran parte de regir las nuevas necesidades sentidas en el ámbito social.

La célebre fórmula de la escuela liberal *laissez-faire*, *laissez-passer*, es actualmente inadecuada para resolver los importantísimos y complejos problemas que a diario se presentan en la vida contemporánea en el mundo y en nuestro país.

En nombre de la libertad de contratación han sido inicuémente explotadas las clases mayoritarias, con una declaración teórica de igualdad se han querido borrar las diferencias que la naturaleza, la educación, la desigual distribución de la riqueza, etc., se mantienen entre los componentes de la sociedad mexicana. Para ello es preciso "*socializar el Derecho*" entendiendo por socializarlo; el extender la esfera del Derecho, del rico al pobre, del propietario al trabajador, del industrial al asalariado, del hombre a la mujer, sin ninguna restricción ni exclusivismo, haciendo nacer así un tipo de hombre más elevado; el hombre social. Para ello es preciso que el Derecho no constituya un privilegio o un medio de dominación de una clase sobre otra.

Se ha dicho no sin cierta razón, que las leyes no crean las condiciones del mundo social, y que no hacen más que expresarlas. Pero la legislación no se limita a este papel pasivo; es en gran parte eco de las condiciones sociales nuevas, de los sentimientos y de las necesidades nuevas; y las sanciones del legislador ejercen a su vez una acción propulsiva y estimulan reivindicaciones, por otra parte la legislación no puede considerarse como un conjunto de principios teóricos que se desarrollan con el vigor de un razonamiento lógico, pues en numerosas ocasiones se legisla vía intereses del grupo dominante

en el poder, donde la democracia ha estado ausente, sin embargo se ha llegado a un momento de crisis en que la búsqueda de una forma de vida más justa y la promoción del cambio social, no puede seguir siendo soportada, porque no hay ley que pueda lograr la democracia por decreto, sin la voluntad social, y sin un aparato administrativo eficaz y honrado.

Jorge Witker; (Derecho, desarrollo y formación jurídica. Anuario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Núm. 2, UNAM. Págs. 295-330) señala con acierto que: *"el protagonista del cambio social es el pueblo, la sociedad. Al Derecho le corresponde integrar cuerpos normativos ágiles y eficientes que remuevan los obstáculos, que el progreso colectivo encuentra a su paso. Para ello debe estar adaptado a las condiciones económicas y a la realidad socio-política correcta, para lograr un cambio en las estructuras, solo hace falta la conciencia social, el deseo y el empleo de las fuerzas productivas en la dirección señalada, bajo las nuevas reglas que actúan como reeducadoras del pensamiento de la colectividad"*.

Posiblemente no sea aventurado expresar que el dinamismo de una sociedad está directamente relacionado con su crecimiento y la consiguiente escasez de satisfactores para las necesidades más apremiantes. Es así que las relaciones entre los individuos mueven al engranaje social, mientras más sean los individuos que interaccionen, más rápido será el movimiento, es decir, que a una dinámica social acelerada, corresponderá un cambio social más rápido y expedito.

No todas las relaciones sociales presentan una dinámica similar, las relaciones familiares son un ejemplo de ello. Es cierto que actualmente existe dentro de la familia más diálogo en la toma de decisiones del que existía hace 20 años; empero básicamente su estructura es la misma. Ello explica que dentro de algunas ramas del Derecho no se observen cambios significativos en sus instituciones. Realmente no son necesarios. Como si lo es la complementación de algunas instituciones con miras a la protección de los débiles, de las relaciones entre empresarios, comerciantes y consumidores, gobernantes y gobernados.

Estas necesidades, fruto de la dinámica y del cambio, han dado origen a una serie de normas de carácter tutelar, dictadas en la mayoría de los casos bajo presión y con premura para resolver problemas urgentes. A este esquema corresponden en México, el Derecho Económico, el Derecho Agrario, el Derecho del Trabajo, el Derecho de la Seguridad Social, etc. Que son la respuesta a la demanda comunitaria de mejores condiciones de vida, de un reparto más equilibrado de los recursos y de los beneficios sociales.

"Derechos", que surgen, en particular el Derecho Económico, cuando la parte más fuerte de una relación jurídica impone sus condiciones unilateralmente, celebrándose en realidad un contrato de adhesión en el que la mano invisible de la que hablaba Adam Smith ya no cumple con su cometido. Entonces al no garantizar ya la armonía de intereses entre las partes, el más fuerte o poderoso le imprime al Derecho Privado que utiliza, funciones digamos de Derecho Público, porque lo impone veladamente y esto resulta

injustamente en su beneficio, planteándose la necesidad de que el Estado tenga que intervenir para defender el interés general y el desarrollo armónico con justicia social.

Este Derecho pues, surge de la incapacidad que presentaron tanto el Derecho Público y el Derecho Privado, para regir por sí solos las nuevas relaciones que iban surgiendo entre los sujetos de Derecho, es decir el Derecho Económico, al igual que los otros "Derechos", siente los problemas del Derecho, pues es producto de la incapacidad de él mismo y de un cambio social. Pero de lo que estamos absolutamente seguros, es de que el Derecho, sea cual sea su denominación, siempre será la ciencia que como producto del hombre, le servirá a este para facilitarle la convivencia en común con sus semejantes, y llevarlo hacia estratos superiores en sus niveles de vida, cuando una mutación o cambio social general se produzca.

Y siendo el Derecho un producto social debe responder a las necesidades de los individuos que forman la sociedad, permitir el desarrollo integral y su dignificación, sin llegar al extremo de que sus derechos, individualmente considerados, estén por encima de los derechos de la sociedad; con lo que se estaría definiendo un primer acercamiento al cambio social.

En cuanto al cambio social y el desarrollo, es difícil fijar una línea en México, en virtud de que no existe un marco de referencia, que nos permita analizarlos en la era moderna. Hasta hace pocos años, México era un país que tenía como prioridad el sector agropecuario. Horacio Flores de la Peña citado por Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña dice:

*"Toda posibilidad de cambio será mayor, más rápida y menos violenta, si se estudian por anticipado los problemas cuantitativos y cualitativos inherentes a una educación de masas y a una investigación científica que cada día deberá responder más a las necesidades del desarrollo económico y social, y menos a las inclinaciones personales o de grupo".*<sup>107</sup>

En este contexto es necesario fijar un rumbo que no se vea afectado por las decisiones políticas de cada sexenio, actualmente puede observarse como el aspecto del cambio social penetra a todas las estructuras e instituciones sociales. Lo concreto es que los próximos años México será testigo de transformaciones que alterarán la estructura social de la Nación; así como las actitudes individuales. En dicho contexto de este cambio social las transformaciones justas y necesarias deben modificarse las estructuras sociales vigentes en donde se encuentran los desequilibrios socioeconómicos y culturales.

Estas transformaciones deben partir del pueblo, con las armas del Derecho, con el Estado como conciliador y árbitro de un verdadero "proyecto histórico". Para ello el pueblo debe realizar acciones colectivas mucho más organizadas, más amplias y críticas; necesitando preparar grupos que actúen como agentes conscientes y

---

<sup>107</sup> HORACIO FLORES DE LA PEÑA. Citado por ALICIA ELENA PEREZ DUARTE Y NOROÑA. Op. Cit. Pág. 107.

críticos de todo el proceso de cambios sociales.

Esta preparación puede darse a través de una educación completa y formal; pero también puede darse por medios no formales, como de hecho está ocurriendo, si se quiere una planeación en este aspecto, se presenta un problema: México, por su sistema de gobierno, carece de una planificación en el correcto sentido de la palabra; los planes que se elaboran y sus respectivas políticas, se refieren más a las intenciones del gobernante en turno que a un conocimiento racional de las necesidades sociales, con mecanismos controlados e integrados que definan un proyecto social fundamental.

Bajo esta perspectiva México y su gobierno deben fijar un rumbo a seguir, a fin de adecuar las instituciones que ya existen y crear las que se requieran. Así de esta manera el cambio social puede darse en forma natural o ser buscado y programado. Para un cambio social natural que ha sido denominado evolución lineal, puede prepararse a los individuos de tal manera que tengan recursos para adaptarse a esa evolución.

Para un cambio social programado y no lineal, como sería el cambio de una sociedad rural a una sociedad urbana, de sociedad agrícola a industrial; se requiere de un tipo de educación que dote a la población de recursos para adaptarse al cambio y de visión crítica para evaluar las instituciones preestablecidas, esta planeación debe estar fundada en principios técnicos, pero no puede quedar al margen de lo político, de lo jurídico y de lo social.

Pero para conseguir esa evolución y desarrollo integral del pueblo mexicano, ese desarrollo, debe fincarse en el respeto de su idiosincracia, su cultura y la evolución de sus instituciones jurídicas, políticas, económicas, sociales, culturales etc. En un sentido democrático y de justicia social interna y externa, y debe pensarse que lo económico si bien es de principal importancia, viene a ser solo una parte, un aspecto del desenvolvimiento integral de los habitantes de la Nación, requiriéndose para ello de profesionales del Derecho con una formación más completa (Derecho en todas sus ramas, Economía, Sociología, Política, Teoría del Estado, Administración, Filosofía, Historia etc). Para así poder participar en la evolución y el perfeccionamiento del Derecho, debemos imbuirnos de un alto sentido de participación para intervenir en la creación y pulcritud de sus normas, pues de lo contrario no seremos más que simples espectadores del cambio, avance y transformación de uno de los campos más importantes de la vida de la sociedad mexicana.

Pronto se deberá operar una transformación constitucional y administrativa en la vida institucional, al revisarse los cuadros de la Administración Pública, frente al cambio que se avecina y que demanda un trabajo gubernamental eficiente y un personal idóneo. Todo lo cual se completará con una adecuada legislación que comprenda reformas constitucionales, leyes y reglamentos en materia económica y social que se enfrenten a las realidades actuales de una nación, hondamente preocupada por salir adelante en su desarrollo político-económico-social-cultural, etc.

