

84
Ref



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

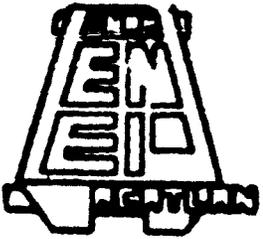
FALLA DE ORIGEN

"ANALISIS EXEGETICO JURIDICO-ECONOMICO
DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA,
ANTE LA INFLUENCIA NEOLIBERAL GLOBALIZANTE.

(caso concreto: Justificación y Defensa de la Paraestatalidad como
compromiso social del proyecto nacional)

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GUILLERMO CHICHO ROLDAN

Asesor: Lic. José Antonio MARTINEZ-CASTAÑON





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El H. **Sínodo-Revisor** designado para la revisión de la presente tesis, se integró por los CC. Licenciados en Derecho :

Presidente : Lic. Rafael ALTAMIRANO -VELÁZQUEZ.

Vocal : Lic. Rogelio E. RODRÍGUEZ -ALBORES.

Secretario : Lic. José Antonio MARTÍNEZ -CASTAÑÓN.

Suplente : Lic. Ricardo F. GALLART de la TORRE.

Suplente : Lic. María Teresa RODRÍGUEZ -ALONSO.

Y fue defendida públicamente en examen profesional, el día de de 1995, en la UNAM/ENEP "Acatlán", ante el Jurado que se integró con los CC:

Presidente : Lic.

Vocal : Lic.

Secretario : Lic.

***ANÁLISIS EXEGÉTICO JURÍDICO - ECONÓMICO DE LA
INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA, ANTE
LA INFLUENCIA NEOLIBERAL GLOBALIZANTE.***

***(caso concreto : Justificación y Defensa de la Paraestatalidad como
compromiso social del proyecto nacional)***

• **" El Estado democrático moderno necesita, pues renovarse en sus mismas bases... El Estado necesita pasar de organismo político a entidad económica... Si la historia no es toda economía, el Estado sin la economía desdeñándola, no es nada ".**

Narciso Bassols (1925)

AL CREADOR Y SALVADOR JESUCRISTO:

Por darme el don de la vida, el amor, la fe
y la esperanza de un mundo mejor.

"Felices los que tienen hambre y sed de Justicia, porque serán saciados".
(Las bienaventuranzas).

A MIS PADRES:

Con todo cariño y respeto, por su ejemplo de trabajo
y apoyo incondicional.

¡Mi eterno agradecimiento!

A MI ESPOSA:

Margarita RODRÍGUEZ-SÁNCHEZ, por tu amor, motivación y comprensión
en todo este tiempo de esfuerzo, desvelo y reflexión.

¡Gracias por compartir mis éxitos y mis fracasos !

AL PEQUEÑO RICARDO:

Que con su alegría infantil, contagió de gratos momentos el
arduo pero fascinante camino de la investigación.

Dedicó a tí, este humilde ejemplo de tenacidad.

AL BIENVENIDO:

Diminuto ser que te has integrado a la familia, representas un aliciente más para mi vida profesional.

A MIS HERMANAS:

**Por su aliento, auxilio y valiosa colaboración.
¡gracias les doy !.**

GRACIAS AL VALEROSO Y NOBLE PUEBLO MEXICANO:

Forjador de las Universidades Públicas, por darme la oportunidad de continuar mi enseñanza superior, que me permitirá servirte mejor.

A LA U.N.A.M./E.N.E.P. "Acatlán" :

¡Gracias por brindarme la oportunidad de afirmar el concepto de Justicia y la Ciencia del Derecho!

¡Con orgullo siempre te defenderé!

A la Universidad Autónoma Metropolitana.

Por haber motivado en principio mi espíritu de justicia y solidaridad con el pueblo de México.

AL AMIGO Y MAESTRO:

Mi más sincero agradecimiento a mi director de tesis por su paciencia, y por enseñarme la virtuosa sabiduría de la investigación jurídica.

¡Muchas Gracias!

A MIS MAESTROS:

Por todas sus enseñanzas desinteresadas, impregnadas de honradez y amor a México.

¡nunca los olvidaré! .

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE PROFESIÓN:

Lino y Manolo, con su amistad sincera y confianza, contribuyeron al fin de este trabajo.

GABRIEL:

Entrañable amigo, agradezco la oportunidad de haber conocido al asesor de este modesto trabajo de tesis profesional

¡ Nunca lo olvidaré!

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
DEDICATORIAS	4
INTRODUCCIÓN	10

CAPÍTULO PRIMERO

Antecedentes de la intervención estatal en la economía mexicana.

Sumario (Capítulo Primero)	14
1. A.- <u>En el México Prehispánico (1325-1521)</u>	15
16.B.- <u>La intervención de la Corona Española (1521-1821)</u>	29
26.C.- <u>En el México Independiente (el inicio y justificación jurídica de la intervención estatal)</u>	46
32.D.- <u>El período liberal (1857-1909) y las Leyes de Reforma</u>	56
40.E.- <u>El período revolucionario (1910-1917)</u>	68

CAPÍTULO SEGUNDO

Una visión global de la evolución del Estado y su intervención en la economía

Sumario (Capítulo Segundo)	71
41.A.- <u>Posturas teórico-prácticas de la economía (un enfoque de defunción o resucitación)</u>	72
50.B.- <u>Breves apuntamientos del pensamiento económico de 1960-1988</u>	83
53.C.- <u>La importancia del Estado como abstracción de la colectividad y como instrumento de control económico</u>	86
57.D.- <u>La economía mixta y el Estado Democrático y Social de Derecho (para el caso mexicano)</u>	101
58.E.- <u>Economías centrales planificadas ¿El agotamiento del modelo económico totalitario?</u>	104
59.F.- <u>Crisis y Reestructuración de la economía mundial.(El proceso globalizador)</u>	108

CAPÍTULO TERCERO

La Constitución Política Federal de 1917 y la intervención del Estado, en el marco jurídico de la organización económica del Estado mexicano.

Sumario (Capítulo Tercero).....	118
63.A.- <u>La expansión de las facultades estatales (1917-1988) en el marco jurídico de la Constitución de 1917.....</u>	119
72.B.- <u>Rango Constitucional de la Rectoría económica del Estado...</u>	136
75.C.- <u>Ámbito de actuación económica del Estado mexicano.....</u>	143
78.D.- <u>El Sistema Nacional de Planeación.....</u>	151
81.E.- <u>Las formas de organización administrativa inherentes al sector paraestatal.....</u>	167
84.F.- <u>Características de la Administración Pública Paraestatal. (estricto sensu).....</u>	172

CAPÍTULO CUARTO

Estrategia de reestructuración y modernización de la paraestatalidad mexicana (1988-1995).

Sumario (Capítulo Cuarto).....	183
88.A.- <u>La influencia y efectos de los Organismos Financieros Internacionales. (El crédito del exterior como "Destino Manifiesto")...</u>	185
94.B.- <u>El proyecto modernizador mexicano y la reestructuración del sector público (1988-1995).....</u>	211
99.C.- <u>La política programática de emergencia post-devaluatoria.....</u>	231
102.D.- <u>Los Procesos de Desincorporación y Privatización de la Paraestatalidad mexicana 1988-1994. (en la perspectiva oficialista).....</u>	248
114.E.- <u>Generalidades de la continuidad de la reprivatización y privatización de la Paraestatalidad mexicana (1995-2000).....</u>	272
121.F.- <u>Las expectativas y secuelas de los procesos de privatización y reprivatización.....</u>	295

PROPUESTAS EN EL MARCO DE LAS POSIBILIDADES CONSTITUCIONALES.....	297
ALTERNATIVAS ECONÓMICAS EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE ECONOMÍA MIXTA.....	301
CONCLUSIONES.....	306
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	320
FUENTES NORMATIVAS.....	328
OTRAS FUENTES.....	329
ANEXOS.....	334

INTRODUCCIÓN

Las ideas, las teorías y sobre todo los modelos jurídico - económicos en torno al intervencionismo estatal, consolidadas después de la Segunda Guerra Mundial se han visto modificados ideológicamente, lo cual permite la renovación de modelos de desarrollo económico añejos por la burguesía internacional con efectos en la burguesías locales en el poder (liberalismo y fisiorracia), así como cambios sustanciales de las estructuras jurídico-económicas internas y externas.

Para el caso mexicano, estos cambios se han extendido y profundizado en todos los sectores de la sociedad mexicana (público, social y privado), replanteando los términos tradicionales de éstos. Así, el sector público de la economía, característica esencial de la postura intervencionista del Estado mexicano, ha sido demolida en base a proyectos políticos y necesidades económicas que obedecen a moldes externos de supuesta "validez universal".

A partir del segundo trienio 1985-88, el Estado mexicano inicia una nueva política de reestructuración del sector público (en base a las pugnas dentro del Gabinete presidencial, concretamente las dos globalizadoras S.P.P. y S.H. y C.P.) impuesta por Organismos Financieros Internacionales, y como respuesta a la llamada crisis de la deuda pública. Dicha política sugiere el control estricto sobre las finanzas estatales, disminución del gasto público y por ende del déficit público, privatización de empresas públicas y liberación comercial de precios para estimular la inversión privada, culminando con la desincorporación de importantes entidades paraestatales en el marco de la reprivatización y privatizaciones, que ha sido concebida como el enfoque *sine quanon* de las actuales políticas sexenales (1983-1988, 1989-1994 y 1995-2000 ?) del Estado mexicano, reduciendo y/o eliminando algunas actividades del sector público caracterizadas como esenciales.

Estas razones y su trascendencia nacional, desprendidas de su análisis dentro del marco jurídico-económico del Derecho, norman los fenómenos jurídico-administrativos en los cuales se desenvuelve la Administración Pública federal, en el marco de la paraestatalidad mexicana contemplada por la Constitución Política Federal.

En apoyo a lo expuesto, el texto Constitucional bajo el rubro de los “cometidos esenciales” alude no sólo a la rectoría económica del Estado, sino también a la planeación democrática del desarrollo nacional, a la definición del régimen de economía mixta, a la definición de las áreas reservadas exclusivamente al Estado, y a las actividades de las entidades paraestatales.

En virtud de su trascendencia y los cambios político-económicos que sufre el Estado **Democrático y Social de Derecho**, es indispensable el estudio crítico de estos fenómenos sociales que afectan no solo el bienestar de las clases económicamente débiles, sino también de las clases con cierta capacidad económica en beneficio de un pequeño grupo (24 familias según reportes del extranjero) que concentra el capital, y quienes han argumentado, que la política económica sexenal en México (1988-94- y 1994 a 2000?), está hecha para combatir la pobreza.

Esto obliga a señalar que el Estado como rector de los destinos económicos de la nación mexicana, debe garantizar la justicia social, en los términos de los artículos 25, 26, 27 y 28 en relación al 123 Constitucionales en lo inherente, corrigiendo o atenuando cuando menos las fallas de la economía de libre mercado, con el fortalecimiento de las áreas estratégicas y prioritarias integrantes de la paraestatalidad, ligadas al desarrollo económico nacional, para compensar la desigualdad y abatir la pobreza. Queda claro que ni un excesivo control de la economía, ni una mayor liberación del mercado serán suficientes por sí solos para garantizar una economía sana, sin menoscabo del patrimonio nacional que por conducto de la reprivatización y privatización, corre el riesgo de quedar en manos del capital extranjero.

A efecto de lo anterior se analizarán en este modesto trabajo de tesis, los aspectos más relevantes de la Intervención del Estado mexicano en la economía, así como los efectos del proceso de reestructuración privatizante y desnacionalizante del sector público, en cuanto a la paraestatalidad federal bajo el siguiente plan

En el Capítulo Primero, se parte del supuesto de que la intervención económica del Estado, ha sido un fenómeno constante en la historia social de la nación mexicana, por consiguiente, profundizar en el análisis de las relaciones económicas de los distintos periodos de nuestra historia, permitirá conocer las características que la intervención económica estatal, ha

desempeñado en cada etapa, pasando desde las arcaicas formas de dominio estatal en mesoamérica, hasta el movimiento armado de 1910, que eliminó el vetusto estado liberal proclamado por el constituyente de 1857, dando inicio a una nueva etapa del constitucionalismo mexicano que incorporó las justas demandas de la colectividad en nuestro moderno Estado Democrático y Social del Derecho.

En el Capítulo Segundo pretendemos analizar la evolución del pensamiento económico universal y su influencia en las tendencias del Estado, de tal modo que nos permitirá evaluar el desarrollo del Estado tanto en las economías de mercado, como en las casi extintas economías de planificación centralizada. Sin olvidar, por supuesto el análisis de las características que revisten los híbridos sistemas de economía mixta como la mexicana. El análisis anterior nos llevará a entender los procesos de reestructuración económica que se presentan en el conglomerado mundial de Estados.

El Capítulo Tercero se inicia con un somero recorrido por la conformación de la paraestatalidad mexicana, a raíz de la facultad constitucional del Estado de dirigir la Rectoría económica del desarrollo nacional. Seguidamente abordaremos el marco jurídico nacional de la organización económica del Estado mexicano, que recoge los principios jurídicos fundamentales de la intervención económica del Estado y de la Administración Pública Paraestatal encargada de dar cumplimiento a los cometidos asignados al poder público, tanto de las áreas estratégicas y prioritarias, sometidos a los fines supremos del Estado contemporáneo, y a sus imperativos constitucionales.

Finalmente, en el **Cuarto Capítulo** se pretende describir sistemáticamente el proyecto de modernización de la economía mexicana, y en particular, el proceso de reestructuración de la paraestatalidad federal, impuesta por los Organismos Financieros Internacionales acordes a sus particulares intereses en el marco de la globalización de la economía mundial.

Además se analizarán los principales efectos de la política económica neoliberal en la Administración Pública federal mexicana, las modificaciones de carácter jurídico-económicas derivadas del proyecto de modernización y el impacto causado por la privatización de entidades paraestatales en la sociedad mexicana.

Así el contenido de los capítulos que contiene este trabajo de investigación, motiva el ejercicio del análisis y la reflexión, como medios de interpretación de la realidad, que siembre las semillas del debate académico para la futura transformación del status quo.

CAPÍTULO PRIMERO

Antecedentes de la intervención estatal en la economía mexicana.