## D). - PLANTEAMIENTO DE POSIBLES VIAS DE SOLUCION PARA SUPERAR LA CRISIS DEL ESTADO MEXICANO Y FACILITAR EL DESARROLLO NACIONAL

### 5.11. SUPERACION DE LA CRISIS y CONSECUISION DEL DESARROLLO NACIONAL DEL ESTADO MEXICANO.

La crisis del Estado mexicano se encuentra en un punto en el cual, todo parece indicar que nos encontramos ante el inminente cambio de sistema de gobierno, por el decaimiento que ha tenido el sistema que sentó sus reales en nuestro país a partir de 1929; y que ha demostrado ser obsoleto para hacer frente a los cambios que la sociedad mexicana ha experimentado en el último cuarto de siglo, sociedad que necesita un Estado y un sistema fuerte y vigoroso, que sea capaz de dirigir las transformaciones que se avecinan. Y conseguir con ambos, que el desarrollo nacional, tan buscado a lo largo de la historia del país, se haga real y cierto. Con esa finalidad, el Estado mexicano, constantemente se encuentra diseñando instrumentos para intentar conseguir el multimencionado *desarrollo nacional*, atribución que le es conferida de origen por la Constitución vigente en su artículo 25, *desarrollo*, que es "perseguido" y planeado mediante las dependencias del Ejecutivo Federal en sus diferentes áreas, y que constituyen en su conjunto a la Administración Pública Federal, pero pareciera ser que los responsables de plantear y hacer posible el multicitado concepto; la mayoría de las veces se han confundido con el contenido estricto del término, pues por desarrollo nacional debe entenderse -empleando términos que contiene la propia Constitución- *el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. (artículo 3º fracción III, inciso a).*

El concepto de desarrollo es por tanto muy amplio, e involucra avances generales en todos los aspectos de una sociedad; continuamente el gobierno ha tenido una visión limitada acerca del desarrollo y han confundido a este con el crecimiento económico, que no es condición suficiente para alcanzar el desarrollo, pues el primero puede existir, sin que al mismo tiempo se alcance algo del segundo. Sin duda alguna, distintos gobiernos se han olvidado, de la heterogeneidad de las comunidades (Estados, Municipios), que conforman la República Mexicana, heterogéneas en sus costumbres, idiosincracia, críticas, necesidades, aspiraciones, geografía, etc. Se necesitan de programas y planes acordes con las realidades de los miembros de esas comunidades, de otra manera, los objetivos que se planteen en los planes de desarrollo ya sean municipal, estatal o nacional, siempre serán limitados, o dichos objetivos no alcanzarán los fines que se persiguieron, quedándose en el dintel de las muchas proyecciones estatales cuyo fracaso anticipado se da por descontado, ya que es costumbre elaborarlos sin tomar en cuenta esos factores; o la corrupción imperante en los personajes que han de ejecutar dichos planes, los hace fracasar, aún aquellos que se encuentran correctamente diseñados.

Una vez que hemos presentado el espectro general del tema central de este apartado señalaremos las propuestas que según nuestro punto de vista, permitirían que la crisis estatal se aminorara y el desarrollo nacional del Estado Mexicano resultaran posibles. Partiendo de la premisa de que las mismas son factibles

a través de la democracia.

Algunas de esas probables soluciones serian:

I.- En principio, deben revisarse las principales estructuras e instituciones del actual Estado; para así estar en aptitud de conocer sus debilidades y fortalezas, y poder determinar los posibles cambios y adecuaciones necesarios.

II.- Darle plena vigencia a nuestra Constitución Política, pues ésta no debe ni puede estar nunca en crisis si se quiere conservar la democracia, y en consecuencia la libertad; y reformar sus preceptos, solo cuando en verdad sea necesario. Las normas jurídicas constitucionales, deben definir y precisar el alcance de los derechos fundamentales del hombre. La importancia de ese capítulo constitucional es básica para superar la crisis política del Estado; y de su correcto enunciado, se derivará el equilibrio necesario entre la libertad y el poder estatal, equilibrio del cual depende la existencia del Estado democrático.

III.- Si es necesario, debe someterse a una consulta popular, la conveniencia de elaborar y redactar una Nueva Constitución General de la República, que tienda a evitar los vicios, incongruencias y vacíos, que han ido invadiendo el texto vigente. Para conseguirlo debe formarse una Asamblea o Congreso Nacional, que recoja el sentimiento popular, y no dejarse esto en manos de un Congreso Constituyente Permanente, controlado por la mayoría de un solo Partido Político, en una u otra Cámara Legislativa.

IV.- Es indispensable, que los detentadores actuales del poder en nuestro país, se olviden de absolutismos, de creerse propietarios del poder, y de intentar volver a *SU CARRO COMPLETO*, mismos que no van de acuerdo con los tiempos por los que transita la Nación; por ello deben consentir en una repartición y equilibrio fundamental de los poderes constitucionales, y facilitar el acceso a ellos, de grupos, que por la vía democrática sean elegidos para desempeñar los cargos públicos del Estado. Sintetizando debe haber un reparto legítimo del poder público.

V.- Otra posibilidad, se encuentra en la representación política, que haga posible la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; donde no sea necesario ser miembro o ser postulado por un Partido Político para poder aspirar a un cargo de elección popular. En un régimen de igualdad legal que evite los abusos de las mayorías consuetudinarias derivadas de comicios amañados, los que en México son abundantes. Para conseguir esa posibilidad y concretarla, deben ser los Partidos Políticos en conjunto con otros grupos de la sociedad, los encargados de desarrollarla; y para conseguirla es imprescindible conservar y mejorar las instituciones democráticas. Se habla que los institutos políticos, se encuentran en decadencia, lo que no es totalmente cierto, pues estos se forman por la libre asociación de los ciudadanos que ahora participan más en esos asuntos.

VI.- El Estado debe dar validez permanente a las opiniones públicas y la libre expresión de pensamiento; si quiere llegar a

estar dentro de un régimen de democracia, pues de ser desconocidos estos derechos por la autoridad política la convierte en tiranía totalitaria. Derechos que no deben tener más límites que los señalados por la moral, las buenas costumbres y el respeto a las instituciones democráticas y la libertad. En la medida que el Estado y sus órganos de gobierno respeten esos derechos, se encontrarán en el camino de la superación de la crisis.

VII.- Los principios de legalidad y legitimidad, deben estar presentes, en todos y cada uno de los actos de los funcionarios públicos, pues estos se encuentran subordinados a un orden jurídico, de un sistema legal completo, donde se encuentran los recursos en contra de actos arbitrarios de los mismos. Pero ese sistema legal y el contenido de sus leyes, no debe albergar cualesquiera preceptos, sino solo aquellos que sean congruentes y consecuentes con ambos principios, sin los cuales podría haber Estado legal; pero no Estado de Derecho legítimo, donde esto último, no solo es obrar con legalidad, sino con justicia.

No debe olvidarse que ese Estado de Derecho tan mencionado últimamente; es el gobierno de las leyes justas que son las que definen y garantizan jurídicamente los derechos básicos de la persona; a la vida, a la libertad y a la propiedad, derechos de donde surgen los demás. A la vez, el Estado de Derecho, es el que va de acuerdo con la dignidad humana, quién debe ser gobernado por leyes justas y no por hombres, si bien es cierto que estos serán los encargados de cumplir y hacer cumplir las leyes.

El Doctor Fernando Castellanos Tena (Facultad de Derecho, Boletín número 98, noviembre de 1995, pág. 4) define el Estado de Derecho como: *"aquel que no se impone a los ciudadanos por la fuerza o el terror, sino por la persuasión para asegurar el reinado de la ley y con ello la convivencia pacífica y el bienestar armónico... Sin legitimidad ética y moral no hay Estado de Derecho. La legalidad formal no significa legitimidad, la actividad del Estado solo queda legitimada cuando reconoce y defiende los derechos fundamentales del individuo"*.

VIII.- Una vez como se vaya consiguiendo el justo equilibrio entre el poder y la libertad, el Estado mexicano, debe abstenerse de intervenir en las actividades sociales, cuando las mismas sean beneficiosas para el interés general, sin importar, la índole y el alcance de esas actividades, ya sean económicas, culturales, artísticas, etc., pero en cambio interviniendo de manera segura y firme para completar esas actividades cuando sean insuficientes; controlarlas cuando resulten desorbitadas y suplirlas cuando sean inexistentes. Esa "intervención - no intervención", es lo que se llama principio de subsidiariedad. Y también en la medida en que la actividad privada vaya avanzando en la prestación y satisfacción de los servicios sociales que le corresponden, debe irse retirando el poder público; constituyéndose a partir de ese momento la meta ideal; relegar a la autoridad estatal a sus funciones por excelencia de gobierno, jurisdicción y administración de los servicios públicos que por su naturaleza y categoría no puedan en manera alguna, realizarse por particulares.

IX.- De principal importancia para superar la crisis, es el

respeto a las comunidades naturales, que se conforman en el seno de la sociedad del Estado, formados de manera libre por los hombres en vista de la gran variedad de fines que se proponen los seres humanos al combinar sus esfuerzos con los demás, de esos grupos sociales el más elemental e importante para la vida del hombre es la familia; el Estado debe respetar y fortalecer éste su núcleo primario y vital. Una sana política de respeto y protección de los grupos familiares conduce indudablemente a una mejoría del Estado y a un primer e importantísimo respeto de la libertad. Pero además de la familia existen otros grupos humanos que deben ser objeto de respeto y protección por parte de la autoridad política. Esos grupos constituyen el conjunto de instituciones económicas, culturales, artísticas, deportivas, religiosas etcétera, que la libre iniciativa de los particulares funda y desarrolla y a cuya labor se debe una parte importantísima de la obtención del bienestar general, que es la meta de la sociedad política.

X.- El Estado debe reconocer y garantizar una esfera de derechos inviolables de la persona humana, debe respetar su libertad y su dignidad, tiene que permitirle de manera fundamental, su libre orientación hacia su perfeccionamiento material, cultural y espiritual, creando y manteniendo las bases y el orden necesario para conseguir ese objetivo.

XI.- El Estado mexicano debe actuar tomando por norma que su fin, que es el fundamento de su justificación, consiste *en suplir y reducir a su mínima expresión la indigencia y la debilidad social de los hombres*. Pero no debe olvidar que su finalidad consiste también en realizar el *bien público temporal*, siendo este ingrediente teleológico el que lo especifica, el que le da precisamente el carácter de Estado y el que justifica igualmente su existencia.

XII.- Deberá dejar *el libre juego de la iniciativa privada* como sano motor de la economía, si es que en realidad se postula una economía mixta (art. 25), en tanto *no interfiera ese interés los intereses generales*, pues cuando esto suceda, habrá de sacrificar el bien particular por el general. Pues uno de sus objetivos fundamentales, deberá ser, buscar la paz y seguridad de la población a través de satisfacer los factores de la producción, dirimiendo las diferencias entre ellos y promoviendo las convergencias conforme a la ley y la justicia. En consecuencia, el Estado *no debe permanecer imposible* ante el libre juego de las fuerzas económicas, sino que su tarea estará enfocada hacia la armonización y concordancia de las mismas.

XIII.- Para revertir la crisis, el Estado deberá hacer realidad la división de poderes; impidiendo que un poder tenga preponderancia sobre los otros.

XIV.- Para asegurar a todos el acceso a los bienes materiales necesarios y una más justa distribución de la riqueza generada, deberá formular una adecuada y completa legislación social que reconozca A TODOS LOS TRABAJADORES un mínimo de derechos inviolables.

XV.- Deberá a la vez, *FACILITAR A TODOS* el acceso a la cultura, procurando que la enseñanza además de ser científica, tenga el necesario contenido moral y que no se contraponga con las creencias de los mexicanos.

XVI.- Para conseguir el mejoramiento y prestación óptima de los servicios públicos será necesario que elabore una correcta política tributaria, gravando tal como lo establecen la Constitución y el Código Fiscal de la Federación, los ingresos económicos de los particulares, pero manteniendo siempre las cargas impositivas dentro de parámetros justos y equitativos, dentro de límites que conserven el estímulo individual por el trabajo.

XVII.- Reglamentar los artículos 25 y 26 de la Constitución, pues en el primero se señalan las bases del régimen económico mexicano, en tanto que en el segundo se responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas: La planeación, de la que se derivan lo que en el artículo se denomina *proyecto nacional*, y son los criterios contenidos en la Constitución los que deben determinar los objetivos de la planeación. Hay que remarcar que estos dos preceptos, en conjunto con los artículos 27 y 28, constituyen en la práctica el sustento constitucional del Derecho Económico mexicano. Y si bien es cierto que esos cuatro artículos forman parte sustancialmente del capítulo económico de la Constitución, también es cierto que dicho apartado no ha sido incluido en el texto constitucional. Actualmente no existe un reglamento sobre los artículos 25 y 26; y consideramos que es indispensable, la creación de una ley reglamentaria de los mismos, que establezca lineamientos precisos para una adecuada aplicación; es cierto que el Principio de la supremacía constitucional, le impone a la norma suprema superioridad sobre cualquier ley secundaria, y si las normas emanadas de la Constitución no han sido respetadas, tampoco lo serán las de una ley de menor jerarquía.

Quienes así piensen flaco favor le hacen al gobierno, liberándolo de la obligación de respetar, no solo a la Constitución, sino de las leyes secundarias que emanan de la misma. Por tanto si es obligación del Estado ser el rector económico y promotor del desarrollo nacional, deben crearse las normas que describan con precisión el procedimiento para alcanzar los fines inmersos en estos preceptos, al tiempo que sería conveniente incorporar el capítulo económico a la ley fundamental, sobre todo que en los tiempos actuales los fenómenos de este tipo son objeto de regulación en el ámbito nacional e internacional.

XVIII.- Revalorar el Juicio Político, (*Cart. 110 constitucional*), pues teóricamente este es uno de los mejores medios con que cuenta la Carta Magna de la República para sancionar a los altos funcionarios por transgredir la propia Constitución y los valores que protege. El problema es que habiendo tenido un solo partido político la mayoría parlamentaria en ambas Cámaras desde hace casi 70 años, dicho proceso constitucional perdió su eficacia al ser el mismo partido que el del titular del Ejecutivo Federal durante esas casi siete décadas,

así se le uso como instrumento de control político por parte del Presidente o para sancionar "deslealtades", otro problema fue el abuso de demandas de juicio político que nunca prosperaron por el motivo señalado, o haberse utilizado sin necesidad, de tal forma que el juicio político ya no asusta a nadie, por ello es necesario que el juicio político recupere el prestigio perdido, pues se trata de un instrumento muy necesario para proteger el orden constitucional y los valores por el tutelados.

Como complemento, debe darse cabal aplicación a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1982, una vez que se hicieron las reformas al título cuarto de la Constitución, publicadas el 27 de dicho mes y año. Al tiempo que deben incrementarse las penas contempladas en el Código Penal, para castigar ejemplarmente a los sujetos que en desempeño de sus funciones ocasionen perjuicio a la economía nacional.

Es sabido por todos, que gran parte del atraso, dependencia del extranjero, subdesarrollo, pobreza, desempleo en todo el país, es la manera corrupta y deshonestas, aunque también inepta, en la que se han conducido los altos funcionarios de la Administración Pública Federal (Presidentes de la República, Gobernadores, Secretarios de Estado, Directores de Paraestatales etc.), mismos que debido a los cargos que ostentan se consideran impunes, pues si bien son sujetos de responsabilidad en el desempeño de su encargo, esta responsabilidad se encuentra demasiado restringida, o la penalidad a que puede ser sujeto un funcionario público, es irrisoria.

Impunidad, inmunidad son términos que cada día escuchamos con mayor frecuencia. *"La impunidad, considerada como el acto u omisión por los cuales se deja sin aplicación la pena o castigo que la ley impone por la comisión de un delito"*. (Guillermo Colín Sánchez, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, pág. 638).

A pesar de esto no quiere decir que sea la negación del Derecho, aún y cuando de conformidad con la Constitución existen sujetos que presentan esta característica, para los cuales es preferible utilizar el término "inviolabilidad" como en el caso de los miembros del Congreso de la Unión (*Artículo 61 constitucional*). En tanto que la inmunidad, es una prerrogativa personal otorgada a un funcionario, para que en caso de ser enjuiciado, lo sea respetando las prerrogativas que la ley establece para su investidura, como en el caso del llamado fuero de los diputados, senadores etc.

Con motivo de la expedición de la Ley en comento, fue reformado el título décimo en su totalidad del Código Penal, por el artículo único del decreto de diciembre de 1982.

Dicho título trata de los delitos cometidos por servidores públicos y regula los tipos penales siguientes: Ejercicio indebido de servicio público, Abuso de autoridad, Coalición de servidores Públicos, Uso indebido de atribuciones y facultades, Concusión, Cohecho, Intimidación, Ejercicio abusivo de funciones, Tráfico de influencias, Peculado y enriquecimiento ilícito. Además dicha ley establece distintas sanciones administrativas.

La expedición de la ley y la reforma al Código Penal vigente, no han sido obstáculos para que los llamados altos servidores públicos, violenten las normas estatuidas en ellos,

enriqueciéndose de manera insultante, en la misma medida en que el país se empobrece.

Por ello, proponemos, que se recupere su sentido, y se castigue con mayor rigor y eficiencia a los malos servidores públicos, tratando de que las sanciones creadas en su oportunidad para tal fin recuperen el espíritu que las motivó. Debe el juicio político, recobrar su esencia para reprimir las conductas ilícitas de los probables responsables, también debe incluirse como sujeto de este juicio al Presidente de la República, como sujeto principal del control de la economía del país. Y ampliar los plazos para poder llevarlo a juicio, de nadie ha escapado el conocimiento del enriquecimiento ilícito y desmedido de los últimos Presidentes; y *abrogo el incoherente texto del artículo 108 en su segundo párrafo ( El Presidente de la República, durante su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común), o es que no puede considerarse como traición a la patria, el hipotecar los bienes, las vidas, el futuro y el presente de sus habitantes, o transferir la soberanía de la Nación, mediante pactos con extranjeros, que solamente han beneficiado a una camarilla enquistada en el poder.*

Es muy importante subrayar que la Constitución concede *acción popular, para denunciar los delitos comunes y oficiales que se le imputen a los altos funcionarios de la Federación, incluyendo al mismo Presidente de la República (art. 111, párrafo cuarto).* Pero todos sabemos el resultado de una denuncia de este tipo, por lo tanto no abundáremos más en el tema.

XIX.- Crear un Tribunal Constitucional, independiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Congreso de la Unión, que analice y decida acerca de las violaciones a la Constitución cometidas por los altos funcionarios públicos, cuando contravengan las disposiciones en materia económica, política y social establecidas en el texto constitucional vigente, y aquellos estatuidos en las leyes secundarias, que eliminen o disminuyan derechos; y que al ser dichos actos llevados a la práctica afecten la economía nacional y la vida social de los mexicanos; como pudieran ser *(la contratación excesiva de deuda externa, tratados comerciales desventajosos para la planta productiva, desincorporación irregular de empresas del Estado, expropiaciones, etc.).* Los miembros de ese Tribunal, deberán ser eminentes juristas, con un manejo y un conocimiento óptimo de los distintos campos de la ciencia jurídica. Y sin vinculación con el Estado.

XX.- Reglamentar el último renglón del artículo 6º constitucional. Al que el 6 de diciembre de 1977, se le adicionó al texto vigente con las palabras siguientes: *"El derecho a la información será garantizado por el Estado".*

La sociedad moderna requiere de un cierto número de garantías que le aseguren que la información que recibe tenga ciertas calidades que la hagan confiable y que le permitan tomar una serie de decisiones. El Estado tiene el ineludible deber mediante normas, de cumplir esta misión. Su acción por supuesto no debe ser arbitraria, por ello se garantiza que este hecho se haga a través de una ley, para la sociedad. El derecho a la información es, entonces un derecho social, frente a los medios de comunicación y

el propio Estado

El capítulo introductorio de un folleto publicado en junio de 1972 por La General Accounting Office (GAO), órgano competente en materia de auditoría de los Estados Unidos dice lo siguiente:

*"Un principio fundamental de una sociedad democrática, sostiene que los gobiernos y las entidades a los que se han confiado los recursos públicos y la facultad de aplicarlos tiene responsabilidad de rendir cuenta plena de sus actividades... Esta rendición de cuentas del gobierno debe identificar no sólo los objetos a los que se destinaron recursos públicos, sino la manera y el efecto de su aplicación. Puede juzgarse de distintas maneras si el comportamiento del gobierno es adecuado. Puede juzgarse en términos de gestión, de desempeño y de resultados comprobables, en términos de efectividad, eficiencia, economía, productividad. Puede hacerse también en términos de honestidad, fidelidad e integridad... Y en términos de acatamiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y contractuales..."*

Si nos basamos en los anteriores razonamientos, podremos decir que los gobiernos mexicanos, no solo no han rendido cuenta clara de los resultados de su gestión al frente de los destinos de la Nación, sino que el desempeño no ha sido ni siquiera medianamente adecuado, pues la efectividad de sus funciones no siempre ha sido cierta, y la eficiencia de las mismas ha dejado mucho que desear, la economía del país siempre ha estado deprimida o en crisis, la productividad por los suelos.

Si juzgamos a los gobiernos en los términos de honestidad, fidelidad e integridad, tal vez no aprobaríamos a ninguno, pues todos sabemos del alto grado de corrupción y deshonestidad que ha caracterizado a los últimos regímenes mexicanos.

Pareciera que toda la información que posee el Estado es redundando el término; (secreto de Estado), pues gran parte de tal información, cuando es facilitada a la población ya ha sido manipulada por los órganos estatales encargados de proporcionarla.

Para evitar caer en lo mismo deben evitarse las mistificaciones que dan naturaleza diversa al derecho a la información y que no se confunda con la libertad de expresión. El Estado tiene el deber de mantener informado al pueblo de México de todas las situaciones y decisiones que puedan afectarlo o beneficiarlo. Sostenemos que la democracia en la época actual sólo es posible cuando la voluntad de uno es la voluntad de todos.

Por todo lo anterior proponemos en forma prudente, sensata y cuidadosa y estableciendo entre otras cosas aquellos rubros en los que el gobierno puede abstenerse por un tiempo de constituir la información que pudiera proporcionarse un peligro para los fines del Estado.

*Que se reglamente el último renglón del artículo 6<sup>o</sup> constitucional. Y se promulgue la ley correspondiente.*

Reglamentado así el derecho a la información, cobrará sentido la modernidad democrática, que de otra forma eximiendo al gobierno de la obligación de informar o mistificando ésta, se hace imposible la legitimación democrática por la elección leal y el consenso de la opinión pública.

XXI.- Una de las causas que hemos analizado, causantes de las debacles económicas y sociales por las que atraviesa el pueblo

mexicano, lo es la "despiadada" modificación que se hace constantemente de la Constitución, a grado tal que algunos de sus principales preceptos, han perdido el espíritu que les dio vida, para evitar tales modificaciones, es indispensable que se incluyan en el texto constitucional las figuras del referéndum o el plebiscito, y se haga una consulta popular cuando se trate de alterar la Constitución, o se intente aprobar una ley que sea contraria a los intereses de las mayorías.

En los países de gran adelanto cívico existe el referéndum popular para controlar ciertos actos de los órganos del Estado, principalmente leyes. En México es urgente que se introduzca esta figura, para que la ciudadanía tenga una intervención directa sobre el gobierno y emitir su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico elaborado por las asambleas legislativas.