Sumario

I.A) En el México prehispánico (1325 - 1521), 2.a) Las relaciones económicas del México prehispánico. (en el caso del imperio mexica), 3.b) La producción agrícola. 4.c) Tipos de tenencia de la tierra, 5.aa) Tlatucalli y Teccalli, 6.bb) Pillalli, 7.cc) Tecpanatalli, 8.dd) Otros tipos de tierras, 9. ee) El Calpulli, 10.d) La producción minera, 11 e.) Los caminos y el transporte, 12.f) El comercio y el mercado, 13.g) Las obras públicas, 14.h) La hacienda pública, 15.i) Aspectos primigenios de normatividad, **16.B) La intervención de la Corona española (1521-1821)**, 17 a) Estructura económica, 18.b) La esclavitud, un producto del coloniaje español, 19.c) La agricultura y la ganadería, 20 d) La importancia económica y control de la minería colonial, 21.e) El comercio y la industria colonial, 22 f) La importancia vital de la hacienda pública para la Corona 23.g) Aspectos orgánicos de la intervención estatal colonial, 24.h) El Consejo de Indias instrumento jurídico del dominio estatal español, 25) Recapitulación, **26.C) En el México independiente (El inicio y justificación jurídica de la intervención estatal)**, 27.a) Situación económica nacional (1821-1857), 28.aa) Crisis de la industria textil, 29.bb) La importancia de la producción minera, 30 cc) La crisis en la producción agrícola y el dominio de la tierra, 31.b) Aspectos orgánicos de la intervención estatal en el México independiente (1821-1857). **32.D) El período liberal (1857-1909) y las Leyes de Reforma**, 33.a) La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, 34.b) La paz porfiriana (1877-1910). En el marco de la Constitución de 1857, 35.aa) La situación económica, 36.bb) el problema agrícola. El inicio del proceso de acumulación del capital, 37.cc) Los ferrocarriles, instauración del mercado nacional, 38.dd) La minería. El saqueo de los recursos naturales, 39.c) La industrialización. La incorporación a la producción capitalista, **40. E) El período revolucionario (1910-1917)**.

1.A.-En el México Prehispánico (1325-1521)

Hurgar nuestro pasado para encontrar los antecedentes y experiencias que reclama el presente y su proyección hacia el futuro, forman la base del desenvolvimiento del sistema y estructura jurídico-económica de nuestro país.

Iniciamos nuestra crónica expresando que una gran variedad de hipótesis; teorías y leyendas, se ligan al origen de las culturas que habitaron lo que posteriormente se llamó Mesoamérica. Esas organizaciones de aborígenes en Mesoamérica conocieron aspectos interesantes de las materias relacionadas con la economía, y de la vida socio-política, a las cuales se unían formas primitivas sobre: administración, ingresos y egresos de las comunidades; el ejército; la burocracia; el culto religioso; el trueque; los tributos; las obras públicas; los ceremoniales; los mercados y otras análogas, ligadas a la cultura del maíz. Enfatizando que de entre los pueblos aborígenes del México prehispánico, el imperio mexica se destacó de los demás, tanto por su cultura, como por su poderío militar.

En el decir del maestro SERRA-ROJAS (1).

" Los aztecas fueron un pueblo errante, valeroso, que practicaba la esclavitud y los sacrificios humanos. Provenían del noreste de Aztlán en alta California, emprendiendo una larga y penosa peregrinación, que los obligó a luchas constantes, siendo sometidos en diversas ocasiones al vasallaje de otras tribus...Pueblo de agricultores alcanzaron una cultura superior a los otros pueblos, provistos de una religión más desarrollada se vestían con telas y no con pieles "

La vida nómada y de sumisión del pueblo azteca concluyó cuando; guiados por los designios de sus sacerdotes, después de una estancia en Chapultepec, encontraron por fin la tierra prometida. Por lo que " Se asentaron los aztecas hacia el año 1325 y... precisamente dentro del Valle de México en una isleta cerca de Culhuacán, en el lago de Chalco y a tres leguas

(1) SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho económico*, Edit. Porrúa, S.A., 2a. ed., México, 1981, pp.124 a 125.

de lo que fue la Ciudad de México y conocida comúnmente como la gran Tenochtitlán " (2).

Cuando las tribus mexicas fundaron la ciudad de Tenochtitlán, con ello iniciaron sus sedentarización y el principio de su esplendor cultural. Como consecuencia lógica, en la medida en que aquel pueblo se sedentarizó, se inició y desarrollo la apropiación territorial; la expansión de su pueblo; la producción agrícola y artesanal; la división de clases, el comercio, la esclavitud y el tributo como expresión de las relaciones de vasallaje.

El imperio azteca estaba formado por la unión de tres reinos. "En el centro del Valle de México se forma hacia 1420 la triple alianza entre Texcoco, Tenochtitlán y Tacuba, la mencionada alianza no interfería en cuanto a su régimen interior que mantenía una oligarquía primitiva. Crearon una estructura política y administrativa tan eficiente que por medio de las guerras lograban la sumisión de otras tribus a las que obligaban al pago de tributos" (3).

Según el maestro LÓPEZ-GALLO (4).

La extensión que el imperio azteca había logrado apropiarse en una u otra forma ". lindaba al norte con los chichimecas, nómadas y cazadores, ampliándose hasta los litorales del Golfo y el Pacífico. En el noroeste, lo limitaba la tribu civilizada de los tarascos. Al sur, sus lindes habiáanse dilatado hasta Xoconochco "

2.a.- Las relaciones económicas del México prehispánico : En el caso del imperio mexica.

La característica mas importante de la organización político-económica del México prehispánico, era el hecho de que había una economía dirigida. El gobierno monárquico controlaba, los recursos fundamentales la tierra y el trabajo, reglamentaba, e incluso participaba de modo inmediato en el proceso

(2) MARTINEZ-CASTAÑÓN, Jose Antonio, *La entidad federativa, Distrito Federal, Rev. Alegatos, num 21, U.A.M. Azcapotzalco, México, 1992, p 13.*

(3) SERRA-ROJAS, Andres, *Trayectoria del Estado federal mexicano, Porrúa S.A., México, 1991, pp 31 a 35*

(4) LÓPEZ-GALLO, Manuel, *Economía y política en la historia de México, El Caballito, S.A., 32a ed, México, 1988, p 13*

de producción decidiendo las líneas generales de la distribución de la riqueza.

El maestro SERRA-ROJAS (5) señala que en este periodo "Existieron, sin duda, formas e ideas políticas y económicas bárbaras y primitivas anteriores a la conquista, muy propias de las sociedades indígenas. En cualquier etapa que se le considere, nos encontramos con gobiernos organizados del cacicazgo a la monarquía y fuertemente arraigados como los reinos de México, Texcoco y Tacuba, que seguían ciertas normas en su desarrollo, en su organización y en su funcionamiento. Estas organizaciones de gobiernos primitivos..., comprendían aspectos generales de un derecho consuetudinario poco desarrollado y una incipiente economía basada principalmente en una agricultura limitada".

Por otro lado, Pedro CARRASCO (6) profundiza aun más, en el estudio de los aspectos económicos, que matizaron la organización del imperio azteca de la siguiente manera :

" El carácter político de la economía, es uno de los rasgos que han llevado a caracterizar el México antiguo como despotismo oriental (Modo de producción asiático de Marx) o sociedad hidráulica (Wittfogel) en la que el dominio político de la economía se basaba en el control de las obras hidráulicas del Valle de México. Ciertamente que las grandes obras públicas para el riego y la construcción de diques, acueductos y calzadas revelan que las autoridades políticas dominaban un recurso fundamental, el agua, pero el control político de la economía es también parte de lo que llamamos "fusión institucional" y se encuentra asimismo en partes de Mesoamérica donde las obras hidráulicas importaban poco ". Está claro que Tenochtitlán, la ciudad que logró mayor centralización y mayor extensión en sus dominios estaba situada en la zona donde se desarrollaron las obras hidráulicas más avanzadas.

LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ (7) , destacado jurista nos dice :

" Estos reinos (Azteca, Texcoco y Tacuba); en su organización interior se

(5) SERRA-ROJAS..., *op. cit.*, nota (1), p.123.

(6) CARRASCO, Pedro, *Historia general de México; "La sociedad mexicana antes de la conquista"* Colegio de México, 2a. ed., vol.1, México, 1977, p.223.

(7) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El problema agrario en México*, Porrúa.S.A. México, 1954, p.4

encontraban constituidos de manera semejante. En cuanto a su gobierno, puede decirse que, de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta... El rey era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas y a su alrededor como clases privilegiadas se agrupaban en primer término los sacerdotes y, en segundo término la nobleza en general, representada por las familias de abolengo, venía por último el pueblo, sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases..."

Es indudable que en la economía de Mesoamérica existió la intervención del aparato estatal, donde la rama más importante de la producción era la agricultura, que producía no únicamente alimentos, sino materias primas para muchas artesanías. Luego entonces los medios de producción fundamentales de este modo de producción, eran por una parte la tierra y por otra el trabajo, y ambos estaban controlados por el mecanismo político. Arcaica expresión de la intervención estatal no sólo en la economía, sino también en diferentes actividades de la vida social.

3.b.- La producción agrícola.

Siguiendo el modelo MARX-ENGELS del desarrollo histórico social, con la desaparición del comunismo primitivo, podría localizarse la estructura del imperio azteca en el estadio del modo de producción esclavista. En este sentido, la satisfacción de sus necesidades fundamentábase básicamente en la agricultura, que como base económica material de la civilización mesoamericana, fue su principal fuente de ingresos. También debe reseñarse que los animales domésticos -el guajolote y el perro- fueron de importancia sumamente limitada, pero debido a la agricultura, había una inmensa variedad de plantas cultivables que podían satisfacer diversas necesidades alimenticias y proporcionaban materias primas para las artesanías.

Además de lo anterior CARRASCO (8), afirma que " De las plantas más importantes -maíz, frijol, y chile- se cultivaba un buen número de variedades adaptadas a las distintas condiciones ambientales, de modo que prácticamente todas las regiones podían producir los alimentos básicos." Las tierras del islote donde se asentó Tenochtitlán, eran insuficientes, pero el pueblo plebeyo procuraba compensar dicha circunstancia, construyendo chi-

(8) CARRASCO, op. cit., nota (6), p 180

nampas para sembrar y recurriendo al cultivo intensivo de la tierra disponible, es por eso que resultan importantes, toda vez que formaron parte vital de subsistencia en las culturas prehispánicas.

Esto lo ilustra HASSIG-ROSS (9) de la siguiente manera :

" Las chinampas es una forma de cultivo intensivo de segmentos de tierra artificialmente construidos en lagos. Para construir una chinampa, se hunden unos postes en el fondo de un lago de poca profundidad. Entre los postes, se entrelazan enredaderas y ramas, para formar un cercado. Adentro se coloca tierra para formar una isla artificial, que luego se afirma más, plantando árboles en su perímetro. La tierra empleada para construir la chinampa procede básicamente del fondo del lago, lo que le da dos virtudes: La tierra es particularmente fértil y la excavación ayuda a mantener los canales que separan y riegan las chinampas ". La productividad excepcional de la agricultura de las chinampas se debió en parte, a que permitió tener cosechas todo el año.

Las chinampas desde luego ayudaron a resolver problemas económicos y esto se debió a que no existió el problema de la carencia de tierras para el mexica. "La propia configuración de su territorio ofrecía a cualquier nuevo ciudadano la coyuntura de poseer una parcela que engrosaba el calpulli, mediante la construcción de una chinampa unida al perímetro de la isla" (10).

4.c.- Tipos de tenencia de la tierra.

Cuando los Aztecas se expandieron al iniciar sus conquistas, empezaron con los pueblos vecinos para dominar después casi en su totalidad el actual suelo patrio. Como consecuencia lógica, el proceso de individualización de la tierra tuvo que aparecer y evolucionar con las conquistas del imperio azteca, lo que pudiera llamarse, propiedad privada de los medios de producción.

(9) HASSIG-ROSS, Comercio, tributo y transportes. *La economía política del Valle de México en el siglo XVI*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, pp. 56 A 57.

(10) LÓPEZ-GALLO...*op.cit.*, nota (4), p. 11.

El maestro MENDIETA y NUÑEZ (11) , describe que :

"Cuando un pueblo enemigo era derrotado, el monarca vencedor se apropiaba de las tierras de los vencidos que mejor le parecía, de ellas, una parte las separaba para sí, otra la distribuía... entre los guerreros que se hubiesen distinguido en la conquista y el resto o lo daba a los nobles de la casa real, o lo destinaba a los gastos del culto, a los de la guerra o a otras erogaciones públicas".

También, consecuencia lógica que entre los aztecas solamente el señor (Tzin) podía disponer de la tierra como propietario y ejercer la plena in re potestas, que era el derecho de usar el fruto y de disponer de una cosa. Permitió al monarca como jefe político establecer los siguientes tipos de tenencia de la tierra (12):

5.aa.- Tlatocalli y Teccalli

Quando el señor dejaba las tierras para sí, se llamaron **Tlatocalli** (tlatoa, mandar; calli, casa) o bien las repartía entre los principales pipiltzin siguiendo por regla general sus costumbres, pero estas tierras podían volver a poder del señor cuando éste lo desease llamándose **Teccalli**.

6.bb.- Pillalli

A este respecto CLAVIJERO (13), escribió que "... eran posesiones antiguas de los pipiltzin, transmitidas de padres a hijos, o concedidas por el rey en galardón de los servicios hechos a la Corona (tierras de nobles)".

7.cc.- Tecpanatalli

Había tierras de la Corona llamadas **Tecpanatalli**, reservadas siempre al dominio del Rey y que gozaban del usufructo ciertos señores nobles llamados **tecpanpouque** y **tecpantlaca**. Los principales nobles no pagaban tributos, pero en cambio prestaban al soberano servicios

(11) MENDIETA Y NUÑEZ..., *op.cit.*, nota (?), pp. 5 y 6.

(12) Para el estudio de esta clasificación, cfr. a CHÁVEZ-PADRÓN, Marta, **El Derecho Agrario en México**, Porrúa, S.A., 8a. ed., México 1985, pp. 148 a 150.

(13) Apud, por CHÁVEZ-PADRÓN..., nota (12) , p. 148.

militares, políticos, administrativos, etc., y éste los compensaba; según sus merecimientos con tierras cuya extensión y condiciones sólo dependían de su voluntad, algunas veces les permitía transmitir o "vender" sus tierras, con la prohibición en todos los casos, de que las tierras se transmitieran a manos de plebeyos. Estas tierras al igual que las demás a excepción del *calpulli*, las trabajaban campesinos que tenían la condición de servidumbre y las labraban a cambio de una parte de los beneficios.

MENDIETA Y NUÑEZ (14) , menciona que :

"Estas tierras eran labradas en beneficio de los señores por macehuales o peones de campo, o bien por renteros que no tenían ningún derecho sobre las tierras que trabajaban... y en relación con las tierras conquistadas los propietarios pasaban a ser una especie de inquilinos o aparceros llamados *mayerques* (esclavos) "

8.dd.- Otros tipos de tierras (15).

Se agrupan en ésta clasificación, a las tierras con destino a las cuestiones religiosas, militares y gastos en general para la población; así tenemos a las *Teopantalli* que estaban destinadas a los templos, su fin era cubrir los gastos del culto, del personal dedicado al servicio de los templos, así como el sostenimiento de las escuelas que ahí se alojaban; Las denominadas *Milchimalli* que estaban destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempo de guerra, y las *Altepetlalli* cuyos productos servían para sufragar los gastos del pueblo.

9.ee.- El Calpulli

Como su génesis nominativa lo indica : proviene de las voces *calli-casa*; y *pulli*-agrupación, era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requisito más que de residencia era, el de parentesco entre las gentes del mismo barrio.

(14) MENDIETA Y NUÑEZ...*op.cit.*, nota (7) , p.6.

(15) Cfr. a LOPEZ-ROSADO, Diego, *Historia y pensamiento económico de México*, UNAM, Vol I, México, 1968, pp.156-160

En opinión de CHÁVEZ-PADRÓN (16):

" La propiedad de las tierras del **calpulli** era comunal y pertenecía al barrio o **calpulli**, al cual había sido asignado, pero el usufructo (el uso y el fruto solamente) del **calpulli** era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañar que el **calpulli** no podía enajenarse, pero si dejarse en herencia... El **calpulli** fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir "

Es evidente que existen puntos de coincidencia entre el **calpulli** y nuestro actual ejido, ahora en vías de desaparición por las reformas constitucionales y de ley, dispuestas por el anterior sexenio (17) , que pretenden convertir a los campesinos ejidatarios, en propietarios y posiblemente de propietarios en jornaleros y/o peones asalariados de los capitales privados (so pretexto de ser accionistas). Olvidando que desde antes y como ahora, la propiedad rural en sus diversas modalidades (agrícola, ganadera y forestal) ha fungido como una institución dinámica que debe responder a una función social

En resumen, la propiedad y el uso de la tierra en Mesoamérica mantenían una fuerte vinculación con la estratificación social, es decir, a cada estamento le correspondía el uso y tenencia de determinado terreno adjudicado tradicionalmente por el soberano, detentador del poder supremo.

En lo económico, el soberano no sólo reglamentaba el uso y tenencia de la tierra, sino que también era la unidad receptora y fijadora del pago del tributo, y disponía los servicios personales que debían prestar los vasallos.

Con la expansión del imperio azteca surgieron problemas agrarios,

(16) CHÁVEZ-PADRÓN , *op.cit.*, nota (12), p 151; también, *cf.* a Manuel MARRERO, *La Organización política y social de los aztecas*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1962, p 38, en el siguiente sentido: " pero conforme el pueblo azteca evoluciono, creció, se asentó en Tenochtitlan e inició su poderío, lógicamente se perdió el rastro de los lazos familiares y la organización respondió ya más a vínculos y pactos políticos que familiares. Por esta razón hubo un disfrute individual en el **calpulli** en la época de florecimiento del imperio mexicana y no comunal como muchos pretenden "

(17) Publicadas en el D.O.F., del 6 de enero de 1992 y del 26 de febrero de 1992.

por que en el mejor de los casos el pueblo azteca libre, podía detentar un pequeño pedazo de tierra a través del **calpulli**; pero la mayoría de los vasallos no libres y de los pueblos sojuzgados, labraban las tierras que en grandes extensiones habían sido repartidas generosamente entre los nobles, los guerreros y los sacerdotes.

Por tanto existió una defectuosa distribución territorial, pues la tierra se encontraba concentrada en pocas manos, había también una injusta explotación agrícola, por que quienes trabajaban la tierra normalmente, no eran dueños de ellas y pagaban altos tributos.

10.d.- La producción minera

Nuestros aborígenes conocieron y trabajaron el oro, la plata, el cobre, el plomo, el estaño y el mercurio. En cuanto al hierro, solamente lo utilizaron en pequeñas cantidades las culturas que habitaron en la región de los grandes lagos. Con excepción del plomo y del mercurio, los metales mencionados se obtenían en estado natural.

La plata era el mineral más abundante en Mesoamérica, la extraían de las minas de Tlaxco, Zumpango y otras regiones. Al contrario de lo que sucedió en el resto de América, en el México antiguo existía una producción artesanal de la plata bastante desarrollada, acorde a algunos datos históricos y hallazgos arqueológicos

El maestro LÓPEZ-ROSADO (18), nos indica respecto al tema :

" No se tienen noticias acerca de la mano de obra ocupada en la extracción de minerales, pues sólo se menciona de la existencia de yacimientos, de métodos de extracción y del trabajo artesanal de los minerales; pero acerca de la producción no puede obtenerse suficiente información. Los cronistas que hablan de las diferentes clases de trabajadores aztecas no mencionan la existencia de un grupo determinado ocupado en la minería, y ello se explica en virtud de que el imperio azteca recibía todo el metal en forma de tributos de los pueblos dominados, los cuales seguramente sí tenían cierto número de trabajadores (esclavos) dedicados a la minería "

(18) LÓPEZ-ROSADO, Diego, *Historia y pensamiento económico de México*, UNAM, vol. III, México, 1968, pp.196 a 197.

En síntesis puede decirse que al convertirse la cultura mexicana en un pueblo de estilo imperial, basado en la expansión territorial a través de la guerra y la imposición del tributo, el monarca disponía el tipo de bienes de lujo (artesanías de oro y plata), que debían producirse, induciendo de este modo a la explotación de los recursos minerales del subsuelo a los pueblos sojuzgados.

11.e.- Los caminos y el transporte

Los caminos, aunque poco desarrollados, no impedían el tránsito de personas y mercancías. La principal limitación para viajar a pie fue la distancia, no las curvas ni inclinaciones (no existían animales de tiro). Los caminos aborígenes reflejan esto, prefiriendo la línea recta sin preocuparse por lo incómodo de la pendiente al determinar su trazo. Sin embargo, el poco interés en los caminos en toda forma, no indicó una falta de organización. Los caminos comunicaban ciudades, las autoridades locales cuidaban los caminos y se construían posadas, la organización del trabajo en obras públicas tenía una larga tradición precortesiana. El sistema azteca de corredores ilustró la organización y utilidad de estos caminos para el tráfico a pie.

HASSIG-ROSS (19) estima sobre el tema lo siguiente :

"En el siglo XVI, el Valle de México contenía una serie de lagos interconectados divididos convencionalmente en cinco, son del Norte a Sur : Zumpango, Xaltocan, Texcoco, Xochimilco y Chalco, los lagos eran alimentados por corrientes que descendían de las montañas. El tráfico de canoas unía económicamente todo el sistema lacustre del Valle de México. El tráfico iba predominantemente a Tenochtitlán y consistía en gran parte, en proveer de alimentos y otras provisiones. Dado que miles de canoas entraban diariamente en la ciudad, se construyeron canales rectos y ordenados para asegurar la afluencia del tráfico. Los mercados de la ciudad estaban adyacentes a los canales para permitir su fácil abasto".

(19) HASSIG-ROSS...*op. cit.*, nota (9), pp. 40 A 69.

12.f.- El comercio y el mercado

Para tener una idea aproximada de lo que dichas actividades significaron, no debe olvidarse que .

Los mercados (*tianquiztli*) del centro de México, fueron un factor importante en la economía de la región. " Los mercados se celebraban en plazas construidas con ese propósito. A menudo eran adyacentes a las residencias de los gobernantes, lo que indica la conjunción de lo económico con lo político. Unos funcionarios reales patrullaban el mercado para asegurar la honradez de las transacciones, la calidad y los términos del intercambio. De todo lo que entraba en el mercado, una parte se pagaba por concepto de impuesto al soberano. Se vendían artículos por cuenta y medida, no por peso, y aunque los Aztecas carecían de un sistema unitario de dinero, en cambio granos de cacao, mantas, cañones de plumas de ave llenos de polvo de oro y pequeñas hachas de cobre, tenían valores estandarizados y servían al sistema de intercambio prevaleciente . " (20).

A lo anterior debe agregarse que por lo que hace al comercio y los mercados, los historiadores consideran que, en la sociedad prehispánica aunque labradores y artesanos producían en parte para el mercado, no había producción de tipo capitalista; tampoco era aplicable el concepto de modo de producción simple. Por una parte, los medios de producción (tierra y trabajo) no eran mercancías, excepto algunas materias primas, por tanto es preciso estipular de qué tipo de mercado se trata. " Es conveniente mejor hablar de producción doméstica dentro del marco definido por la reglamentación política de tierra y trabajo, parte de cuyos productos circulaban en un mercado que estaba en lo esencial políticamente dirigido (la idea estatal). Gran parte de las transacciones se reducían a un simple intercambio de bienes entre los productores de los distintos bienes de uso general y de poco valor: los productos de la agricultura, caza y pesca y de las principales artesanías. Estos cambios se hacían en forma de trueque o mediante el uso de bienes cuasidineró (cacao, mantas, plumas de quetzal etc.), que como medio de pago de uso general servían de intermediarios en los cambios " (21) (el subrayado es nuestro)

(20) *ibidem*, pp. 76 A 77.

(21) CARRASCO, Pedro, "La economía prehispánica de México, en FLORESCANO, Enrique, *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina --- (1500-1975)*, F.C.E. La reimp., México, 1987, pp.48-49.

13.g.-Las obras públicas.

Entre las grandes obras públicas del Valle de México y para el caso del desarrollo económico, resaltó la construcción de obras hidráulicas (calzadas, albarradores y acueductos) necesarios para comunicar la ciudad isleña con la tierra firme, para protegerla contra inundaciones y para defender la zona chinampera de sus alrededores contra las aguas salobres del lago de Texcoco. El Estado imperial dirigía las grandes obras públicas (también la construcción de palacios, templos, monumentos, etc.) a base del trabajo de la gente común, que tenía la obligación de dar su **tequitl** como prestación de servicios, oficios, trabajos o tributo en especie.

El historiador Pedro CARRASCO (22), opina sobre el tema :

" La intervención del Estado mexicana en estas obras es signo evidente del dominio político de la economía, que constituían parte esencial de la infraestructura que hacía posible la conservación y expansión del sistema productivo... Había por lo tanto una organización política de las obras públicas a base de mayordomos reales (**calpizque** y **tequitlatoque**), que tenían la autoridad de disponer de alimentos y materias primas de los almacenes reales y de reclutar hombres libres y esclavos para llevarlos a realizar las obras " .

14.h.- La Hacienda Pública.

Las organizaciones precortesianas conocieron aspectos importantes de las materias relacionadas con la actividad financiera (23) a través de la Administración Pública, tales como ingresos y egresos de las comunidades, burocracia, obras públicas y otras análogas. En los almacenes reales se acumulaban los tributos de todas las provincias y con ello se atendían las necesidades de todo los funcionarios y trabajadores del palacio. La economía del soberano abarcaba en cierta medida la economía del reino entero

(22) CARRASCO, Pedro y BRODA, Johana, *Economía política e ideología en el México prehispánico*, Edit. Nueva Imagen, S.A., México, 1978, pp 42-43.

(23) Cfr. a. CORTIÑAS-PELAEZ, León, et al., *Introducción al Derecho Administrativo I*, Porrúa, S.A., México, 1993, p.62; en el sentido de que la actividad financiera estatal "...sería un cometido esencial clásico, inherente a cualquier organización humana que llegue al nivel estatal..."

El organizar la hacienda pública a base de la economía doméstica del soberano, fue un rasgo de las sociedades estructuradas en una autocracia, como lo fue también el predominio de transacciones económicas en trabajo y especie (*tequitl*), dada la falta del uso general de dinero. Cuando se pagaba en especie, el tributo alcanzaba la tercera parte del producto. No había tasación fija de los servicios personales para las obras públicas y el servicio militar, sino que estaban al arbitrio del soberano, quien los exigía conforme a las necesidades del reino.

A tales efectos el cronista SAHAGUN (24), describe este aspecto de la siguiente manera :

" Otra sala se llamaba **calpixcacalli**; por otro nombre **texancalli**. En este lugar se juntaban todos los mayordomos del señor, trayendo cada uno la cuenta de los tributos que tenía a su cargo, para dar cuenta y razón de ellos al señor cuando se lo pidiere, y así cada día tenía cada uno aparejado el tributo que era a su cargo. "

15.1.- Aspectos primigenios de normatividad

Los sistemas sociales en que estaban organizados los pueblos de Mesoamérica, se vaciaron en sistemas normativos muy rudimentarios, típicos de las culturas neolíticas, en vía de transformar la escritura pictográfica en otra fonética, y caracterizados por gobernantes despóticos, cuyo poder a menudo tomaba el lugar del Derecho. Por tal razón los usos y las costumbres vinculadas a la religión y al culto, rigieron la vida cotidiana de los antiguos mexicanos. En consecuencia, no debe sorprendernos no encontrar para el Derecho azteca, códigos al estilo del de Hammurabi.

Sin embargo, el jurista FLORIS-MARGADANT (25) nos dice sobre el tema lo siguiente :

" En vísperas de la conquista se presentó un modesto movimiento codificador, quizás más bien para el uso de los jueces que para la orientación

(24) SAHAGUN, Bernardino de, *Historia general de las cosas de la Nueva España*, Porrúa S.A., 3a. ed., México, 1975, p. 467.

(25) FLORIS-MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, UNAM, México, 1971, p. 17.

al público en general. Dicha codificación se le imputa al rey poeta de Texcoco; Netzahualcóyotl. De las aproximadamente 80 leyes que se le atribuyen, 32, han llegado hasta nuestros días en forma más o menos fehaciente. Por lo demás el derecho se manifiesta en costumbres a menudo íntimamente ligadas a la religión, tan conocidas de todos que no había necesidad de ponerles por escrito”

En síntesis, en base a los datos que la historia proporciona, y analizados, inducen a la afirmación de que los pueblos Mesoamericanos eran verdaderas organizaciones político-administrativas; económicas y sociales, reguladas por normas de Derecho consuetudinario en la perspectiva romana. Por tanto, la autoridad política, representó el poder político, y por ende encargado de ordenar los aspectos más importantes de la actividad de gobierno y de la economía. El poder de mando (en nuestra actual concepción), controlaba los recursos fundamentales (tierra y trabajo), disponía la construcción de obras públicas; controlaba el mercado y el incipiente comercio; establecía los tributos, etc., es decir intervenía directamente en el desarrollo económico de su ámbito espacial dominado.

16.B.- La Intervención de la Corona Española. (1521-1821)

Trascendental fue que el imperio azteca haya propiciado con actitudes de despojo, no sólo problemas agrarios, sino también el sometimiento cruel y esclavizante de las demás culturas mesoamericanas, y no haberlas resuelto con el sentido social con el que idearon el **calpulli**, permitió y fue la causa fundamental, por la cual las culturas sojuzgados por éstos, encontraran en los conquistadores europeos, la esperanza de liberarse del yugo, ayudando a los españoles a derrocarlos. Esto conlleva a afirmar que la conquista española fue lisa y llanamente eso, como lo fue también la de los aztecas, y el triunfo del más fuerte que sojuzga al débil para explotarlo, simplemente se les revirtió.