Como dice acertadamente Lanz Duret al ser citado por Ignacio Burgoa Orihuela (Derecho Constitucional, pág: 573). "*El referéndum, deja la decisión final en materia legislativa al pueblo mismo, sin dar razones y sin necesidad de justificar el poder*", añadiendo que: *Es indudable que este sistema constituye una garantía contra los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad que han dado en repetidas ocasiones los cuerpos legislativos, que contando con el poder omnímodo de que disfrutaban...han hecho prevalecer códigos y disposiciones inconvenientes*".

En nuestro país, el caso anterior, ha sido indiscutible, el Ejecutivo Federal, a lo largo de 70 años, con el apoyo de un Congreso, conformado casi en su totalidad por miembros de un solo partido político, ha creado y ejecutado leyes, decretos y reglamentos, que en incontables ocasiones han provocado graves perjuicios a los grandes sectores de la población, a la que en ningún caso se le ha consultado sobre la conveniencia de aceptar determinada ley o acuerdo.

Cierto que el referéndum solo es aconsejable cuando no se trate de leyes que versen sobre materias cuya comprensión requiera conocimientos especializados, ya que la ciudadanía, como unidad política, es inepta para estimar si un ordenamiento, dada la complejidad de sus disposiciones, es o no conveniente. La elaboración de una ley es el resultado de un proceso en el cual se deben ponderar múltiples factores políticos, sociales, económicos y culturales etc., que implican en un momento dado la motivación y la teleología de un ordenamiento jurídico y cuya apreciación no siempre es del conocimiento de la masa popular. Aunque estos argumentos, pueden ser fácilmente rebatidos, dado que la mayoría de los miembros que son electos para los distintos cuerpos legislativos ya sean locales o federales (Congreso de la Unión, Congresos Locales), tienen un desconocimiento total de las leyes, y de como crearlas, lo cual no los diferencia de cualquier individuo de la población. Aún más esta forma de legislar tiene ya casi 70 años de funcionar; donde los distintos ordenamientos legales son elaborados por unos cuantos, y donde el resto de los legisladores únicamente actúan como comparsas de los primeros. Es por eso que debe implantarse el referéndum para que la mayoría decida lo que le conviene, y no se continúe con la vieja práctica de resolver la vida de los mexicanos, sin consultarles si están conformes o no.

---

---

## CONCLUSIONES

---

---

PRIMERA: Todos los grupos humanos sin distinción por su denominación, (familia, clan, gens, tribu, polis, civitas, o Estado), se han conformado, en la búsqueda de ciertos fines, que podemos considerar similares: Protegerse de otros grupos hostiles, de los fenómenos naturales, proveerse de alimentos etc. En resumen, hacer más comodo y sencillo su modo de vida. Grupos humanos donde la autoridad y el gobierno, debe quedar en manos de los hombres más capaces, donde conforme a los griegos y a los romanos, esos hombres conducirán su vida por un rumbo que los aparte de todo lo que no sea el cumplimiento de su deber. En tanto que la vida social de esas comunidades, debe descansar sobre las leyes que se den los hombres mismos, y los gobernantes no son sino los guardianes encargados de la vigilancia de su cumplimiento.

SEGUNDA: El Estado moderno surge de la necesidad de los propietarios de la riqueza y la tierra de mantener su dominio sobre los sin tierra y sin riqueza, y tanto el Estado moderno como el Estado contemporáneo, son aparatos de poder, y se visten con cierto número de características, que los diferencian de las organizaciones políticas del pasado.

TERCERA: El Estado es la manifestación histórica y específica de la organización política, autónoma, de una sociedad nacional, que asume los intereses de esta cuando son olvidados, transformándose en organizador y cohesionador del interés general. Pero a pesar de eso, el Estado no siempre ha existido y hubo sociedades que se la arreglaron sin él y que no tuvieron la menor idea de su poder.

CUARTA: Los Estados actuales, pueden adoptar alguna forma específica, clasificado de acuerdo a la forma en que se estructuren los elementos que constituyan el todo social; y su forma de gobierno será la forma en que se estructuren los órganos y poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones constitucionales. Donde los fines que sustentan y justifican la existencia de él Estado actual, son múltiples y variables, y se manifiestan en grado superlativo, al convertirse en conductor del bienestar de la nación, la solidaridad social, proteger los intereses individuales y colectivos, elevación económica, cultural y social de la población y la solución de los grandes problemas nacionales.

QUINTA: El Derecho Económico posee, determinadas características, en los aspectos generales y concretos, que lo separan totalmente de los tradicionales Derechos Público y Privado, pues adopta como propios, normas de ambos, aplicando la imperatividad del primero, sin violentar la aplicabilidad del

segundo. Es decir, pone especial atención en la prioridad del interés general sobre el individual, pero dentro del respeto de los individuos, es por ello un Derecho Social, tiene carácter nacional e internacional, además va más allá de lo puramente económico, pues se extiende a lo político, social, cultural etc., de una sociedad, a la vez que se auxilia de otras ciencias para conseguir su desarrollo, y debido a su contenido dinámico, es instrumento para impulsar y reconocer el cambio social.

SEXTA: El Derecho Económico fue descubierto en Alemania en la década de los años veinte, pero es en México donde en 1917 se instituyó constitucionalmente primero, el nuevo espíritu del Derecho. Que reformado o adicionado después constituye el cuerpo del Derecho Económico Mexicano, alcanzado antes de que se denominara así en las doctrinas jurídicas europeas, y con un contenido y una finalidad no solo económica, sino social, que lejos de postular un sistema tradicional de economía liberal, refuerza y legitima la presencia rectora del Estado, facultándolo para planificar en forma concertada e indicativa el desarrollo económico y social de nuestro país.

SEPTIMA: A pesar del predominio de las actividades económicas que se dan dentro de las relaciones entre los agentes económicos, el campo del Derecho Económico, no ha sido definido perfectamente todavía; debido a eso el conocimiento de la dogmática jurídica no basta ni es suficiente, esto se debe a que las realidades que interesan al Derecho Económico, no siempre se encuentran en los textos o en las decisiones jurisprudenciales. Y se conforma con el trabajo diario de juristas, economistas, legisladores, políticos, ecólogos, historiadores, planificadores, geógrafos, sociólogos, autoridades, gobernados etc., que van enriqueciéndolo.

OCTAVA: El Derecho Económico es la antítesis del antiguo sistema liberal, el liberalismo se opone a la intervención del Estado en el manejo de la economía, pero es imprescindible, que este intervenga, cuando la concentración capitalista empieza a modificar las condiciones sociales en beneficio de pequeños grupos y en detrimento de las mayorías generadoras de la riqueza de una clase social, y debido a eso, el Derecho Económico, como una nueva rama del Derecho, ha enfrentado grandes dificultades para desarrollarse, pues ha menudo se ha desconocido su existencia; pues se opone a los principios básicos de las modernas sociedades capitalistas.

NOVENA: Es notorio y palpable que como un reflejo de los sistemas económicos, políticos y sociales, las instituciones jurídicas han cambiado con él. No ha sido sin embargo, un reflejo pasivo, puesto que el Derecho fue también un factor activo en la evolución; lo que ocurrió fue que el liberalismo y el individualismo retrocedieron ante el interés económico y social, acentuándose el papel humanista del Derecho, Y si bien hay ramas del Derecho que podrían ser consideradas como derecho de grupo o de clase, el Derecho Económico está a salvo de esto, pues busca precisamente para todos, la eficiencia y la justicia social; es claro que la evolución del Derecho que hizo surgir al Económico

obedece a causas muy complejas, pero las principales son sin duda, de orden económico y social; como lo fue en México, donde este nuevo Derecho se encontró frente a situaciones socio-económicas injustas y crueles que provocaron el movimiento armado de 1910, y que era necesario remediar, y sus normas sirvieron de metas que poco a poco se han ido alcanzando con posterioridad.

DECIMA: También podemos concluir, que al surgir el Derecho Económico y Social, estos no solo evolucionaron anticipadamente, sino que revolucionaron todo, presentándose no solo en México, sino ante el mundo entero, como los elementos más dinámicos del cambio dentro de la evolución social; solamente que ésta evolución se rezagó frente a un Derecho que se adelanta a la sociedad. Tal vez pudiera afirmarse que en México la Política y la economía quedaron a la zaga del Derecho en la solución de algunos problemas sociales. La responsabilidad de esto es de todos; si algunas de las normas del Derecho Económico continúan aún incumplidas a pesar de que el Derecho desempeñó su importante papel al forjarlas, es porque con frecuencia faltó la determinación política para exigir su cumplimiento; y eso en México es una costumbre consuetudinaria.

DECIMA PRIMERA: Vivimos una época donde el Estado interviene en casi todas las actividades humanas. En el campo de la economía el Estado se ha convertido en el rector de la economía nacional. Si examinamos el campo de la iniciativa privada podemos fácilmente comprobar, que ésta depende ampliamente de la acción del Estado. Sería difícil señalar una actividad económica privada que no requiera de la ayuda eficaz del Estado.

DECIMA SEGUNDA: Los conceptos Derecho Económico y Desarrollo, se enlazan estrechamente, pues el proceso evolutivo económico-social que presenta un país; este debe ser regulado por normas cuyo contenido tenga esas características. Además el desarrollo de un país, no debe ser únicamente económico, pues este debe ser integral, para ello debe abarcar el ámbito de lo político, lo social, cultural, tecnológico, moral, etc., donde deben implementarse los modelos de desarrollo adecuado a los requerimientos sociales, mediante el estudio de las condiciones, factores internos y externos, y establecer los objetivos generales y específicos sobre los problemas concretos en líneas de política económica y social, tendientes a conseguir una mejor marcha de la sociedad.

DECIMA TERCERA: Las condiciones necesarias para la existencia de un Derecho Económico en México son: a).- la creciente intervención del Estado no solo directa, sino indirectamente en las actividades económicas, con el fin de controlar y dirigir la economía por medio de los instrumentos legales correctos. b).- Estar el Estado imbuido de una ideología que permita a éste gobernar para todos, a través de las prioridades correspondientes. c).- El Estado debe imaginar y estructurar los medios para conseguir sus fines específicos y generales, que le permitan conseguir la democracia económica, para sus subditos. Situación que enlaza al Derecho y a la Economía, para formar el motor principal de las actividades humanas, el primero como un hecho

social, que intenta regular las actividades económicas de las comunidades humanas desde sus inicios, y la segunda en la búsqueda constante de ¿que, cómo y para quién? debe producirse al vivir en sociedad.

DECIMA CUARTA: El fundamento de todo nuestro Derecho lo es la Carta Magna de Querétaro, y el Derecho Económico mexicano no es la excepción, siendo a partir de las reformas y adiciones de 1982, de que fueron objeto los artículos 25, 26, 27, y 28 de la Constitución, donde se atribuye al Estado mexicano, por primera vez en la historia (formalmente), convertirse en el rector de la economía y el desarrollo nacional, esos preceptos en conjunto con otros artículos como el 3<sup>o</sup>, el 5<sup>o</sup>, el 73, el 74 y el 131, conforman lo que puede ser llamada como la Constitución Económica Mexicana; pues todos ellos aluden en términos generales a la organización económica del Estado mexicano, pero no puede dejar de señalarse, que es difícil citar algún precepto que de manera directa o indirecta no se relacione con la economía nacional y que no tenga influencia en el desarrollo general del país.