Lucio MENDIETA y NUÑEZ (26) señala al respecto: "Los españoles quisieron dar a la conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron como argumento supremo la Bula de Alejandro VI (4 de Mayo de 1493), laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras de Indias descubiertas por sus respectivos nacionales". La conquista de América no significó solamente la incorporación de nuevas extensiones de tierra a los dominios de la Corona española, significó también la incorporación de los indígenas al mundo cristiano de occidente, ligado a la necesidad de justificar la expansión imperial europea, para lo cual, el propio Papa Alejandro VI emitió la Bula de 16 de diciembre de 1501, "... que cedia los diezmos eclesiásticos de las Indias en favor de los Reyes, a cambio de la evangelización" (27).

De este modo el clericalismo, el burocratismo y el feudalismo españoles, serían transplantados a tierras americanas y, bajo esa trilogía funesta, la época colonial y aún el México independiente, encontraron su soporte ideológico. Empero, y para el caso de nuestro tema de tesis, reseñaremos algunos de los factores que servirán como soporte de la explotación no sólo de naturales mexicanos, sino también de los recursos naturales **so pretexto** de la intervención colonial, que es una forma de intervención estatal, en especial la de un país que pregonoó el "bullonismo" como la clave para determinar la riqueza de un país.

(26) MENDIETA y NUÑEZ..., *op.cit.*, nota (7), pp. 17 y 19

(27) SERRA-ROJAS..., *op.cit.*, nota (1), p. 132.

17.a.- Estructura Económica.

Europa se encontraba en la transición del feudalismo al capitalismo, y a España tocó el privilegio de ser la primera nación que logró integrar su territorio, alrededor del absolutismo monárquico, ventaja que no supo aprovechar y que le impidió dejar atrás al feudalismo.

LÓPEZ-ROSADO (28) ilustra esta situación al establecer que :

"La doctrina mercantilista adoptada por España, sistema político-comercial que imperaba en esa época en varios países de Europa, se considera como el principal obstáculo a la evolución industrial (y económica) novohispana. Esta doctrina confundía la riqueza, con la propiedad y acumulación de metales preciosos, los cuales se obtenían mediante: I.- La explotación de las minas, y II.-Una balanza comercial favorable que propiciará una mayor entrada por concepto de pago de dichos metales".

Con base en lo anterior, la conducta de la metrópoli, para sus colonias tuvo que caracterizarse por la centralización de las decisiones económicas, respecto a los territorios coloniales, con un proteccionismo manifiesto hacia las actividades mineras para fomentar el envío a la metrópoli de los metales preciosos, en menoscabo evidente de las producciones agrícolas e industriales. Desde el punto de vista comercial, las colonias hispanoamericanas fueron consideradas como un simple mercado complementario de la economía peninsular, reservado exclusivamente a los comerciantes de la metrópoli (Casa de Contratación de Sevilla). A cargo de éstos, había de correr la exportación a las Indias de todos los productos agrícolas o manufacturados de Europa, necesarios para la vida de las nacientes poblaciones. La economía de las colonias hubo de orientarse en consecuencia, en el sentido de producir sólo aquellas mercaderías de que se carecía en España, y que nunca habría de presentar competencia ruinosa a la producción peninsular.

18.b.- La esclavitud, un producto del coloniaje español.

Como todas las conquistas, la española originó una serie de atentados contra la libertad, la propiedad y el pensamiento mismo de los aborígenes

(28) LÓPEZ-ROSADO..., *op. cit.*, nota (18), p. 153.

porque según el derecho de guerra, el vencedor podía matar al vencido y le perdonaba la vida a cambio de esclavizarlo y despojarlo de sus bienes

MORENO-FOSCANO (29) aborda el problema al indicar que "Las instrucciones que envió la Corona a Cortés en 1523 justificaban a posteriori la esclavitud de los prisioneros de guerra. Una Real Cédula de 1522, conocida en México hasta 1524, permitía, además la compra o trueque "el rescate", de los esclavos indios. La esclavitud, aunque basada en fundamentos diversos a la de derecho romano, fue conocida en el mundo prehispánico"

Los gobernantes peninsulares de la Nueva España permitieron abiertamente la esclavitud indígena como actividad económica muy lucrativa, difícilmente se podía impedir a un particular español herrar a naturales libres como esclavos y luego venderlos

Siguiendo con nuestro autor (30) nos dice, "en las listas de tributos que debían cubrir algunos pueblos figuraron esclavos indios por lo menos hasta 1530. Cortés recibió de sus pueblos de la zona de Toluca 60 esclavos indios en 1529. Nuño de Guzmán se hizo conceder 300 esclavos indios de Huexotzingo en dos años. Bartolomé de las Casas denunció la existencia de 3 millones de indios esclavos en Nueva España y Centroamérica"

Durante los primeros años de la administración colonial, los naturales del nuevo mundo parecieron un recurso inagotable en su calidad de esclavos, y se usó de ellos sin ningún límite. Su disminución obligó a la metrópoli a dictar medidas, algunas protectoras, decretando en 1548 la abolición de la esclavitud, sin embargo nuevas modalidades de explotación surgieron, los naturales esclavizados permanecieron como "asalariados" acasillados en las propiedades de sus antiguos dueños (peonaje) apareció también el endeudamiento de aborígenes libres, situaciones que perduraron hasta la hacienda porfirista

Así pues, las relaciones de producción de la sociedad colonial española, se sustentaron en la explotación de los nativos, asegurada desde luego, por la esclavitud y la encomienda, y esta última, muy importante, toda vez que la explotación agrícola de las tierras repartidas se realizó en la Nueva España,

(29) MORENO-FOSCANO, Alejandra, *Historia general de México: "El siglo de la conquista"*, El Colegio de México, la imprenta, vol II, México, 1980, p.55.

(30) *ibidem*, p.56

más por medio de los indios encomendados, que por la esclavitud o el trabajo libre. Así los aborígenes rendían vasallaje con su trabajo, pagando una cantidad de frutos de la tierra como antes lo habían hecho con sus señores o "tecuhtli".

CHÁVEZ-PADRÓN (31) establece que "A fines del XV, con Cristóbal Colón en La Española, nace el repartimiento de indios. Tanto las Instrucciones de Granada de 1501, como las Instrucciones Complementarias de 1503, ordenaba que los indígenas se redujeran a sus pueblos regidos por un capellán, para el pago de los diezmos reales y eclesiásticos, pero lo más importante de estas instrucciones, fué que de manera terminante, declaraban que convenían que los cristianos se sirviesen en esto de los mismos indios, pero los indios no sean maltratados como hasta ahora".

Es hasta 1523, cuando Cortés recibe la Orden Real con la prohibición del establecimiento de "encomiendas" en la Nueva España, sin embargo desobedece la orden y comienza a repartir encomiendas a los conquistadores, como una de las formas de premiarlos por los servicios prestados a la Corona durante la conquista. La encomienda se consideró estratégicamente necesaria para asegurar el poblamiento y abastecimiento suficiente de la fuerza de trabajo, que requería la producción agrícola y ganadera

No pasa desapercibido el criterio que MORENO-TOSCANO (32) vierte sobre esta institución colonial al señalar que "En principio legal, la encomienda se presentó como una institución benéfica para la cristianización de los indios. Se consignaba un grupo de indígenas a un español -el encomendero-, quien tenía derecho de recibir tributo y servicio de los indios a cambio de doctrina y protección".

Sin embargo, factores político-económicos influyeron en la disminución de la población indígena y, en la centralización creciente del poder de la Corona en el siglo XVI, modificando sustancialmente las características de la encomienda, debido a las necesidades fiscales de la metrópoli. Además, 19 años después del primer intento de extinción, CHÁVEZ-PADRÓN (33) aporta el dato de que "En 1542 se dictaron las

(31) CHÁVEZ-PADRÓN..., *op. cit.*, nota (12), p. 180.

(32) MORENO-TOSCANO..., *op. cit.*, nota (29), p. 51.

(33) CHÁVEZ-PADRÓN..., *op. cit.*, nota (12), p. 181.

Leyes Nuevas en las cuales se intentó suprimir la encomienda substituyéndola por el sistema de empadronamiento, tasación y tributación general de los indígenas a favor de la Corona y se ordenó que los españoles no tengan mano, ni entrada en los indios, ni poder, ni mando alguno, ni hayan más de gozar de su tributo conforme a la orden que el Audiencia o Gobernador dieren para la cobranza de él "

Este esbozo sobre la encomienda, permite entender el papel que jugaron los naturales en la explotación de los recursos naturales en la actividad primaria de la producción.

19. c.- La agricultura y la ganadería

Siguiendo con la idea del esclavismo y la encomienda en esta etapa la agricultura en principio fue desplazada masivamente a otras actividades (explotaciones mineras, construcciones urbanas), por lo que se redujo la mano de obra y por lo tanto, las superficies cultivadas también disminuyeron, así como las malas cosechas. Situación que tomó proporciones catastróficas.

De la misma manera, la introducción de la ganadería española también tuvo su contrapartida en la destrucción de la agricultura imperante en el territorio colonizado.

Pero independientemente del esclavismo y la encomienda, el latifundio jugó un papel preponderante para la formación de la acumulación originaria de capital de algunos de los colonizadores peninsulares y del clero, los cuales se apropiaron ilegitimamente de grandes extensiones de terreno. Este episodio se repetirá sin cesar generación tras generación hasta nuestros días en diferentes regiones del país.

LÓPEZ - GALLO (34) considera que: " El latifundio es la característica de la agricultura colonial. La pésima distribución hermanada a la escasa productividad de la tierra orillaba a los desaprensivos propietarios, para cubrir sus deudas... a recurrir a la iglesia, seguro prestamista, dispuesta siempre a facilitar dinero a los agricultores mediante la garantía hipotecaria".

(34) LÓPEZ-GALLO..., *op. cit.*, nota (4), p. 30

De este modo la producción agrícola tropezó con el factor más nocivo que registra la historia patria, la concentración de la propiedad, cuyos efectos adversos se extendieron hasta el siglo XX, con la hacienda del porfirismo.

Durante el siglo XVI la escases de mano de obra aborigen afectó todas las actividades económicas, existiendo una tendencia al aislamiento y la autosuficiencia como resultado de la reducción de la demanda y los mercados, incluso, el grano fundamental de la alimentación (en este caso México) también se vió afectado;

LIRA, Andrés (35) externa que " El maíz fué gradualmente desplazado por el cultivo del trigo, sobre todo en las tierras de regadío, aunque no en forma total, por que en esos valles estaban los principales centros urbanos, es decir, el mayor número de consumidores " además de que " ...la ganadería...se transformó en una fabulosa población de bestias. Su posterior expansión tuvo la enorme ventaja sobre la agricultura de no llevar en sí los lentos procesos de adaptación por los que ésta hubo de pasar. Los reales de minas utilizaron la ganadería como fuerza motriz de carga y fuente básica de alimentación. Fué bastante común que el ganado circulara casi libre por los campos, práctica que condujo a la frecuente invasión destructora de las labranzas indígenas y a la formación de rebaños salvajes " (36).

El sistema colonial de apropiación de las tierras de la Nueva España, se caracterizaron por la concentración en unas cuantas manos de españoles y del clero, así como la consecuente disminución de las tierras comunales de aborígenes, y aunque en teoría, las leyes de Indias tendían a protegerlas, en la práctica nunca llegaron a cumplirse, y solo existía propiedad comunal en regiones con suelos pobres. Esto lo ilustra LÓPEZ-GALLO (37) de la siguiente forma:

" La forma original de la propiedad privada en Nueva España se encuentra en las regalías que los monarcas hispanos hicieron a los conquistadores en premio a sus servicios. La merced originó los grandes latifundios de la Nueva España. La propiedad de los españoles iba creciendo a costa de las tierras

(35) LIRA, Andrés y MUÑOZ, Luis, *Historia general de México, " El siglo de la integración", Colegio de México, la reimpresión, vol. II, México, 1980, p. 114.*

(36) *ibidem*, pp 117-130.

(37) LÓPEZ-GALLO..., *op.cit.*, nota (4), pp 25-26.

de los indígenas y en contra de lo estipulado por las disposiciones reales, lo cual provocó el descontento natural de la población autóctona configurando después factor determinante en la lucha de independencia".

La excesiva concentración de la tierra, redujo considerablemente la producción agrícola, matizando el verdadero carácter feudal del México colonial, añadiendo a lo anterior, la privación a las comunidades de sus tierras de labor, y a la concentración todavía mayor de la propiedad en manos de la Iglesia Católica, que se fué llevando a cabo paulatinamente, a través de Mercedes Reales, donaciones, obras pías, préstamos con usura, etc., que agravaron el estado inproductivo del agro, panorama que heredaría como inexorable legado, el México independiente.

Respecto del papel de la Iglesia, CHÁVEZ-PADRÓN (38) externa:

"Al principio la Iglesia sólo adquirió por vía de merced y para construir templos y monasterios las tierras destinadas a tal efecto, pero posteriormente los españoles siguiendo su ideología religiosa y violando las leyes, cedieron o vendieron las tierras al clero, las cuales, por el tipo de institución de que se trata, se amortizaron en sus manos, sin moverse... así pues, las enormes extensiones de tierras en manos del clero fueron un factor más para la formación del problema agrario durante la época colonial que no solamente afectó a los indios y castas, si no al fisco mismo y al Estado".

20.d.- La importancia económica y control de la minería colonial.

La producción minera colonial fue la mayor y principal fuente de ingresos para la metrópoli. En tal sentido que HUMBOLDT llegó a calcular que la producción minera de aproximadamente 113 años (1690-1803), rebasó en más de dos mil cien millones de pesos. No olvidemos que la explotación minera representó para la Corona, en el decir de LÓPEZ - ROSADO (39), una situación muy especial, de tal forma que " En el reino de Nueva España

(38) CHAVEZ-PADRÓN..., *op.cit.*, nota (12), pp. 191-192. El derecho canónico establece que los bienes en poder de la Iglesia no pueden enajenarse ni donarse. Merced a esta disposición, el patrimonio de la Iglesia recibió el nombre de bienes en manos muertas.

(39) LÓPEZ-ROSADO..., *op. cit.*, nota (18), p.20

en su estado actual, hay cerca de quinientos reales y de realitos, célebres por las explotaciones de minas que hay en sus inmediaciones...Es probable que estos quinientos reales comprendan cerca de tres mil minas ".

Principalmente la plata amonedada era la mercancía que servía a España para cubrir su déficit con Europa, a donde la reexpedia para pagar las manufacturas que consumía y enviaba a sus colonias, con la plata americana la metrópoli satisfacía además gran parte de los gastos de la administración colonial y de defensa de su imperio.

Empero esta actividad se vió afectada por una serie de actitudes estatales, en cuanto a control se refiere y principalmente por la intervención estatal mediante los actuales monopolios de Estado, LÓPEZ-GALLO (40) señaló que :

" El único obstáculo serio padecido por la minería consistió en el sistema monopolístico impuesto por España. El estanco del azogue causó más de una vez dificultades a la minería, la producción de mercurio en Nueva España era exigua y no satisfacía las enormes necesidades de este metal ".

Es indudable que en éste ramo la Corona mantuvo una intervención muy estricta, con predominio de la doctrina del " Mercantilismo", sobre la falsa pero válida creencia que los metales preciosos hacían poderoso y rico a un país.

En el ámbito normativo la legislación respecto de la explotación de las minas fué en los primeros tiempos muy confusa, pues había pasado a nuestro país una mezcla de leyes españolas, belgas y alemanas, durante el reinado de Carlos V., a la creación del Tribunal General de Minas, se siguió la redacción de un conjunto de leyes que se publicó con el título de Ordenanzas de la Minería de la Nueva España (1783), siendo de especial interés los siguientes preceptos (41) :

" Artículo I. Las minas son propias de mi Real Corona, así por su naturaleza y origen, como por su reunión dispuesta en la ley IV, título XIII, libro VI, de la Nueva Recopilación ".

(40) LÓPEZ-GALLO..., *op. cit.*, nota (4), p. 31.

(41) LÓPEZ-ROSAÑO..., *op. cit.*, nota (18), p. 27.

" Artículo 2. Sin separarlas de mi Real Patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia o por manda, o de cualquiera otra manera enajenar el derecho que en ellas les pertenezca en los términos que los posean, y en las personas que puedan adquirirlo ".

" Artículo 3. Esta concesión se entiende bajo dos condiciones: la primera, que hayan de contribuir a mi Real Hacienda la parte de metales señalada; y la segunda, que han de labrar y disfrutar las minas cumpliendo lo prevenido en estas Ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquellas en que así se previniere y puedan concedérsele a otra cualquiera que por este título las denunciare "

Como puede observarse, encontramos desde ese tiempo, la importancia del Derecho sometido a la explotación de los recursos naturales, en este caso los minerales y confirmando la intervención del aparato político investido de autoridad, que para el caso que nos ocupa, el del monarca terrenal. Es a través del Derecho como se involucra la intervención del Estado en una de sus facetas (el monárquico) y en áreas determinadas susceptibles de incorporar a las leyes de la economía.

21.e.- El comercio y la industria colonial

Las prácticas económicas sobreprotectoras del comercio de la metrópoli, inspiradas en la tesis mercantilista, perjudicaron a lo largo de trescientos años el desarrollo comercial e industrial de la Nueva España, el maestro SAYEG-HELÚ (42) externa

Con la prohibición en toda la colonia de que "... toda relación comercial que no se efectuase directa y exclusivamente con España, la que, a efecto de regular la actividad económica de las Indias en general, fundó la famosa Casa de Contratación con sede en Sevilla y nombro a los funcionarios reales encargados de vigilar los beneficios de la Corona. Se estableció de esta manera, un monopolio comercial en favor de España "

(42) SAYEG-HELÚ, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*. UNAM, 2a.ed., vol. I, México, 1990, p. 80.

Al fijarse en un sólo puerto la entrada y salida de mercancías, la Corona obtuvo los siguientes beneficios (43) :

I) Logró el control de tráfico legal que se realizaba con sus colonias.

II) Obtuvo ingresos considerables por concepto del registro y pago de impuestos de las mercancías, sobre todo de las extranjeras.

III) La Corona delegó en los comerciantes funciones de gobierno que era incapaz de cumplir como el cobro de impuestos en las aduanas.

En 1717 se extiende al puerto de Cádiz, el monopolio comercial de la metrópoli. De esta manera la Corona mantuvo una relación constante con sus colonias y cargó a cuenta de los comerciantes (andaluces y almaceneros de la ciudad de México), parte del costo del transporte mediante impuestos de entrada y salida en los puertos, y otras medidas impositivas que sobrecargaban los precios de las mercancías. De 1546 a 1778 (año en que los Borbones liquidaron el sistema de flotas y otorgaron libertad a todos los puertos y comerciantes americanos para realizar sus transacciones con España), los comerciantes andaluces gozaron del doble privilegio de tener el monopolio de la oferta y disfrutar de un mercado cautivo. Apoyados en esas ventajas, trataron hasta donde se los permitió el contrabando que practicaban las otras potencias; mantener deliberadamente racionado ese mercado para que, cuando llegara la flota, sus mercancías pudieran ser inmediatamente vendidas a los precios deseados.

CUE-CÁNOVAS (44) resalta un impedimento de la época al comercio, respecto de este epigrafe de la siguiente manera :

"Fue la alcabala el impuesto que más contribuyó a estorbar el desarrollo del comercio novohispano, tanto exterior como interior. Se cubría la alcabala por toda venta o permuta, es decir varias veces y de su pago solo estuvieron exentos los indios y el clero, llegó a subir a un seis y posteriormente a un ocho por ciento".

(43) FLORESCANO, Enrique y GIL-SÁNCHEZ, Isabel, *Historia General de México: "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico", 1750-1808: Colegio de México, 2a. ed., t.II., México, 1977, p.256*

(44) CUE-CÁNOVAS, Agustín, *Historia social y económica de México (1521-1854), Edit., Trillas., México, 1979, p.94.*

Es obvio suponer que España no veía con agrado la industrialización de la Nueva España, ya que ésta, además de que satisfacía a su consumo interno y no importaría artículos españoles, se transformaría en un elemento de competencia tanto por su mejor calidad, como por un menor precio, tomando en cuenta la abundancia de las materias primas, así como el bajo costo de la mano de obra, con lo cual España disminuiría en forma considerable sus exportaciones. Por consiguiente la metrópoli impuso salvaguardas para protegerse. Siguiendo con la temática no olvidemos que en el aspecto industrial, HUMBOLDT (45), señalaba algunos aspectos negativos que aún se siguen dando; de tal forma que en :

" Las más antiguas fábricas de paño de México son las de Texcoco. La mayor parte de ellas fueron establecidas en 1592 por el Virrey Don Luis de Velasco II... Sorprende desagradablemente al viajero que visita aquellos talleres no sólo la extremada imperfección de sus operaciones técnicas en la preparación de los tintes, sino más aún, la insalubridad del obrador y el maltrato que se da a los trabajadores. Hombre libres, indios y hombres de color están confundidos con galeotes que la justicia distribuye en las fábricas para hacerles trabajar a jornal. Unos y otros están medio desnudos, cubiertos de andrajos, flacos y desfigurados. Cada taller parece más bien una oscura cárcel". Pensamos que la idea de estimular la industria colonial no cabía, como se ha visto antes, en el pensamiento de los gobernantes peninsulares, quienes creían firmemente que el deber de una colonia era supeditar sus intereses a los de la metrópoli, a cambio de la "obra civilizadora" que ésta realizaba en su favor. Esto lo muestra FLORESCANO y GIL-SÁNCHEZ (46) en el siguiente sentido :

"Una de las industrias novohispanas más prometedoras, la del refinamiento de azúcar y aguardiente, fue sistemáticamente frenada para favorecer a Cuba, Puerto Rico y otras posesiones españolas... ya en 1803 Humboldt hacía constar que en ese año la explotación de azúcar por Veracruz llegaba a 500,000 arrobas (equivalente a unos once kilogramos y medio) con un valor de millón y medio de pesos"

El sistema colonial producto de la expansión mercantilista, creó instituciones económicas de tipo monopolista, imponiendo restricciones y controles

(45) HUMBOLDT, *Alejandro de, Ensayo político sobre el Reyno de la Nueva España*, Porrúa, 3a ed., México, 1978, pp. 451-452.

(46) FLORESCANO y GIL-SÁNCHEZ... , *op. cit.*, nota (43), p. 271.

de carácter político-económico a su producción, distribución y precio. Empero, sobre la intervención estatal en esa época CARRILLO-CASTRO (47) señala que :

"En el virreinato, se crearon los organismos precursores de la empresa estatal. Tal es el caso del estanco del Tabaco o Real Renta del tabaco (ordenanza Real de 1764), cuyas funciones consistían en la reglamentación y supervisión de las actividades de siembra, procesamiento y venta del tabaco, con el propósito de aumentar el poder económico de la corona. En la misma etapa nacen la Casa de Moneda (1762) y la Fábrica Real de Pólvora en (1780). Instituciones todas que tenían como función asegurar el control por parte del Estado de ciertas actividades económicas, principalmente en las ramas mineras y agrícolas, protegiendo así los intereses de la metrópoli".

Con estas posturas, se enfatiza la intervención del Estado en nuestro país, sin que hasta ese momento, carecieran de justificación.

22.f.- La importancia vital de la Hacienda Pública para la Corona

Anarquía y arbitrariedad integraron el sistema fiscal de aquellos tiempos, la Nueva España se vio agobiada por un sinnúmero de cargas públicas, lo que implicó establecer cargas impositivas sobre la vida, la propiedad y los artículos de primera necesidad, dicha actitud, desigual a todas luces, fue en perjuicio de aquellos que tenían una menor capacidad contributiva. De ese modo la Nueva España se convirtió en la más importante fuente de ingresos para la Corona, no sólo a través de ingresos ordinarios, sino también extraordinarios. A los efectos, El profesor SAYEG-HELLU (48), establece que :

"El tributo, que recaía exclusivamente sobre la gran masa indígena, y que no solamente representaba para ella la carga económica correspondiente, sino que era por encima, una manifestación del vasallaje de los indios frente a la soberanía del monarca y, aún de los particulares encomenderos"

(47) CARRILLO-CASTRO, Alejandro, y GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Las empresas públicas en México*, Porrúa, S.A. México, 1983, p. 33.

(48) SAYEG-HELLU..., *op.cit.*, nota (42), pp. 82-83.

El hecho de que la Colonia a través de la Nueva España, fuera una gran fuente económica para la Corona, es porque existían una diversidad de gravámenes, destacando entre ellos :

El quinto Real o derechos sobre metales preciosos (49).- Su origen fue mediante Real Cédula de 1504 por la cual todos los vasallos, vecinos u moradores de Indias que cogiesen o sacasen de cualquier provincia o lugar de ellas recursos naturales en su categoría de metales(oro, plata, estaño o azogue, fierro u otro metal), debían de pagar y contribuir al real patrimonio con la "quinta parte de lo que cogiesen".

El almojarifazgo o derecho de introducción (50).- La Nueva España obtenía ingresos con los efectos que se recababan por la "vía marítima".

La alcabala.- Consistente en derechos aduanales interiores e impuestos locales que impedían el libre comercio entre los Estados (supra, 21 e)

El estanco del mercurio (51).- Se derivaban de la introducción y venta del azogue o mercurio. En la Nueva España estuvo monopolizada por el gobierno, que podía fijar a su arbitrio el precio.

El estanco de la pólvora (52). La pólvora estaba bajo el control monopolístico fiscal del gobierno virreynal y cuya fabricación y comercio no estaba permitida, esto por razones militares y también políticas

El papel sellado (53).- Este derecho fue antecedente de lo que fue el impuesto del timbre, en la Nueva España el papel sellado tenía vigencia sólo por un bienio.

El estanco del tabaco (54)..- Monopolio fiscal e industrial que dejó a la metrópoli utilidades de 137 por ciento para la Colonia que se ostentaba como la única fabricante de cigarrillos, puros y rapé, castigando severamente a particulares que fabricaban y comercializaban con estos productos

(49) CUE-CÁNOVAS..., *op.cit.*, nota (44), p. 107.

(50) SERRA-ROJAS..., *op.cit.*, nota (1), p. 140.

(51) CUE-CÁNOVAS..., *op.cit.*, nota (44), p. 108.

(52) *ibidem*, p. 109.

(53) *ibidem*.

(54) *ibidem*.

FLORESCANO (55) apunta que :

" En 1769, se instaló la Real Fábrica de Puros y Cigarros de México y se crearon las de Puebla, Querétaro, Oaxaca, Orizaba y Guadalajara. En estos establecimientos, manejados también por la Renta del Tabaco, se dispuso elaborar todo los puros y cigarros del país, para la cual desde 1766 no se otorgaron más permisos a fábricas o talleres particulares".

Se agrega por último, a los diezmos (56) y rendimientos que el clero percibiera en el ejercicio de sus funciones religiosas; el impuesto al pulque; al aguardiente de caña; a los naipes; al trigo; y sal entre otros.

23.g.- Aspectos orgánicos de la intervención estatal colonial.

Las reformas económicas que a partir de mediados del XVIII comenzaron a implantar los BORBONES en todo el imperio español, buscaban remodelar tanto la situación interna de la península como sus relaciones con las colonias americanas. Estas reformas pretendían responder a una nueva concepción del Estado monárquico absolutista que consideraba como principal cometido asumir plenamente la dirección política, administrativa y económica en sus colonias, con la consecuente dependencia y sometimiento de éstas al gobierno de la metrópoli. El estado español trató de impulsar la agricultura, la industria, el comercio y sobre todo la minería de la Nueva España con nuevos sistemas de organización jurídico-administrativos que fomentaran su producción para incrementar de este modo el flujo de riqueza de la colonia a la metrópoli. En apoyo a lo anterior, es claro el decidido apoyo que los BORBONES concedieron a la minería, si recordamos que el objetivo central de sus reformas económicas, era hacer más dependiente a la colonia y extraer de ellas más beneficios. Por tales circunstancias durante este período fueron creados importantes organismos estatales con funciones judiciales, de fomento y enseñanza.

A la minería se le otorgó una organización especial con privilegios y derechos especiales, encaminados a estimular su producción, en éste sentido FLORESCANO (57) cita que (en el aspecto orgánico) :

(55) FLORESCANO y GIL-SANCHEZ..., *op.cit.*, nota (43), p. 219.

(56) LÓPEZ-GALLO..., *op.cit.*, nota (4), p. 42 (cedidos a la Corona por la Bula del Papa Alejandro VI, expedida el 16 de Diciembre de 1501)

(57) FLORESCANO y GIL-SANCHEZ..., *op.cit.*, nota (43), p. 227.

El Tribunal General de Minería "...se creó en 1777 y tenía por objeto conocer todos los asuntos relacionados con la minería y resolverlos con la mayor prontitud. Para su sostenimiento se le concedió un Real de cada Marco de plata introducido en la Casa de Moneda de México...con este ingreso se cubrieron los gastos del Tribunal y se fundó el Banco de Avío de Minas por la ordenanza de Minas de 1783... se creaba un verdadero banco refaccionario, que recibía las cajas de bajo precio, sin intereses, teniendo como garantía los frutos de las minas. La creación de un Banco de Avío que proveyera a los mineros de capital y finanzas para sus negocios, resultó un fracaso. Comenzó a operar en 1784, pero antes de cumplir dos años, el virrey mandó suspender sus actividades, pues en ese lapso había prestado cerca de un millón y cuarto de pesos a veintim empresas y sólo había recuperado medio millón. En la indagación que se hizo se descubrió que... los dirigentes del tribunal se habían autoprestado gruesas sumas "

Otro resultado importante de la fundación del Tribunal de Minería, fue la difusión del conocimiento técnico y científico para lo cual fue creado el Colegio de Minería por Ordenanza Real de 1792, primera escuela secular y especializada que se fundó en México. Además la minería gozó en esa época de exenciones fiscales y rebaja en los precios del azogue y de la pólvora, ingredientes esenciales en la amalgamación y excavación de metales. Todas estas medidas de política económica alentaron la inversión y la explotación minera con el consecuente incremento de la producción

Otra institución creada por la administración pública colonial en este período y que sobrevive hasta nuestros días, es descrita por el maestro CERVANTES-AHUMADA (58) quien dice

"El Nacional Monte de Piedad fundado por Real Cédula fechada en Aranjuez el 2 de Junio de 1774, realiza funciones bancarias, siendo la primera en emitir billetes que tenían la redacción de recibos de depósito, pero que eran en realidad verdaderos billetes de banco. El Monte de Piedad es una institución real creada a instancia de Don Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla, con el propósito de ayudar a los menesterosos mediante operaciones de empeño y préstamos de dinero".