DECIMA QUINTA: La mayor parte de la legislación administrativa secundaria en México, es, directa o indirectamente de contenido económico, es decir, que en las finalidades de esas leyes siempre ha estado presente el tema económico, y debido a la gran cantidad de legislación económica existente en nuestro país, debe precisarse que por tanto no debe considerarse a nuestra nación como subdesarrollada económicamente, sino en franco proceso de superación jurídico-económico y por ende social.

DECIMA SEXTA: El periodo comprendido entre 1940-1970 ha sido el de un mayor crecimiento económico a nivel nacional en la historia del país. Y es a partir de 1970, donde como resultado de las políticas aplicadas al desarrollo en México, da principio el declive del país más pronunciado en la etapa independiente; en 1976 el gobierno federal abandona el "desarrollo compartido" que se había venido siguiendo desde los años "cuarentas", y se cambia por el nacionalismo revolucionario, instaurándose después en lugar de éste el llamado (neoliberalismo en 1982) que si bien durante un corto tiempo enseñó que podría traer beneficios a la nación, en 1994 demostró con creces su fracaso, con el costo social que ya todos conocemos.

DECIMA SEPTIMA: En los tiempos modernos, existe la tendencia universal, de conferir al Estado Contemporáneo, el ser el conductor de su propio desarrollo económico y promotor del bienestar social; para alcanzar estos objetivos, el Estado debe procurar que el desarrollo sea integral, es decir, que abarque a todos los sectores sociales sin excluir alguno, en todos los ámbitos del bienestar ya sean jurídicos, económicos, culturales, de salud, seguridad social, recreativos etc. Para la consecución de esos fines, el Estado mexicano, debe valerse de los diversos instrumentos jurídicos, estudios técnicos, económicos y sociales que permitan conseguir los propósitos que les dieron origen.

DECIMA OCTAVA: La Política Económica es la expresión de las

acciones prácticas planeadas, desarrolladas y ejecutadas por el gobierno federal, cuya finalidad es condicionar y conducir el sistema económico de un país, y evaluar los resultados obtenidos, para tratar de alcanzar los objetivos económicos y sociales políticamente preestablecidos. Al ser la Política Económica elaborada por los órganos del gobierno, ésta es producto de los teóricos del mismo y emana del Poder Ejecutivo Federal, es común que los supuestos de la Política Económica, sean cambiados para ajustarlos a los vaivenes impredecibles a los que se ve sujeta la planeación, debido al carácter aleatorio de ésta. Tal y como hemos visto ha ocurrido con el Estado Mexicano en no pocas ocasiones, por lo cual, la Política Económica del Estado Mexicano en ningún momento de su historia moderna ha podido alcanzar los objetivos que caracterizan a ésta rama de la ciencia económica.

DECIMA NOVENA: México a todo largo de su Historia como país independiente, ha vivido innumerables crisis de diversa índole; algunas de ellas de tal gravedad, que lo arrastraron a conflictos bélicos con otros países, pero aun y con toda su gravedad, esas crisis, no tuvieron el alcance de las "crisis inminentes", que han empezado a presentarse a partir de 1976, y de las que su aportación principal, ha sido destruir el modesto nivel de vida que se había alcanzado hasta 1970, los efectos y consecuencias de estas crisis, han sido más devastadoras que aquellas, pues sin dispararse un solo tiro, se han desencadenado una serie de crisis, no solo económicas, sino políticas, sociales, culturales, morales y de confianza, que han deteriorado parece que de manera irreversible los cimientos del actual Estado mexicano, en el que está gestándose un inminente cambio social.

VIGESIMA: Uno de los principales factores causante de las crisis en México, es el endeudamiento externo, que ha sido motivo fundamental en el fracaso del Estado, pues los recursos que el gobierno dedica para el pago de los créditos extranjeros, dejan de aplicarse en los diferentes programas sociales. Siendo a partir de la vigente Ley General De Deuda Pública (en vigor a partir del primero de enero de 1977), cuando se inicia la carrera de los últimos cinco regímenes de la República, para conocer quién es el que gana la misma, y endeuda más a los mexicanos. El rózgo común de los últimos cinco presidentes de la República, ha sido solicitar préstamos del exterior, y endeudar a mansalva a los mexicanos con préstamos que la mayoría de las veces han servido para hipotecar a la nación, y las vidas de sus habitantes durante muchos años. Y enriquecer a niveles insultantes a unos cuantos.

VIGESIMA PRIMERA: La deuda externa mexicana de 1940 a 1970, ha sido reducida si se compara con el PIB otros años (hasta 54 veces mayor al costo de la deuda), en tanto que en 1988, la deuda representó el 56% del PIB, es decir, que el PIB, solamente fue 0.44% mayor que el débito externo (ni siquiera un tanto más). A partir de 1976 la deuda empieza a ser incrementada vertiginosamente; resultado: de 1976 a 1996, se han transferido al exterior por concepto de pagos del débito e intereses de la deuda la enorme suma de \$350,000,000,000.00 (TRESIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE DOLARES), y se espera que de 1997 al año 2000, se

hagan pagos por \$100,000,000,000.00 (CIEN MIL MILLONES DE DOLARES), en total \$450,000,000,000.00 (CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE DOLARES), ! EL EQUIVALENTE A LA DEUDA EXTERNA ACTUAL DE TODA AMERICA LATINA ! PAGADA POR UN SOLO PAIS.

VIGESIMA SEGUNDA: En su intento para tratar de revertir y aminorar las crisis, el Estado mexicano se ha enfrascado en un proceso de modernización y adecuación del marco jurídico en el que se sustenta la actividad económico-social, los distintos órganos gubernamentales han tratado de mantener una revisión constante y permanente de ese marco legal, para estar en condiciones de responder a las necesidades de la sociedad y poder impulsar el desarrollo; para conseguirlo se han creado, modificado, reformado y abrogado numerosas leyes, decretos y reglamentos, que intentan estar acordes con la evolución de la sociedad mexicana.

VIGESIMA TERCERA: Los acuerdos en materia de comercio exterior, han sido cumplidos con exceso, tanto los que se firmaron con el GATT, como el TLC; han propiciado que la gran mayoría de la planta productiva del país, se encuentre a la baja, pues de los dos millones de empresas registradas en el país, las exportaciones recaen en aproximadamente 2000, en tanto que el resto hace intentos por sobrevivir, lo anterior se agrava, por la política de "puertas abiertas" que el gobierno ha seguido en materia de importaciones, pues el país se ha visto inundado de mercancías de muy baja calidad, que desplazan a las mercancías mexicanas, con el perjuicio correspondiente que esto acarrea a la economía nacional. Y por consecuencia a la planta productiva y laboral. *«Sucederá igual con el acuerdo comercial que se busca firmar con la Comunidad Económica Europea», infortunadamente la experiencia nos hace creer que la respuesta será afirmativa.*

VIGESIMA CUARTA: El Estado mexicano ha fracasado en casi todos los rubros, áreas y aspectos de toda índole que supuestamente debe garantizar, (lo mismo educación, que en dar vigencia al derecho a la vivienda, en crear empleos, dar acceso a la salud, la seguridad social, y hasta en la administración y procuración de justicia), solo por citar algunos, y se han tratado de resolver estos problemas nacionales con el simple hecho de crear leyes administrativas, o llevándolas al texto constitucional. Se reformó el artículo tercero de la Constitución y la Ley de Educación y el analfabetismo es enorme; en materia de empleos, de que sirven las Comisiones de Salarios y la legislación de protección al salario, si entre otras cosas el salario mínimo no sirve ni para cubrir las "mínimas" necesidades de un trabajador; existen 20 millones de personas, que no tienen acceso a la salud, se reformó la Ley del Seguro Social, ley en la que casi se triplican los plazos de cotización al IMSS que establecía la ley anterior, para ser sujeto de jubilación o pensión, pasando de 500 cotizaciones semanales en la ley anterior hasta 1250 cotizaciones en la ley actual, lo que es a simple vista un retroceso en este derecho laboral.

VIGESIMA QUINTA: Las constantes, numerosas y (en muchos casos inútiles), reformas a las que se ha sometido a la Constitución, han sido claro ejemplo del fracaso del Estado mexicano como rector

de la economía y promotor del desarrollo, pues la continua modificación de las normas han ocasionado confusión e inobservancia del ordenamiento supremo. A tal grado y de manera tan desordenada se ha modificado la norma máxima, que puede decirse sin duda alguna que muy pocos podrían reconocer el texto original; es verdad que el constituyente de 1917, no maniató ni limitó a las generaciones futuras, para poder reformar el marco constitucional, solamente que las reformas han ocasionado, que se haya alterado la orientación social del Estado mexicano, al igual que el espíritu que le imprimieron los constituyentes de Querétaro. Por tanto, es inobjetable e indiscutible la afirmación, de que varios de los Presidentes de la República (principalmente los últimos cinco), han convertido a la Constitución mexicana en un instrumento que han manipulado a su antojo, en busca de satisfacer sus intereses individuales o de pequeños grupos, que utilizando como parapeto al ordenamiento supremo de los mexicanos han buscado la legalidad de la Carta Magna y de las leyes secundarias, para avalar sus conductas.

**VIGESIMA SEXTA:** La mayoría de los Estados de la Tierra, se encuentran atravesando por una situación de crisis, pero es en los del llamado tercer mundo como el nuestro, donde la crisis se acentúa, pues esa crisis global ha venido profundizándose, y en un país donde las desigualdades económicas y sociales están tan marcadas; se produce un agravamiento de estas, debido a que la crisis preponderantemente económica, se ha trasladado a los ámbitos, político, social, jurídico y cultural del pueblo, con lo que se han ido deteriorando y minando los cimientos del actual Estado mexicano, su gobierno y por ende tambaleando el sistema de gobierno implantado hace 70 años.

**VIGESIMA SEPTIMA:** Los últimos 25 años han sido de grandes frustraciones para el pueblo de México, se le ha engañado, se le ha vilipendiado, se depende económicamente de otros, la soberanía ya no es lo que era, se ha depauperado a la población, en lo individual no se confía en nadie, en lo general no se cree en el gobierno. La frustración ha sido el común denominador durante el último cuarto de siglo para los mexicanos. Donde las crisis económico-sociales, la corrupción, el atraso y el subdesarrollo, son las características con las que se identifica el México moderno en el mundo entero.

**VIGESIMA OCTAVA:** Con la instauración del llamado neoliberalismo en 1982, se inicia la moda de aplicar a ultranza, los planes gubernamentales, las teorías y las ideas económicas aprendidas en las universidades extranjeras como Harvard, Princeton y Yale entre otras; que implementadas aquí por autoridades públicas, de la élite política mexicana, únicamente han demostrado su fracaso una y otra vez, pues lo único que se ha conseguido es hacer miserables a los pobres, más pobres a los no tan pobres; y más ricos a los ya de por sí ricos. Es por esto que hemos llamado a estos implementadores de planes económicos, que no son acordes con la realidad de México; como "economistas hardvarianos".