(58) CERVANTES-AHUMADA, Raul, *Titulos y operaciones de crédito, Herrero, S.A.*, 13a. ed., México, 1984; pp. 215-216.

Sin embargo, pese a las reformas aplicadas por los BORBONES a la actividad económica, estas medidas sólo se limitaron a la minería, las demás ramas productivas fueron descuidadas y prohibidas por la administración pública imperial.

24.h.- El Consejo de Indias instrumento jurídico del dominio estatal español.

El Consejo de Indias quedó instituido por Real Cédula del 14 de Septiembre de 1519, expedida por el emperador Carlos V. El Consejo tenía a su cargo la vigilancia de todos los asuntos relacionados con la administración pública de las colonias, sus facultades eran tanto legislativas, administrativas y judiciales. Sus ordenamientos se caracterizaron por favorecer el saqueo irracional de las colonias en beneficio de la Corona Española. El maestro BURGOA (59) describe las características esenciales de esta institución colonial :

"Las atribuciones del Consejo de Indias eran muy extensas, pues en él se delegaron por el monarca las tres funciones (legislativa, ejecutiva y judicial) en que se desenvuelve el poder del Estado por lo que respecta a los dominios y posesiones españolas en América. Además del gobierno propiamente administrativo que ejercía, fungía como organismo judicial supremo y estaba investido con la facultad de dictar las leyes en las múltiples materias atañedoras a las Indias, tales como las relativas a encomiendas, conservación y tratamiento de Indios, expediciones de descubrimiento y conquistas, misiones, tráfico marítimo, legislación en general ya emanara del mismo ya de las diversas instituciones coloniales, que requerían aprobación del Consejo. Las mencionadas facultades se consignaron en diferentes ordenanzas contenidas en las leyes de Indias y cuyo conjunto revela que el citado Consejo era la autoridad suprema en el régimen colonial hispánico fuera del rey".

25.- Recapitulación.

La sociedad colonial planteó abiertamente la lucha de clases entre los pobladores nativos y los colonizadores españoles, profundizando las

(59) BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, S.A. 6a.ed., México, 1985 pp.58-59.

desigualdades sociales, económicas y políticas a lo largo de treientos años de dominio, consecuencia de todo ello, no pudo contenerse ese odio creciente hacia los detentadores del poder y la riqueza, que desembocará en el único medio para expresarse tenían las clases explotadas, la revolución (caso reciente Chiapas, México en los albores del siglo XXI)

Las reformas borbónicas (1750-1808) provocaron en Nueva España un crecimiento económico acelerado, produciendo desequilibrio y alteraciones bruscas en las antiguas estructuras sociales, con efecto desestabilizantes de modo violento, por que rompió un lentísimo reacomodo económico-social de tres siglos, así como por que se dió en el seno de una sociedad extremadamente desigual.

Tierras y propiedades comunales fueron vulneradas por el acelerado proceso de cambio económico. Las tierras comunales sufrieron el asalto combinado de la hacienda y el rancho en expansión favoreciendo el latifundio. Así, la pérdida o a la falta de tierras desarraigó a una parte muy considerable de los nativos que fue de inmediato atrapada por las unidades y centros de tipo capitalista (grandes haciendas, ingenios azucareros, ranchos y estancias ganaderas), convirtieron a los campesinos tradicionales en peones y jornaleros.

Otra manifestación del desajuste social provocado por el crecimiento económico acelerado, fue la aparición de nuevos grupos sociales (criollos, mestizos y castas), que no tenían cabida en el orden colonial establecido. La oligarquía cerró el paso de criollos y mestizos a puestos y posiciones políticas que su misma representatividad les había ganado merced a su nueva posición económica, esta situación les convirtió en el elemento insurgente de 1810.

La penetración en la Nueva España de las ideas y la cultura del siglo de las Luces, le dieron fundamente ideológico a los grupos insurgentes para proyectar y racionalizar sus reivindicaciones, en el marco incipiente de un proyecto nacional.

26.C.- En el México Independiente (El inicio y justificación jurídica de la Intervención estatal).

Los tratadistas coinciden en afirmar que, para que pueda existir un Estado, es necesario que coexistan tres elementos esenciales: un territorio; una población; un gobierno y un régimen de Derecho. No se discute en torno de la extensión del territorio, ni del número de la población, y si a ésta la forma una o varias étnias, pero sí se afirma que esos dos elementos deben estar sujetos a un ordenamiento jurídico.

La conciencia y anhelo de constituirse en un Estado independiente, distinto del español, nace en el pueblo mexicano a través del proceso histórico de treientos años de dominio y explotación del colonizador europeo. Notable es el primer Decreto para sentar las bases de organización política del pueblo mexicano, conocido como Constitución de Apatzingan del 22 de Octubre de 1814. El maestro BURGOA (60) al respecto señala que:

"El Decreto de Apatzingan fue una verdadera Constitución: potencial, aunque no vigente, de México, en cuanto que tendió a estructurar política y jurídicamente a nuestro país en un cuerpo normativo sistemático. Es en la Constitución de Apatzingan donde por primera vez en la historia jurídica y política de México se habla de un gobierno propio para una nación que luchaba por ser independiente. Varios de sus preceptos indican claramente este designio que se proclama con todo énfasis en su mismo preámbulo al declararse que "El Supremo Congreso Mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la nación, elevada nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera y sustituir al despotismo de la monarquía española por un sistema de administración que, reintegrando a la nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos".

La consumación de la Constitución de Apatzingan, empero, estaba condicionada al triunfo de la insurgencia. Muerto José María MORELOS y PAVÓN, la insurgencia estuvo a punto de apagarse por las tremendas embestidas del Ejército Realista, el cual trataba de extinguir hasta la última chispa libertaria. El triunfo llegó posteriormente con otros hombres, con

(60) *ibidem*, p.85.

ideales menos revolucionarios, empero así se logró la emancipación de la metrópoli el 27 de septiembre de 1821. En virtud de este hecho el conglomerado social, tan diversamente integrado (criollos, mestizos, indios, castas) dejó de pertenecer al Estado monárquico español, pero sin convertirse aún en el elemento forjador de un nuevo Estado, en virtud de que la sola consumación de la Independencia no lo produjo, requiriéndose para ello, la instauración de una norma jurídica fundamental, con carácter permanente y con proyección de vigencia en la vida pública. Esto se dá tres años después, situación que se contempla con la concreción jurídica anhelada, y en el decir del maestro BURGEO (61) :

"La expedición de la Constitución Federal del 4 de Octubre de 1824...tuvo una finalidad común : establecer para México una organización política, es decir, estructurar políticamente al pueblo mexicano. Esta finalidad se consiguió definitivamente por primera vez en la vida independiente de nuestro país con la mencionada Constitución, la cual, en consecuencia, fue el ordenamiento jurídico fundamental primario u originario de México, o sea que con ella se creó el Estado mexicano"

27.a.- Situación Económica Nacional (1821-1857).

Como hemos mencionado, la nación mexicana inaugura su vida soberana con un gobierno imperial de tinte aristocrático. El imperio iturbidista surge en condiciones por demás deplorables, tras diez años de luchas continuas, en los caminos no había seguridad y abundaban los salteadores, de este modo, el comercio se redujo, las minas, el campo y las pocas manufacturas se encontraban abandonadas, por tanto los ingresos públicos eran exiguos y en cambio los gastos públicos que demandaba el imperio aumentaban a tal grado que la profesora ZORAIDA-VÁZQUEZ (62), considera que "La revolución de independencia había reducido la agricultura a la mitad, la minería a una tercera parte y había dañado seriamente la nascente industria y el comercio. El país había reconocido, además una deuda interna de..... 76'286.499 pesos", es decir, se inician "los primeros tropiezos" de nuestro nascente Estado moderno. Tal parecería que el imperio, en tanto primer forma de organización del gobierno independiente,

(61) *ibidem*, pp. 88-89.

(62) ZORAIDA-VÁZQUEZ, Josefina, *Historia General de México, " Los primeros tropiezos"*, Colegio de México, 2a. ed., vol. II, México, 1977, p. 744.

venía a preservar el absolutismo monárquico y que expresaba los intereses de la oligarquía, base de la monarquía y, compuesta por miembros del alto clero, militares y nobleza, dejando de lado las necesidades y aspiraciones de la inmensa mayoría de la población. Es finalmente sustituida por la república federal, consagrada en la Constitución de 1824, ésto desde luego sin dar solución a los problemas fundamentales de nuestro país.

RIVES-SÁNCHEZ (63) ilustra lo anterior, al señalar que :

"La economía sufría los efectos restrictivos y paralizantes provocados por la huida de los capitales, iniciadas en 1821 y acentuada con la caída del imperio, lo cual vino a fortalecer el poder económico de la iglesia y del capital extranjero, como posibles fuentes de inversiones y de préstamos al gobierno, cuya hacienda seguía tropezando con dificultades tanto de liquidez, como de organización "

La lucha entre federalistas y centralistas surgió como la expresión político-jurídica de una necesidad histórica en la formación del Estado nacional, garantía de su reproducción, legitimando el dominio de las oligarquías y corporaciones que ambos bandos representaron. Del mismo modo, estas dos tendencias se involucraron en lograr la conducción de la política económica nacional, por un lado, los partidarios del proteccionismo y por el otro, los partidarios del libre cambio.

En el decir de **LÓPEZ-GALLO (64)** "La vieja y nueva clase militar consumieron todos los recursos del país. Ni los ingresos internos, ni los obtenidos mediante empréstitos extranjeros, podían apagar la sed del ávido monstruo. El primer empréstito nacía con un pecado de origen: pertrechar al ejército. Préstamos voluntarios o forzosos de nacionales o extranjeros, de seculares o religiosos, tuvieron casi como exclusivo objeto mantener, cohechar o levantar ejércitos para el logro de ventajas personales y muy rara vez con fines patrióticos".

(63) RIVES-SÁNCHEZ, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940*, INAP, México, 1982, p. 42.

(64) LÓPEZ-GALLO..., *op.cit.*, nota (4), p. 97.

28.aa.- Crisis de la industria textil.

El país se encontraba sumido en un profundo feudalismo heredado de la colonia, sin vislumbrarse modificación alguna que alterara las relaciones de producción y transformara el modo de producción. La incipiente burguesía industrial estuvo limitada a ramo textil, y dada su poca producción, no generó el capital necesario para su expansión y consolidación en el mercado interno, de este modo, no pudo destacar como una fuerza social auténtica, a pesar de algunos intentos del mismo gobierno. ZORAIDA-VÁZQUEZ (65), considera que :

" Alamán trató de impulsar la industrialización del país con la importación de maquinaria textil y con el establecimiento del Banco de Avío (*infra*, 31 b) tratando de crear una fuente de crédito, ya que no existía otra que el juzgado de capellanías y los comerciantes que a menudo prestaban a particulares y al Estado con alto interés "

Hacia 1823 la situación se agravó, prohibiéndose por parte de la administración imperial la importación de textiles similares a las lanas y algodones del país, más tarde el gobierno de BUSTAMANTE, elevó los impuestos aduanales a los textiles y, paralelo a ello, dispuso la exención de impuestos a la importación de maquinaria para estimular la industria

Sin embargo la prohibición de importar mercancías extranjeras no podía por sí sola fomentar la deseada expansión de la industria, los artesanos carecían de fondos y no existían capitales interesados en la manufactura. Además el alto costo y la mala calidad de los artículos nacionales inducía a los consumidores a preferir los artículos extranjeros de superior calidad y con las consecuencias nocivas derivadas del contrabando (prácticas aún vigentes).

Ya avanzado el siglo XIX, la producción nacional era insuficiente para proyectarse aún más, ZORAIDA-VÁZQUEZ (66) enfatiza que .

" El desarrollo de la industria textil que en 1845 contaba con 117, 521 husos que producían cerca de medio millón de piezas al año, no pudo ir

(65) ZORAIDA-VÁZQUEZ... *op.cit.*, nota (62), p.775.

(66) *ibidem.*, p.780.

muy lejos debido a lo raquítrico del mercado interno mexicano, ya que la capacidad de compra de la población era mínima" (lo cual aún persite). A pesar de que los impuestos cobrados por importación y ventas de mercancías extranjeras constituían el principal apoyo financiero del gobierno, es decir, que los ingresos estatales eran muy limitados para cubrir las crecientes necesidades de una naciente nación, asociado al constante caos en la vida política del país, la economía pública estuvo en quiebra permanente.

LÓPEZ-GALLO (67) comenta sobre el tema lo siguiente :

" La base del sistema impositivo de aquel entonces estaba constituida por los aranceles. A ello se debió que los prestamistas extranjeros exigieran siempre como garantía (Como ahora la de los recursos petroleros, en el marco del paquete de ayuda financiera de nuestro mayor acreedor y supuestamente, socio comercial en el contexto de la globalización comercial continental) de sus créditos, las rentas de las aduanas ". (el subrayado es nuestro). Por otro lado, los préstamos internacionales se convirtieron a partir de ese momento en fuentes de financiamiento que comprometieron en lo futuro las decisiones políticas de los gobernantes mexicanos. El endeudamiento exterior amenazó en más de una ocasión la integridad del territorio por las ambiciones expansionistas de las potencias capitalistas.

29.bb.- La importancia de la producción minera

Durante esta época el gobierno insistió en la importancia de las minas como base de la riqueza nacional, y a ese sector se dirigieron importantes medidas para estimularla (Decreto de 7 de Octubre de 1823) (68) que para alentar la inversión, permitió al capital extranjero tener propiedades mineras que tradicionalmente habían prohibido las Leyes de Indias a los extranjeros no católicos. En 1824 se sustituyó las cargas fiscales que pesaban sobre la minería, por un impuesto del tres por ciento sobre el valor del metal, y se autorizó la libre importación de azogue. En esta actividad comienza a manifestarse la penetración del capital extranjero. Los inversionistas ingleses

(67) LÓPEZ-GALLO..., *op.cit.*, nota (4), p. 98.

(68) RIVÉS-SÁNCHEZ..., *op.cit.*, nota (63), p. 41.

obtuvieron múltiples privilegios para lograr buenas utilidades de la explotación minera. CUE-CANOVAS (69) nos proporciona el siguiente dato :

" Pronto la Bolsa de Londres había de inundarse de valores mexicanos; se formaban compañías por acciones para explotar las riquezas minerales de México. En 1824 aparecía la compañía Anglo-Mexicana con un capital de 1'000,000 de libras esterlinas. Después surgía la Compañía Unida de Minas con un capital de 240,000 libras. El Secretario de Relaciones Alamán fue asociado a la Compañía Unida y nombrado Presidente de la Junta de Administración en México, con una participación de una octava parte de los beneficios que pasaran de 10 %, comprometiéndose los Hullet Hnos , directores de la compañía, de darle 50, 000 francos ... al recibir aviso oficial suyo ... por el cual se aprobará la constitución de la compañía y se garantizará a ésta, funcionar en nuestro país sin impedimentos".

30. cc.- La crisis en la producción agrícola y el dominio de la tierra.

La producción agrícola no se sustrajo a los problemas políticos, por lo que se redujo a la mitad con las guerras de independencia, tardando bastantes años la recuperación de la pérdida de la mano de obra. Importa resaltar que además los campos tenían un aspecto desolador, ya que el temor a la leva y a la inseguridad había dejado los poblados casi abandonados, por consiguiente se tomaron algunas medidas, entre ellas (70) : La del apoyo del gobierno quien no olvidaba a la agricultura. Así se promulgó una ley (1823) que eximía de impuestos por 10 años los plantíos de café, cacao, viñedos, olivos y morera, misma que posteriormente se amplió por diez años más.

En la distribución de la tierra se siguieron conservando las formas de propiedad del México colonial, y aunque se reconocía la injusta distribución de las tierras, no se dió solución a tan importante problema social. Los latifundios continuaron subsistiendo y no se permitió el fraccionamiento de bienes rústicos. La propiedad eclesiástica continuó creciendo y, como lógica consecuencia, mientras más acrecentaba el clero sus bienes, más empeoraba

(69) CUE-CANOVAS..., *op. cit.*, nota (44), p. 120.

(70) ZORILDA-VAZQUEZ..., *op. cit.*, nota (62), p. 780.

la economía nacional, por que el clero no cultivaba directamente sus tierras rústicas. Ante tal situación, resalta aquí la trascendencia del derecho en virtud del cual Presidente de la República no podía " ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un particular o corporación, no lo podía hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada " (71) .

En esta forma el gobierno de México independiente se hallaba limitado jurídicamente a efectos de respetar la propiedad de los latifundistas y de las corporaciones religiosas; de allí el inmenso patrimonio clerical en la época más crítica de nuestro país.

Las tierras de las comunidades originarias eran pues, las únicas que el natural y el mexicano mestizo detentaban, y resultaban insuficientes dado el crecimiento demográfico. Las Leyes de Colonización del México independiente quisieron resolver este problema, dándoles tierras baldías en lugares despoblados; sin embargo estas leyes fueron ineficaces, pues discriminaron al campesino mexicano más necesitado, privilegiando al colono extranjero

31.b.- Aspectos orgánicos de la intervención estatal en el México independiente (1821-1857).

El Estado mexicano de los inicios del siglo XIX transita alternativamente desde un régimen monárquico, a un régimen republicano, democrático y federal, a uno de filiación europea de carácter centralista. Del mismo modo el grado de intervención del Estado en la economía se modificó de acuerdo al grupo en poder. El predominio de las tesis liberales de la época, caracterizó al Estado por tener limitadas sus funciones a mantener el orden y dar seguridad a la propiedad privada, con sólo algunas excepciones donde el aparato estatal fomentó el crédito para la industrialización manufacturera y decretó aranceles a las mercancías de procedencia extranjera. La ausencia de capital y de una burguesía con espíritu empresarial, así como los constantes conflictos bélicos frenaron el proceso de industrialización de tipo capitalista, perdurando las raíces feudales heredadas de la colonia

(71) CHÁVEZ-PADRÓN..., *op.cit.*, nota (12), p. 207, respecto de la prohibición preceptuada en la Constitución de 1824 señalada en el artículo 112 fracción III.

Los principales medios de producción tierra y capital se encontraban **acaparados por el clero y grandes terratenientes, los cuales rehusaban invertir sus riquezas en la actividad productiva, por tal razón la intervención del estado fue fundamental en la construcción de la economía nacional.**

La administración de BUSTAMANTE trajo consigo un cambio importante en la postura del gobierno frente al problema de la industrialización del país, y para tal efecto, paso del proteccionismo arancelario (del gobierno de GUERRERO) al fomento directo con la utilización de fondos públicos.

En este sentido orgánico, y en apoyo con ACOSTA-ROMERO (72):

"Los antecedentes de las sociedades mercantiles de Estado en nuestro país se remontan al siglo pasado. Una de ellas el Banco de Avío, creado por decreto del Poder Ejecutivo de fecha 16 de Octubre de 1830. Las funciones de éste Banco eran de fomentar la industria textil y otras industrias de que carecía la nación. Su capital se integraría con el 20 % de los impuestos aduanales por importación de telas de algodón, el Presidente del Banco era el Secretario de Relaciones Exteriores. Esta circunstancia se vió empañada toda vez que por decisiones políticas, éste tuvo que desaparecer según lo hace constar GUERRERO-OROZCO (73) al señalar que:

"Luego de más de una década de auspiciar el fomento industrial, por decreto del 23 de Septiembre de 1842, fundado en la séptima base del Plan de Tacubaya, el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional fué suprimido".

El decreto en cuestión mencionaba las siguientes causas:

1) El Banco nunca pudo recibir el millón de pesos autorizado para formar su fondo,

(72) ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, S.A., 6ª ed. México, 1984, p. 226.

(73) GUERRERO-OROZCO, Omar, *El Estado y la Administración pública en México*, INAP, México, 1989, p. 453.

2) Pese a esta situación, el Banco logró suministrar recursos para la formación de empresas, aunque ciertamente el destino de estos fondos fue diverso a su objeto esencial;

3) Los fondos remanentes del Banco fueron aplicados a solventar urgencias que exigía la preservación de la soberanía nacional;

4) En estas condiciones "el Banco no pudo de ya llenar el objeto por el que fue establecido" (74).

Una buena forma de constatar que en México no se había alcanzado el espíritu de empresa pública, son las críticas liberales desde ese entonces al naciente Banco. Se le acusaba de apartarse de las reglas del libre cambio, y por ello, no debía auxiliar directamente a ninguna empresa. Empero la burguesía industrial de esa época emergió gracias a las gestiones del Banco de Avío, y prácticamente fue engendrada por la actividad económica del Estado, y hoy en los albores del siglo XXI, siguen criticando que el Estado intervenga en la economía, lo que implica establecer en la línea de doctrina, no sólo de México, sino también de América latina, que la burguesía centro y sudamericana, se sigue caracterizando como una burguesía temerosa, es decir, **"...cuando la administración privada...corresponde a un capital auténticamente nacional, nos encontramos ante una organización y un inversionismo temerosos que asumen penosamente y disfuncionalmente las riesgosas exigencias del desarrollo [infra, nota (320)]..."**, esto implica en el sentir de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN respecto de sus cátedras que además **"... Los países altamente industrializados, retomaron después de la Segunda Guerra Mundial, con mayor intensidad la táctica y la técnica del sobreendeudamiento sobre los llamados países del Tercer Mundo o Subdesarrollados, a efecto de restringir no sólo su economía y patrimonio, sino también sus grandes decisiones soberanas, toda vez que, se puede aplicar la regla matemática de la proporcionalidad directa, en cuanto a "mayor sea la deuda externa", "mayor será el sometimiento de los países pobres a las políticas del expansionismo económico de los países industrializados", que se alían con la insana intención de repartirse los mercados, sin que ello signifique la desaparición de las luchas comerciales entre los actuales bloques económicos, en sentido contrario, aplicando la misma regla matemática, pero de manera inversamente proporcional e indirecta, encontramos que a "mayor**

(74) *ibidem*, p. 454.

pobreza en los países sometidos económicamente”, les corresponde “una reducida clase política que concentra la mayor riqueza y el poder”, que en estrecha vinculación y alianza con el capital internacional, otorgan toda clase de facilidades jurídico-administrativas, **so pretexto de la modernidad y desregulación...**” Es por ello que no se debe soslayarse en este sentido, la importante aparición de la paraestatalidad en este periodo. En virtud de la incipiente paraestatalidad, tenemos también el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre; creado por Ley del 17 de Enero de 1837 y de acuerdo a su reglamento del 20 de Enero del propio año, la junta de Administración estaría integrada por cinco miembros: Un Presidente, nombrado por el Congreso; un eclesiástico; un comerciante, un labrador y un minero designado por sus gremios (75), fue fundado con el objetivo de concentrar la acuñación de moneda de cobre (nuestro actual Banco de México), y para darle vida se adjudicaron todos los bienes raíces de propiedad nacional, todos los créditos activos del erario vencidos hasta Junio de 1836 y los productos de la renta del tabaco, sin embargo el 6 de Diciembre de 1841 por decreto del Presidente SANTA ANNA, fue suprimido el Banco (76) Dicha supresión se justificó en el hecho de que la moneda de cobre fuera sustituida por la de plata, argumentando que las primeras no daban ninguna seguridad a sus poseedores, por la falsificación de que fue objeto y que disminuía su valor frente al circulante existente, por esta razón desde 1841 sólo se acuñaron monedas de oro y plata.

(75) ACOSTA-ROMERO..., *op.cit.*, nota (72), pp.226-227.

(76) GUERRERO-OROZCO..., *op.cit.*, nota (73), pp.271-272.

32.D.- El Periodo Liberal (1857-1909) y las Leyes de Reforma.

El movimiento revolucionario de Ayutla, constituyó la aparición en la escena política nacional de una generación de mexicanos con ideas liberales, que buscaron realizar profundas modificaciones político-económicas y sociales, en un país que se encontraba sometido a la política de la oligarquía conservadora encarnada en la figura del dictador Antonio LÓPEZ de SANTA ANNA. Mediante este movimiento se inicia un reencuentro con la vida constitucional federalizada y siendo su principal aspecto teleológico, postular a un Estado fuerte e independiente del "centralismo" monopolizante de grupos simpatizantes con los imperios europeos de aquella época. Además sienta las bases para dar paso a una nueva etapa constitucional mexicana (1857), de corte liberal progresista, impulsada por verdaderos pensadores pródigos cuyas ideas avanzadas para la época, culminarían con la creación del marco constitucional que se verá en el epígrafe correspondiente.

A estos efectos es importante hacer resaltar en el marco de lo normativo a la Constitución política de 1857, así como sus reglas subordinadas en el marco de las denominadas "Leyes de Reforma" como uno de los antecedentes más trascendentales del intervencionismo estatal, que marcó hasta el año de 1993 (77) la clásica separación entre el clero católico y el poder público mexicano; además de que en el plano de lo político encontramos el soporte jurídico de la paz social de cierto relativismo en el régimen del porfirismo.

Así entonces se nos permitirá analizar el entorno económico de aquel periodo de nuestra historia patria, que con la inversión del capital extranjero se experimentó una aparente estabilidad económica, política y social, aunada desde luego al problema agrícola en cuanto a la acumulación de capital se refiere; fortaleciendo el crecimiento y diversificación de las comunicaciones terrestres (ferrocarriles principalmente), para culminar con la incipiente industrialización nacional que quedaba incorporada al modelo de producción capitalista dependiente.

(77) Publicada en el D.O.F. del 28 de enero de 1992.

33.a.- La constitución de 1857 y las Leyes de Reforma. La asunción del Estado Liberal.

Este episodio histórico marcó el inicio de una segunda etapa constitucional, por lo que la promulgación de la Constitución de 1857, representó el proyecto del Estado liberal, que consagraría una vez más la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, así como el establecimiento de la división de poderes, cimientos del moderno Estado burgués de Derecho, y que contiene matices de un intervencionismo estatal moderado.

GUERRERO-OROZCO (77- bis), resalta por lo que hace al trabajo de investigación la trascendencia del proyecto económico fraguado por los constituyentes de 57, que marca la intervención del Estado en este rubro, (y que se constitucionaliza hasta el año de 1983, y que siguió su rumbo privatizante en 1995 con las áreas estratégicas) sobre la idea siguiente:

" Plasmado en su artículo 28; el relativo a la prohibición de los monopolios y estancos, herencia virreinal vigente hasta el momento, así como las prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, concede la Ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora".

Con esta disposición Constitucional, que sustentaba el control monetario y postal como ámbitos exclusivos de la administración del Estado nacional, se definía el espíritu de intervención de la administración en la vida económica y se sentaban las bases históricas del futuro desarrollo de las áreas exclusivas del Estado mexicano.

Como antecedente de este intervencionismo, "... en 1856 con la Ley de Desamortización de los Bienes del Clero, se inició el intento intervencionista, que se plasmaría en la Ley fundamental de 1857..." (78).

(77-bis) GUERRERO-OROZCO..., *op.cit.*, nota (73), pp. 361-362

(78) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, Jose Antonio, *El interés público y la intervención estatal, Tests profesional con mención honorífica, UNAM ENEP "Acatlán", 1984,p.87.*

La expedición de esta Ley fue en consideración de que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, era la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública. A tales efectos el artículo primero de la citada ley, preceptuaba que "... todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan..." (79).

El estado liberal movilizó la riqueza que estaba en manos muertas, intentando fallidamente crear pequeños propietarios individuales y favorecer el desarrollo capitalista.

Por otro lado, SILVA-HERZOG (80) opinó al respecto y refiriéndose a la época que :

"Las Leyes de Reforma instauradas al triunfo de los liberales abrió el camino al México capitalista. Pero el resultado de la aplicación de la Ley de Desamortización, no fue el surgimiento de una nueva clase de pequeños agricultores propietarios, sino una nueva concentración de la propiedad agraria en manos de ricos terratenientes los cuales agrandaron sus ranchos y haciendas".

El efecto directo de dicha ley en cuanto a la venta de las propiedades del clero y de la afectación de las comunidades agrarias fraccionadas en los subsecuentes años, permitiendo el fortalecimiento de los latifundios, cuyo crecimiento devoró las tierras comunales de los antiguos propietarios, convirtiendo a los campesinos de las comunidades en peones acasillados.