**VIGESIMA NOVENA:** El Estado mexicano, se articula por medio de

instituciones, mismas que son de orden económico, político, familiar, militar, religioso etc. Así al hablar de esas instituciones y citar entre otras: A los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), a las Agrupaciones Sindicales, Populares y Campesinas, a la Burocracia nacional, a la Iglesia, el Ejército, a las distintas Clases sociales, los Partidos Políticos, los Grupos empresariales, las Universidades, los medios de comunicación etc. Podemos sostener que todas esas Instituciones y muchas más que conforman en su conjunto a la sociedad mexicana, han empezado a presentar una pronunciada transformación y cambios sustanciales, si las comparamos con otros tiempos no muy lejanos; algunas de ellas manteniendo cierta estabilidad como la familia y el ejército; otras como las organizaciones sindicales, populares y campesinas del Estado, el Partido Oficial; el Poder Ejecutivo Federal, en parte el Poder Legislativo, algunas de las clases sociales, etc., sufriendo un deterioro y desgaste paulatino; en tanto que otras de aquellas instituciones, han venido reafirmando y robusteciendo su posición, entre otras podemos anotar a los Partidos Políticos llamados de oposición, la Iglesia Católica, las asociaciones patronales, la clase social alta y otras. Transformaciones a partir de las que puede afirmarse que multimencionado cambio en las instituciones mexicanas, ha venido acelerándose conforme se han presentado las "crisis económicas inminentes en México"; ratificándose de este modo que las crisis con este contenido, son el motor de la sociedad y de los cambios que se dan en ella.

TRIGESIMA: Si bien la ideología no podemos considerarla formalmente como una institución, es cierto que la ideología que se implantó en México a partir de 1929 con la creación del PNR, se institucionalizó, convirtiéndose en ley a partir de esa fecha; esa ideología ha perdido eficacia, pues como producto y parte de la realidad humana, en su momento mantienen la cohesión de los sistemas sociales y permiten el funcionamiento y la estabilidad, y en algunas ocasiones el cambio y el desarrollo. Y si en algo han fracasado las ideologías del partido oficial, es en alcanzar esos objetivos últimos; y debe su debilitamiento al tiempo excesivo en el poder por ese partido así como a gobiernos impopulares; que han hecho cada vez más difícil la justificación de las doctrinas que son creadas por los ideólogos de ese instituto.

TRIGESIMA PRIMERA: Las fuerzas que impulsan a toda sociedad, son las del cambio, en tanto que otras tienden hacia la conservación, pero son las primeras, el motor que mueve a la sociedad en busca de una mejor forma de vida. El concepto de cambio en todo sistema social, está ligado a las nociones de permanencia, continuidad y estructuras de los sistemas. Ese cambio puede darse de manera gradual y pacífica, por medio del crecimiento y el desarrollo, o en forma violenta por una revolución. Pues no hay fuerzas que puedan detener la asención a una nueva formación social más justa y equitativa. La Historia ha demostrado que las decisiones y fallas de un gobierno determinado pueden ocasionar la transformación de las estructuras sociales. La realidad en nuestro país ha sido así, y las instituciones mexicanas, han ido cambiando debido a ese tipo de decisiones y

fallas, que se han ido magnificando, según se acentúan las crisis y el fracaso del sistema de gobierno en México.

TRIGESIMA SEGUNDA: Para ese cambio el Derecho ha dejado en varias de sus ramas al hombre-individuo, como sujeto principal de la Ciencia Jurídica, para dar paso al hombre-social, esto dió paso al Derecho Social, que nace de la necesidad de protección a los débiles, que produce una serie de normas tutelares, que si bien es cierto se elaboraron con premura y para resolver problemas nuevos, son la respuesta a la demanda de un reparto más justo y equilibrado de la riqueza; correspondiendo a éstos la aparición del Derecho Económico, del Derecho Agrario, del Derecho del Trabajo, del Derecho de la Seguridad Social.

TRIGESIMA TERCERA: El Derecho como producto social, debe responder a las necesidades de los individuos que forman la sociedad, y permitir su desarrollo integral y su dignificación, sin llegar al extremo de que sus intereses individuales esten por encima de los derechos sociales; con ésto se estará dando el primer acercamiento al cambio social.

TRIGESIMA CUARTA: El Derecho que surge de un cambio social, debe constituir una unidad inseparable, donde sus principios e instituciones tiendan hacia una misma función, que es la regulación armónica y justa de las relaciones entre los sujetos de derecho, para conseguirlo el Derecho en general, debe convertirse en el instrumento principal para sostener el cambio, pero no debe constituir un privilegio o un medio de dominación de unos sobre otros. Ya que no debemos olvidar que el Derecho es hecho por la sociedad y hace a la sociedad, y casi siempre es el resultado de una tensión social que surge por la convivencia en común, y para aminorar esa tensión.

TRIGESIMA QUINTA: Para conseguir el cambio social, es necesario que la dinámica de la sociedad esté relacionado con su crecimiento, a un mayor y más rápido crecimiento, corresponderá una dinámica social acelerada, que acelerara el cambio social, en tanto que a un crecimiento pobre, lento y desarticulado, corresponderá una dinámica social lenta. En síntesis, lo anterior nos dá ha conocer el porque del atraso en el cambio del Estado mexicano, donde el crecimiento ha tenido esas características, o de plano ha sido inexistente en varios lapsos de la historia. Es por ello que en el proceso de cambio, el pueblo debe convertirse el protagonista principal, pero debe ser el Estado el que debe dirigirlo, de una manera pacífica y controlada y mediante cuerpos normativos ágiles y eficientes que remuevan los obstáculos que el progreso colectivo encuentre a su paso. Sobre todo en un país de enormes diferencias, por ello deben realizarse acciones colectivas y organizadas por grupos que actúen como agentes concientes y críticos de todo el proceso de cambio social.

TRIGESIMA SEXTA: El Derecho Económico y el Derecho Social, son producto de un cambio social, ocasionado por la Revolución de 1910, y a partir de entonces se producen normas con esas características. Por tanto el nuevo Derecho es producto de una

nueva y diferente situación social, que resultó de la transformación de un orden social que había permanecido estático durante mucho tiempo.

TRIGESIMA SEPTIMA: Nuestro país está siendo testigo de serias transformaciones, que están modificando sus estructuras sociales, también, está atravesando por la crisis económica, política y social más grave de su historia posrevolucionaria, que nos han llevado a vivir en un estado de crisis permanente. Pero hoy, el actual gobierno asegura (una vez más), que la peor parte quedó atrás; lamentablemente, las amargas experiencias de los últimos 25 años, obligan a pensar que dicha recuperación sólo será temporal. Y lo que es peor; puede ser, que como ocurrió anteriormente, seguirá un fuerte agravamiento de las condiciones del país. Generándose una nueva y más severa crisis.

Desconocemos la capacidad real del actual sistema para mantenerse en el poder, lo que podemos decir es que sus errores, sus intereses creados y sus políticas le han ido cerrando las puertas del interés de la sociedad. Es un sistema que durante más de medio siglo brindó relativa estabilidad social, política y económica. que nos permitió crecer, pero que lamentablemente en los últimos 25 años ha fracasado completamente. Enfrascados sus miembros en una lucha por sostenerse en el poder.

Podríamos decir que nuestro país vive una época tan importante como lo fue la Reforma o la Revolución: El agotamiento de un sistema y con ello, el nacimiento de otro. Donde pasaremos de un Estado desgastado, de un sistema presidencialista, de un Partido Político único y hegemónico, y de una República Federal ficción, a un nuevo Estado; donde el Presidente de la República, no sea el dios omnipotente durante seis años; donde la separación de los poderes del Estado se haga cierta; donde las instituciones que formen la nueva estructura tengan una participación más completa en el funcionamiento de los organismos estatales; donde las agrupaciones políticas y sociales de los mexicanos, puedan competir con más igualdad para acceder a gobernar al país; donde los Estados de la Federación deberas sean soberanos; y se reduzca el centralismo a ultranza que padecemos, para por fin lograr que la marcha del Estado Mexicano, se ajuste plenamente a las necesidades sociales mediante una sociedad más adaptada y participativa, que facilite hacer realidad los cambios sociales, económicos, políticos y demás. Es decir un Estado Social de Derecho, donde lo importante sean las leyes emanadas del Derecho; donde la sociedad sea el motor principal, pero sin dejar a un lado al individuo como componente del grupo social, respetando sus derechos generales o individuales. Y con ello poder llegar a tener algún día, un Estado en verdad democrático, libre, soberano y sólido.

TRIGESIMA OCTAVA: A manera de una última gran conclusión y como epílogo de este trabajo redundaremos brevemente para reafirmar la idea que se pretende transmitir con la elaboración del presente texto. Donde el cambio social y la consiguiente transformación del Estado mexicano contemporáneo, se ha precipitado principalmente debido al fracaso que ha sufrido el propio Estado mexicano en la conducción y rectoría del desarrollo nacional.

Los últimos 25 años de los gobiernos mexicanos federales, particularmente sobre todo los tres lustros de políticas neoliberales (1982-1998) instrumentadas por el gobierno mexicano, han provocado un proceso acelerado de polarización social, creciendo el espectro de población que vive en la pobreza. En esta condición se encuentran actualmente dos tercios de los mexicanos, que en 1998, somos casi 100 millones. De estos, 40 millones viven en extrema pobreza, es decir no logran satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y mucho menos de vestido, vivienda, salud y educación. A ello se añade el deterioro acelerado de las condiciones de vida de los estratos y sectores medios de la población. En el otro polo, se ha generado paralelamente una extrema concentración de la riqueza, donde un pequeño grupo compuesto por no más de 500 familias amasó enormes fortunas incluso con medios ilegales. Los tres últimos gobiernos han prometido resolver la crisis económica y lograr un crecimiento estable y solo han conseguido lo contrario, Sus políticas neoliberales de ajuste y cambio estructural han llevado a la economía mexicana a "CRISIS RECURRENTE"; haciendonos vulnerables y dependientes de las grandes economías internacionales.

Antes la nación padeció el predominio de un "estatismo a ultranza" donde el Estado se hacia cargo de todo, y terminaba imponiendo los fracasos y resultados injustamente al patrimonio y bienestar del pueblo. Ahora el Estado no solo abandona sus responsabilidades sociales y de fortalecimiento de las bases productivas del país que le son otorgadas por la Constitución, sino que interviene activamente en la economía en función de los intereses de grupos restringidos y de grandes consorcios nacionales e internacionales.

La mayoría de los mexicanos no tienen futuro en un Estado que ha fracasado en sus funciones constitucionales, y que se encuentra inmerso en una crisis generalizada, por tanto se requiere de una nueva estrategia económica que garantice el crecimiento soberano, sostenido, sustentable e incluyente para alcanzar las condiciones de vida digna, donde frente al fracaso del Estado en la rectoría del desarrollo nacional, el cambio fundamental del Estado puede sustentarse en tanto prevalezcan institucionalmente los derechos económicos y sociales de los mexicanos para beneficiarse del producto de su esfuerzo y de sus derechos sociales; donde la existencia de la legalidad y la justicia sean la piedra angular de la reforma del Estado mexicano. Así México recuperará su capacidad de fijar soberanamente su política económica en función de los intereses nacionales, las necesidades de la población y la protección de sus recursos naturales y principalmente humanos.

Esas tareas deberán ser ejecutadas por gobernantes capaces y honestos; de nadie ha escapado el conocimiento de la incapacidad y corrupción de muchos de nuestros gobernantes; para evitarlo, debe establecerse una nueva relación donde los gobernantes deberas sean mandatarios de la sociedad y no mandantes de esta. Y para que esas medidas puedan desarrollarse a plena satisfacción debe fiscalizarse y vigilarse el uso del dinero público, reduciendo los plazos en los que el Ejecutivo Federal le presenta la Cuenta de la Hacienda Pública y el plazo en el cual la Contaduría Mayor de Hacienda presenta sus informes al Congreso de la Unión, además deben ampliarse las atribuciones de los diputados y facilitarse al

pueblo exigir información pormenorizada de cuentas e ingresos de los recursos públicos, y puedan fincarse responsabilidades energicas a aquellos que manejen mal los dineros de la Nación.

La política fiscal y monetaria que es un instrumento poderoso para orientar la economía, tiene actualmente un esquema de prioridades ajeno a los requerimientos del desarrollo nacional y la atención de los problemas sociales. La política fiscal del gobierno ha propiciado que hasta un cincuenta por ciento de los probables contribuyentes se encuentren evadiendo el pago de impuestos, lo cual ha llevado a un abandono extremo de las responsabilidades económicas fundamentales del Estado, consistentes en desarrollar la infraestructura productiva y mejorar las condiciones educativas y de salud de la fuerza de trabajo, que constituyen el núcleo para el incremento sostenido de la productividad, única garantía del bienestar futuro de México y su inserción competitiva en el mercado mundial.

Al mismo tiempo el Presupuesto De Ingresos de la Federación diseñado por el gobierno federal, debe reflejar prioridades que actualmente no atienden las necesidades de un desarrollo nacional soberano y justo. Tiene una alta carga destinada al pago de los rentistas y deudores nacionales y extranjeros tenedores de los títulos de la deuda pública, y cuantiosos subsidios a la banca comercial y a empresas contratistas, reflejados en asignaciones presupuestales poco transparentes e injustificadas. Otorga además al Ejecutivo Federal un alto grado de discrecional en el manejo de los recursos públicos (*todos conocemos el resultado de esta facultad*). Estas atribuciones contradicen severamente los principios en que se funda el régimen republicano. El presidente en turno no solo se constituye en autoridad por encima de los otros poderes, sino que influye en las políticas a ser aplicadas a nivel nacional, estatal y local. Para evitar esto el Poder Judicial debe convertirse en un órgano que imparta justicia realmente, en tanto que el Poder Legislativo debe válidarse como una auténtica representación nacional, libre por fin de la influencia del Ejecutivo.

A su vez, la política monetaria y financiera, de la cual es responsable el Banco de México, instrumentada por los últimos gobiernos ha tenido efectos devastadores sobre la economía mexicana y la ha situado en una situación de extrema vulnerabilidad. El intento de detener la inflación con el tipo de cambio sobrevaluado y tasas reales de interés muy por encima de las internacionales en el marco de la apertura externa, no logró estabilizar la economía y alentó la especulación financiera. La prueba contundente del fracaso de esas políticas es la crisis financiera de 1994 que puso a México de rodillas una vez más y bajo la tutela de las instituciones financieras extranjeras y condujo a la desnacionalización del sistema financiero en quiebra. Causó además la peor recesión de los últimos cincuenta años; con la quiebra de decenas miles de empresas y la pérdida de millones de empleos. Se impuso al pueblo de México el pago de la factura de políticas que en nada lo han beneficiado. Ello trajo como resultado crisis en todos los ámbitos de la sociedad mexicana, a la crisis económico-financiera, se le agregaron la crisis social, donde han empezado a presentarse signos de inconformidad en distintos puntos de la República, ocasionados por la escasez de

empleos, alimentos etc. En materia educativa la situación no ha sido menos dramática, y cada vez son menos los niños que concluyen cuando menos la educación primaria, en tanto que la educación universitaria ha ido siendo abandonada por el Estado de una forma reiterada, lo que ha producido que nuestro país tenga una casi total dependencia en materia tecnológica y científica del extranjero.

Todos esos factores han redundado en una serie de efectos que han ido empujando al actual Estado mexicano hacia una serie de cambios en su sociedad; sociedad que se ha ido transformando de rural a urbana, y ha ido pasando de ser un conglomerado inerte y pasivo, siempre conforme con los actos gubernamentales, a convertirse en una sociedad activa, crítica y participativa, ese dinamismo ha traído como efecto, que casi todas las principales instituciones que lo conforman, se hayan ido transformando, adecuándose a la nueva situación que está enseñando la sociedad.

Resulta evidente que para conseguir el multimencionado cambio social e institucional en el Estado mexicano, el pueblo mexicano debe llevar a cabo una transformación total para cambiar a fondo el estado de cosas que lo agobia. Debe lucharse contra la subordinación del poder político al gran poder económico y financiero; contra la dependencia internacional y por el pleno ejercicio de la soberanía nacional; por la realización de un desarrollo que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de todos los mexicanos; por la conservación y el uso adecuado de nuestros recursos naturales; por el restablecimiento del derecho de las comunidades a determinar libremente su destino en armonía y para beneficio común sin que esto riña con los intereses del Estado; por el respeto al trabajo y por el derecho de todos los habitantes del país a la educación, la salud, la vivienda digna con servicios básicos, alimentación suficiente, trabajo digno y justamente remunerado, un medio ambiente saludable, libre, oportuna y cierta información, acceso al uso y disfrute de la cultura y el arte.

Para que esto sea posible, es preciso que el cambio social se finque en el derecho de todos, y no en el privilegio de unos cuantos, es por eso que el cambio no puede ser obra de los más ilustrados o conscientes, sino de la voluntad de la decisión, la convicción y la voluntad de la mayoría. Ya que es innegable que la sociedad mexicana ha padecido a lo largo de su historia contemporánea la separación entre los intereses del Estado vía gobierno y los grupos sociales, donde se ha privilegiado a la gran propiedad, las grandes empresas, frente a una enorme mayoría carente de recursos y en muchas ocasiones de derechos. Los extremos han llegado a tal punto, que un grupo de multimillonarios se cuenta entre los más ricos del mundo, mientras que millones de hombres, mujeres y niños carecen de alimentos, de viviendas, de educación, de salud y de seguridad. Mientras que el gobierno mexicano toma medidas para proteger al capital financiero nacional y extranjero, se subordina a los designios de los organismos financieros internacionales de las empresas y Estados de los países más poderosos del mundo, en tanto que en México decenas de miles de personas de todas las edades mueren cada año por enfermedades curables, víctimas de la violencia, o sobreviven ahogados por la miseria, la ignorancia y la injusticia.

Debido a esto es que el cambio debe liquidar de raíz las condiciones que hoy enfrenta la sociedad mexicana: debe contribuir a la edificación de instituciones y de un poder político y de un poder legal que gobierne con igualdad para todos, donde su única fuente de legitimidad sean los mexicanos. El cambio social y de las instituciones buscará que todos los mexicanos ocupen un lugar en la toma de decisiones públicas; donde ningún individuo o grupo se arrogue el derecho de decidir por los demás sobre el tipo de gobierno, las leyes que lo han de regir, el modelo de desarrollo, la conducta individual o la forma de organización.

La riqueza y diversidad de nuestro país se han visto opacados por la aplicación de criterios de rentabilidad en los programas nacionales y estatales de desarrollo, (lo que no es rentable no es viable) por una administración centralista. La distribución de recursos federales con base en cálculos de ganancia económica o influencia política, y el abandono de las regiones más pobres del país han dado al traste con el llamado Pacto Federal en el que se fundó el establecimiento del régimen que nos rige, los Estados "soberanos" y el Municipio "libre" lo son solamente de nombre. Hoy en día, las regiones más ricas del país sufren la extracción desenfrenada de sus recursos naturales, mientras que la mayoría de sus habitantes están sumidos en la miseria. En cambio los denominados "polos de desarrollo" reciben mayores apoyos estatales. Para revertir esa situación la Administración Pública Federal debe participar de manera activa para equilibrar el desarrollo de esas regiones; crear nuevos polos de desarrollo; distribuir los recursos de manera equitativa tomando en cuenta las prioridades de la población más desprotegida y el intercambio económico entre las regiones con mayores recursos económicos infraestructura y tecnología. Esto significa lograr hacer del federalismo un principio que promueva un desarrollo más equitativo del país y una mejor transferencia de recursos federales a los Estados y particularmente a los Municipios ya que es cierto que un nuevo Plan de Desarrollo Económico Social, Político y Cultural así lo requeriría. Dándole fin a la Republicana ficción en la que hemos vivido durante la historia contemporánea de nuestro país.

Terminamos esta gran "conclusión" y este trabajo haciendo la siguiente afirmación:

El cambio deberá basarse en el establecimiento de un nuevo pacto social, económico, político, cultural, moral, espiritual y demás, que incluya a todas las organizaciones e individuos que conforman al Estado mexicano, y que se comprometan a realizar los cambios que mayoritariamente se acuerden en beneficio de todos y que mejoren y actualicen a la sociedad y las instituciones que lo estructuran, la cual deberá hacerse sin el uso de la coerción, el chantaje, la manipulación o el engaño. Donde el Estado vía gobierno debe ser quien dirija la transformación. Pero debe ser el hombre individualmente y en conjunto como sociedad, el motor de dicho cambio, que será la manifestación palpable de su voluntad para decidir sobre su libertad.

Y si bien es cierto, que Hobbes en el Leviatán dice:

*"... Es inútil hablar de Pacto Social, porque el hombre no respeta contrato alguno. Necesitándose de un soberano fuerte que imponga*

su voluntad por la fuerza...

Pensamos que ha esto Rousseau le contestaría como afirma en el Contrato Social:

"...La democracia es la única forma legítima de organización y ejercicio del poder, por ende, la democracia material es el producto de la acción concertada de todos los hombres para ser libres, y el camino para realizarla es el contrato social, o sea el concurso de todas las voluntades, pues solamente es libre aquel que quiere lo que quieren todos los hombres libres, estos es la libertad. De esta manera el hombre antes y después del contrato social no obedece sino a el mismo, ya que al vivir en sociedad, obedece la voz de la libertad, que es la de todos los pactantes incluida claro está la suya. La voluntad general está constituida por la unidad de todas las voluntades libres en una voluntad actual, de todas las generaciones y de todos los días..."

Es decir, en la medida en que los gobernantes del Estado Mexicano, mismos que han monopolizado el poder y se han atribuido como suya la voluntad de toda la Nación; tomen en cuenta por fin al conglomerado total de los mexicanos, es entonces que el pueblo de México, estará por fin en el umbral de acceder a un nivel de bienestar y desarrollo no solo material sino intelectual, y espiritual.

Igualmente Rousseau al concluir el capítulo IX del libro primero del Contrato Social concluye: "... en lugar de destruir la igualdad natural, el pacto fundamental sustituye al contrario una igualdad moral y legítima a la desigualdad física que la naturaleza pudo haber establecido entre los hombres quienes pudiendo ser desiguales en fuerza o en talento se hacen iguales por convención y por derecho. \*

\* Rousseau, al mismo tiempo se contesta: En un mal gobierno esta igualdad solo es aparente e ilusoria: sirve para mantener al pobre en la miseria y al rico en la usurpación. De hecho las leyes siempre son útiles a los que poseen y perjudiciales a los que nada tienen. de lo que se sigue que el Estado Social solo es ventajoso para los hombres cuando todos tienen algo y cuando ninguno de ellos tienen demasiado.

¡Utopía aún?, ¡Es muy probable!

---

---

## BIBLIOGRAFIA

---

---

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Las Mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX*, Ed. Porrúa, México, 1993.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 4a. ed, México, 1981.
- ANDA GUTIERREZ, CUAUHTEMOC. *La Nacionalización de la Banca*. Ed. IPN, México, 1982.
- ANDA GUTIERREZ, CUAUHTEMOC. *Nacimos endeudados*. Ed. IPN, México, 1991.
- ARELLANO GARCIA, CARLOS. *Derecho Internacional Privado*. Ed. Porrúa, ed, 7a, México, 1984.
- ARISTOTELES. *La Política*. Ed. UNAM, México, 1961.
- BRIZ, SANTOS. J. *Derecho Económico y Derecho Civil*. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, 10a. ed, México, 1996.
- CAMARA DE DIPUTADOS. *Los Cambios y Reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1997. (Cuadernos de Estudio)*. México D.F. 1998.
- CARPIZO, JORGE y MADRAZO, JORGE. *Derecho Constitucional*. Ed. UNAM, México, 1991.
- CARRILLO FLORES, ANTONIO. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1983.
- COLIN SANCHEZ, GUILLERMO. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. Ed. Porrúa, 13a. ed, México, 1992.
- CUEVA, MARIO DE LA. *La Idea del Estado*. Ed. UNAM, 2da. ed, México, 1980.
- ENGELS, FEDERICO. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Ed. Nuevo Horizonte, México, 1979.
- ETCHEVERRY, RAUL ANIBAL. *Derecho Comercial y Económico*. Ed. Astrea, Buenos Aires Argentina, 1989.
- FARJAT, GERARDO, WHITE, EDUARDO et. al. *Estudios de Derecho Económico II*. Ed. UNAM, México, 1980.
- FAYA VIESCA, JACINTO. *Rectoría del Estado y Economía Mixta*. Ed. Porrúa, México, 1989.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. *Introducción al estudio del Derecho*. Ed. Porrúa, 41a ed, México, 1990.
- GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. *Derecho Financiero Mexicano*. Ed. Porrúa, 18a. ed, México, 1994.
- GIL VALDIVIA, GERARDO. *Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público*. Ed. Porrúa, México, 1989.
- GOMEZ JARA, FRANCISCO. *Sociología*. Ed. Porrúa, 27a ed, México, 1990.
- GONZALEZ SALAZAR, GLORIA. *Aspectos Recientes del Desarrollo Social de México*. Ed. UNAM, México, 1987.
- GREEN, ROSARIO. *La Deuda externa de México*. Ed. Nueva Imagen, México, 1988.
- HELLER, HERMANN. *Teoría del Estado*. Ed. FCE, México, 1974.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. *Estudios de Derecho Económico Tomo III*. Ed. UNAM, 2da. ed, México, 1981.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. *Estudios de Derecho Económico Tomo IV*. Ed. UNAM, 3a. ed, México, 1983.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Estudios de Derecho Económico. Serie I*. Ed. UNAM, México, 1994.
- ISSOARD, CARLOS A. y JIMENEZ DE SANDI. *Auditoría de las Operaciones del Gobierno*. Ed. FCE, México, 1979.
- KAPLAN, MARCOS. *Ciencia, Sociedad y Desarrollo*. Ed. UNAM, México, 1987.
- KELSEN, HANZ. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Ed. UNAM, México, 4a, reimp, 1988.
- LANGE, OSCAR. *Economía Política I*. (Trad. de Silverio Ruiz Damiel). Ed. FCE, 13a reimp, México, 1984.
- LOPEZ GALLO, MANUEL. *Economía y política en la historia de México*. Ed. UNAM, 14a. ed, México, 1977.
- MARTINEZ BAEZ, ANTONIO. *El Derecho Constitucional Económico Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1983.
- MASON, EDGARD. *La otra crisis que viene*. Ed. Posada, 2a. ed, México, 1989.
- MONDZHIAN, J. *Etapas de la Historia*. (Trad. al español del ruso por J. Bayona), Ed. Progreso, Moscú, 1980.
- NAVA MONREAL, EDUARDO. *El Derecho como obstáculo al cambio social*. Ed. Siglo XXI Editores, México, 1975.
- NORIEGA, ALFOMSO. *Francisco Severo Maldonado: El Precursor*. Ed. UNAM, México, 1980.
- OLVERA, JULIO. H.G. *Derecho Económico, Conceptos y Problemas Fundamentales*. Ed. Machi, 2da. ed, Buenos Aires Argentina, 1979.
- ORTIZ AHLF, LORETTA. *Derecho Internacional Público*. Ed. Harla, 2da. ed, México, 1993.
- PALACIOS LUNA, MANUEL. *El Derecho Económico en México*. Ed. Porrúa, México, 1993.
- PEREZ DUARTE Y NOROÑA, ALICIA ELENA. *El Derecho ante los problemas socioeconómicos de México*. Ed. UNAM, México, 1982.
- PUEBLITA, ARTURO. *Elementos Económicos de las Constituciones de México*. Ed. Limusa, 2da. ed.
- RANGEL COUTO, HUGO. *El Derecho Económico*. Ed. Porrúa, 4a. ed, México, 1986.
- RIGHI, ESTEBAN. *Derecho Penal Económico*. Ed. UNAM, México, 1976, vol. I.
- ROSSETTI, JOSE PASCHOAL. *Introducción a la Economía*. Ed. Harla, 7a. ed, México, 1983.
- SERRA ROJAS, ANDRES. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 15a ed, Tomo II, México, 1994.
- SERRA ROJAS, ANDRES. *Derecho Económico*. Ed. Porrúa, México, 1991.
- SOLIS, LEOPOLDO. *Intento de la Reforma Económica de México*. Ed. Carrasquilla, El Colegio Nacional, México, 1985.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO. *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo*. Ed. Porrúa, México, 1973.
- UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA. *El dilema de la economía mexicana*. Ed. UAM, México, 1987.
- VALADES, DIEGO. *La Constitución Reformada*. (Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie G, Estudios Doctrinarios, México, 1987.
- WITKER, JORGE. *Curso de Derecho Económico*. Ed. UNAM, México, 1989.

---

---

## LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

---

---

### A).- LEGISLACION VIGENTE

CODIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.  
CODIGO Penal Para el Distrito Federal y Territorios Federales.  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed.  
Porrúa, 123a. ed, México, 1998.  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada  
por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 3era.  
ed. México, 1992.  
LEY Agraria.  
Ley de Pesca.  
LEY de Planeación.  
LEY de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.  
LEY del Servicio Público de Energía Eléctrica.  
LEY Federal de Competencia Económica.  
LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.  
LEY Federal del Trabajo.  
LEY Forestal.  
LEY General de Bienes Nacionales.  
LEY General de Deuda Pública.  
LEY Orgánica de la Administración Pública Federal.  
LEY Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia  
Minera.  
LEY Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de  
Petróleo.

### B).- JURISPRUDENCIA:

JURISPRUDENCIA, Tesis 447: Quinta Epoca, Apéndice 1917-1975.  
Tercera Parte. Segunda Sala, Pág. 726. Monopolios.  
JURISPRUDENCIA. Tesis relacionada, Quinta Epoca: Tomo XXXIV, pág.  
2745. Otero M. Juan, A.

---

---

## DOCUMENTOS

---

---

BOLETIN de América Latina, Desarrollo Social y Planificación.  
Estudio de Problemas Conceptuales y Prácticas de América  
Latina. Vol. XI. ONU-CEPAL.  
CARTA de la Organización de los Estados Americanos.  
DECLARACION Universal de los Derechos del Hombre.  
DIAGNOSTICO de Salud en las Zonas Marginadas Rurales de México

(1991-1994). Instituto Mexicano del Seguro Social.  
INFORME 1990-1991. Instituto de Recursos Mundiales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Instituto Panamericano de Geografía e Historia.  
INFORMES de Ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo de los años 1992, 1993, 1994, 1995.  
INFORMES del Banco de México.  
PLAN Global de Desarrollo. 1980-1982.  
PLAN Nacional de Desarrollo. 1983-1988.  
PLAN Nacional de Desarrollo. 1989-1994.  
PLAN Nacional de Desarrollo. 1995-2000.  
SECRETARIA de Hacienda y Crédito Público. La Deuda Pública Externa Mexicana, 1973-1994, 1996.

---

---

## INSTITUCIONES

---

---

BANCO de México.  
BANCO Mexicano de Comercio Exterior.  
CAMARA de Diputados.  
CAMARA de Senadores.  
CAMARA Nacional de la Industria de la Transformación.  
CENTRO de Estudios Económicos del Sector Privado.  
CONFEDERACION de Trabajadores de México.  
CONFEDERACION Nacional de Cámaras de Comercio.  
INSTITUTO Nacional de Estadística, Geografía e Informática.  
PARTIDO Acción Nacional.  
PARTIDO Revolucionario Institucional.  
PARTIDO de la Revolución Democrática.  
PROCURADURIA Agraria.  
SECRETARIA de Hacienda y Crédito Público.  
SECRETARIA de la Reforma Agraria.

---

---

## ENCICLOPEDIAS

---

---

GRAN Diccionario Enciclopédico de Selecciones del Reader's Digest. 1979.  
TODO México, Compendio Enciclopédico. Enciclopedia México. 1981.

---

---

## PERIODICOS Y REVISTAS

---

---

### A) PERIODICOS:

CRONICA.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.  
DIARIO DIECISIETE.  
EL ECONOMISTA.  
EL FINANCIERO.  
EL UNIVERSAL. (El Gran Diario de México).  
EXCELSIOR. (El Periódico de la Vida Nacional).  
HUMANIDADES (Un Periódico para la Universidad, UNAM).  
LA FUERZA DEL SOL (Partido de la Revolución Democrática).  
NOVEDADES DE ACAPULCO.

B) REVISTAS:

ANUARIO JURIDICO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS UNAM.  
BOLETIN FACULTAD DE DERECHO.  
BUCARELI OCHO. (El Universal).  
EPOCA.  
FORO JURIDICO.  
GACETA UNAM.  
NUEVO SIGLO (El Universal).  
PROCESO.  
QUEHACER POLITICO.  
REVISTA INTERNACIONAL DE SERVICIO SOCIAL, Núm 9, abril de 1963,  
ONU.  
REVISTA MEXICANA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES. Núm. 92. Año  
XXIV. Nueva Epoca. Abril-Junio 1978.  
SELECCIONES DEL READER'S DIGEST.