Otra de las leyes, la del 12 de Julio de 1859 (conocida como Ley JUÁREZ) denominada "Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos", (81) tuvo el efecto de incorporar bienes del clero al patrimonio nacional y sin pago alguno, decretándose también la separación de la Iglesia y el Estado,

(79) DÍAZ, Lilia, *Historia General de México, "El liberalismo militante", Colegio de México, 2a ed., vol. II, México, 1977, p 833*

(80) SILVA-HERZOG, Jesus, *Breve historia de la Revolución mexicana, F.C.E., 2° ed., t., I-II, México, 1972, p 15.*

(81) RIVES-SÁNCHEZ..., *op. cit., nota (63), p. 151.*

cuyo efecto secundario fue la de suprimir las órdenes monásticas. Posteriormente también se expidieron la "Ley Sobre la Institución del Registro Civil, la Ley Sobre el Matrimonio y la referente a la Secularización de los Cementerios (23, 28 y 31 de Julio de 1859 respectivamente), así como la de Tolerancia de Cultos (4 de Diciembre de 1860)" (82).

El conjunto de este importante bloque Leyes de Reforma, señalaron el clarísimo propósito interventor del Estado laico, destruyendo no sólo el poder espiritual y temporal de la Iglesia católica, sino también su potencialidad económica, decretando la modificación del régimen de propiedad, en la búsqueda implícita de aprovechar las riquezas eclesiásticas para inducir el proceso de producción capitalista, base y filosofía de régimen porfirista.

34.b.-La paz porfiriana (1877-1910). En el marco de la Constitución de 1857.

Porfirio DÍAZ permaneció en el ejercicio del poder público por más de tres décadas, e hizo posible la construcción de una maquinaria político-administrativa que proporcionó "estabilidad" al sistema, y la correlativa acumulación del poder sobre los principios de la libertad, el orden y el progreso, dieron paso una vez más a la centralización y acumulación del poder económico (83) en una cuantas manos. DÍAZ siempre hizo que sus mayores enemigos potenciales se le unieran, facilitando a los terratenientes el acrecentamiento desmesurado de sus ya extensas propiedades. Incorporó al ejército regular a los cabecillas de las más grandes batallas, y a las tropas les pagó bien y les otorgó puestos políticos importantes, criticó la constitución de 1857 y ofreció a los intelectuales empleos en el gobierno, sin embargo, había un grupo importante en la estructura de la sociedad mexicana que permaneció marginado: el proletariado rural y urbano.

Entre 1877 y 1910, el historiador LUIS GONZÁLEZ (84), y parafraseándolo establece que, Porfirio DÍAZ no haría sino recoger el legado juarista conceptual de la unidad nacional, evitando fracciones políticas en lu-

(82) DÍAZ..., *op.cit.*, nota (79), p.848.

(83) RIVÉS-SANCHEZ..., *op.cit.*, nota (63), p.848.

(84) GONZÁLEZ, Luis, *Historia general de México, "El Liberalismo triunfante"* Colegio de México, 2a.ed., vol.II, México, 1977, pp.930-931

cha que obstaculizaran el desenvolvimiento económico (situación que no lograron ni DE LA MADRID ni el SALINISMO). Empero contaron más los hombres de espada (preferencia por los militares que los civiles).

La creciente injusticia social habrá de cuestionar a esta etapa; pues aunque todo se sacrificaba al "valor paz" (también en las elecciones de 1994), sobre la que se erigiera la pujante economía porfirista, dicha paz estaba fincada en la desigualdad y en la injusticia, que tal parecía, se imponía por Decreto. Así la aparente estabilidad social, desvinculada de su verdadera raíz (la realidad social), se hallaba encuadrada en algunas actividades que ilustradas a **grosso modo**, nos permitirán evaluar la intervención del Estado en la economía nacional mexicana.

35.aa. - La situación económica.

La situación económica de un gobierno fuerte y centralizado en el Ejecutivo y la absorción y represión de las demandas sociales, hizo posible que el país entrara en una etapa de aparente estabilidad política y social, lo que estimuló directamente a la inversión de capital en la economía.

Sobre la situación económica RIVES-SÁNCHEZ (85) enfatiza que :

"La economía nacional se caracterizaba por la ausencia de ahorro interno que permitiera financiar la infraestructura económica para impulsar el progreso de la sociedad, razón suficiente para que DÍAZ optara por la búsqueda de capital extranjero, y por ende de empresarios privados extranjeros, a falta de nacionales; mediante una política que volvía atractivas las inversiones en el sentido de un mayor margen de ganancia, el ahorro exterior habría de ser decisivo para poder levantar las nuevas estructuras en que apoyó la economía, como los ferrocarriles y la electricidad "

La dictadura porfirista ejerció una política que contempló un sistema de incentivos fiscales (subsidios, exenciones, concesiones, estímulos, garantías y otras medidas), dirigidos a hacer más atractivas las inversiones de capital foráneo sobre los recursos naturales del país; dio amplias facilidades para la colonización, buscó y logró créditos de financiamiento, y

(85) RIVES-SÁNCHEZ..., *op.cit.*, nota (63), p. 181.

tejió un gobierno capaz de promover la "modernización del país", y el "crecimiento económico". Análoga situación se presenta en las políticas actuales dado que para el funcionamiento del modelo económico neoliberal (1988-1994), así como la tendencia del actual sexenio (1995-2000), se requiere un creciente flujo de inversión extranjera, la cual resulta un ingrediente vital, y por lo cual, "... cada vez más no acercamos a una situación como la que conoció México bajo Porfirio DÍAZ (1877-1910), cuando los inversionistas extranjeros tenían libre acceso al país y buscaban explotar los recursos naturales de la nación" (86).

La situación económica internacional orientó los cambios sustanciales en la política económica del porfiriato, en tal sentido AYALA y BLANCO (87) nos dicen:

"Las transformaciones que ocurrían en las economías industriales (Europa y Estados Unidos) y que provocaban cambios sustanciales en la división internacional del trabajo, también se expresaban como un fuerte incremento de la demanda de materias primas y de alimentos por parte de los países centrales, pues el desarrollo de la gran industria así lo exigía desde mediados del siglo XIX. Ese incremento de la demanda de materias primas y alimentos habría de ser atendido en parte por los países dependientes. México también respondería a las exigencias de la nueva economía internacional, y en ello mucho tuvo que ver la política que siguió el gobierno de Porfirio Díaz".

Históricamente (88) (89) es en este periodo donde se desarrolló un intercambio comercial desigual, principalmente con los Estados Unidos que se encontraba en total expansión capitalista y que se interesaban por invertir en el país. Los norteamericanos necesitaban importar productos tropicales (de Cuba y Brasil), y con la construcción de ferrocarriles podría adquirir de México esos productos, con un pago menor de derechos de exportación y a un precio más bajo y sin necesidad de pagar en dólares sino con manufacturas.

(86) *cfr. a STAVENHAGEN, Rodolfo, Democracia, modernización y cambio social en México, Rev. Nueva Sociedad, num 214, Marzo-Abril, México, 1993, p. 29.*

(87) AYALA, José y BLANCO, José, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana, "El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas México 1877-1930", F.C.E., 3a ed., México, 1992, p. 16.*

(88) (89) RIVES-SÁNCHEZ..., p. 182; y GONZÁLEZ..., p. 945; [supra, notas (63) y (84)].

La economía nacional en este período sufrió una transformación radical, pues del autoconsumo y estancamiento se pasó a la exportación, principalmente de productos primarios, acelerando así el proceso de acumulación y expansión del capital de un reducido grupo favorecido por las políticas de la administración del presidente y dictador DÍAZ.

Esta dinámica económica permitió al Estado porfiriano su rápida expansión, para lo cual requería incrementar sus recursos financieros, por lo que se decide federalizar los impuestos en 1896, liquidando con ello las alcabalas aún existentes desde la época colonial, de este modo se aseguró la libre circulación de mercancías y la creación de un mercado nacional que incorporara al país al capitalismo.

El proceso de transformación económica formó dos clases sociales, la de los hombres de negocios (empresarios, acumuladores de propiedades, detentadores de la riqueza), y a una masa de personas sin propiedades, poseedores únicamente de su fuerza de trabajo. El proceso de industrialización impuso condiciones severas al trabajador (90) rural y urbano, el gobierno dictador ignoró sus demandas y por el contrario las reprimió las huelgas de Cananea y Río Blanco.

36.bb.- El problema agrícola. El inicio del proceso de acumulación del capital.

La nueva agricultura latifundista orientada hacia la exportación, sustituyó gradualmente a la agricultura del autoconsumo. La producción agrícola

(90) *cfr. a KENNETH-TURNER, John, México bárbaro, Quinto Sol, 9a reimpresión, México, 1991, pp.152 a 153, en el sentido de que " en México no hay leyes de trabajo en vigor que protejan a los trabajadores; no se ha establecido la inspección de las fábricas; no hay reglamentos eficaces contra el trabajo de los menores; no hay procedimientos mediante el cual los obreros puedan cobrar indemnización por daños, por heridas o por muerte en las minas o en las máquinas. Los trabajadores, literalmente, no tienen derechos que los patronos estén obligados a respetar..."*

puramente comercial, sirvió para satisfacer la demanda externa de materias primas.

En el decir de AYALA y BLANCO (91) :

"... los cultivos exportables mantenían un crecimiento sostenido, y los productos agrícolas para el consumo interno sufrieron altas y bajas... la producción agrícola (de exportación) aumentó entre 1877 y 1907 al ritmo anual del 6.45 %, y la producción interna sólo fue superior en 0.9 % en el último año. Incluso, el maíz, producto principal de consumo popular descendió en el lapso considerado a una tasa anual del 0.84 %".

No olvidemos que en 1910 el 80 % de la población total del país era rural y, el 50 % de la población total se encontraba atada a los "latifundios", (92) (93) que en su avance disolvió numerosas comunidades de aborígenes, debido en parte a la nueva orientación de la agricultura. Se liberó a la fuerza de trabajo que el propio proceso de concentración de la tierra provoca, (este fue el origen del proceso de acumulación originaria del capital) que convirtió a grandes cantidades de campesinos en peones y jornaleros.

El problema agrario se agravó y SILVA-HERZOG (94), establece al respecto que "... Durante el periodo de 1881 a 1889 cuando se formaron las llamadas "Compañías Deslindadoras" cuya misión era deslindar las tierras baldías y traer colonos extranjeros, para que las trabajaran, quedándose ellas con un tercio de las tierras deslindadas como pago de su trabajo. Se deslindaron 32'200,000 hectáreas de las cuales la tercera parte fue para las compañías, y el resto estaban concentradas en no menos de 30 personas de las más acaudaladas".

Las leyes de deslinde de baldíos y de colonización, contribuyeron a la preponderancia de las haciendas sobre los pueblos y comunidades rurales.

(91) AYALA y BLANCO..., *op.cit.*, nota (7) p.9

(92) (93) RIVÉS-SANCHEZ...p. 206; y AYALA y BLANCO...p.20; [*supra*; notas (63) y (87)]

(94) *apud* MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op.cit.*, nota (78), p.103.

Las haciendas formadas en este proceso fueron un modelo de la forma atrasada de penetración capitalista en el campo mexicano, toda vez que en el país no se tenían los capitales ni las fuerzas económicas para invertir en el campo. Ejemplo típico del atraso de esta época lo fue la "tienda de raya", que vendía los productos de consumo básico a los peones de la hacienda a precios mayores a los del mercado. Estos productos se adelantaban al peón a cuenta de sus jornales. Su pago con mercancías, no sólo aumentaba las ganancias del patrón a costa del peón, sino que mantenía a éste "atado a la hacienda a través de las deudas contraídas en la tienda de raya, y dicha deuda se transmitía de padres a hijos" (95).

37.cc.- Los ferrocarriles. Instauración del mercado nacional.

El crecimiento y diversificación de las actividades económicas en el porfiriato, motivó el desarrollo de una infraestructura indispensable para el impulso del comercio. La construcción de vías férreas creó un sistema de comunicaciones entre las diversas localidades; mercados internos poseedores de enclaves mineros y petroleros, haciendas entre otras; y los principales puertos del país y la frontera con los Estados Unidos (lo que además de orientar la economía hacia el exterior) tendió a integrar cada vez más el mercado nacional. "... Al final del gobierno de DÍAZ en 1910, la extensión de la red superaba los 20,000 kilómetros ..." (96). Los ferrocarriles fueron construidos y explotados por empresas inglesas y norteamericanas, las cuales recibieron concesiones de tierras mexicanas, así como dinero de parte del Estado.

38.dd.- La minería. El saqueo de los recursos naturales.

La llegada de empresas con capital extranjero en la minería, significó la introducción de mejores procedimientos para la extracción de minerales, así como su diversificación, ya que se amplió la producción a los minerales industriales, además de los tradicionales oro y plata, se explotaron el hierro, plomo, zinc, antimonio, grafito, cobre, entre otros. Los recursos del subsuelo fueron irracionalmente entregados a los inversionistas extranjeros para su explotación, por el Estado porfirista, el cual subastó al mejor postor el patrimonio de la nación.

(95) KENNETH-TURNER..., *op.cit.*, nota (90), pp.84-85.

(96) RIVES-SÁNCHEZ..., *op.cit.*, nota (63), p.188.

El Derecho se manifestó en las decisiones del Estado, de tal forma que el profesor LÓPEZ-GALLO (97) enfatiza:

"...El Código de minas del 22 de Noviembre de 1884, concedió a los particulares extranjeros, la propiedad de nuestro subsuelo al otorgarles la propiedad de las minas por tiempo ilimitado. Punto de partida para convertir a México en un país semicolonial..."

Por lo que hace el petróleo, los yacimientos petroleros mexicanos empezaron a atraer la atención de empresas extranjeras, en especial de Estados Unidos e Inglaterra a fines del siglo XIX, en virtud de la legislación entreguista del patrimonio nacional (97 bis) implantada por el Estado porfirista. Así la Ley Minera de 1892 (98) estableció en su artículo 4o: "...El dueño del suelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las substancias minerales siguientes: Los combustibles minerales, los aceites y aguas minerales ..."

39.c.- La industrialización. La incorporación a la producción capitalista.

Durante el régimen de Porfirio DÍAZ, la expansión de la economía exportadora fué creando las condiciones que propiciaron el surgimiento de una actividad industrial de relativa importancia.

AYALA y BLANCO (99) externan que :

"De 1878 a 1911 la producción industrial se duplicó a base de un crecimiento promedio anual del 3.6 %. Las industrias de bienes de consumo fueron las que mostraron más altas tasas de crecimiento, en particular la

(97) LÓPEZ-GALLO..., *op.cit.*, nota (4), pp 292-293

(97 bis) No es hasta el Constituyente de Querétaro (1916-17), cuando por imperio constitucional, se declaran reversibles y revocables las concesiones y contratos, como una forma de reivindicar la propiedad de recursos naturales a la Nación. El actual artículo 27 de la Constitución fracción XVIII sigue considerando "reversibles todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876".

(98) *ibidem.*, p.406.

(99) AYALA y BLANCO..., *op.cit.*, nota (87), p.21

industria textil alcanzó los mayores índices. La producción de azúcar, ron y productos tabacaleros destacan también por su dinamismo "

Contribuyeron al desarrollo de las actividades manufactureras, las tarifas aduanales proteccionistas, así como el fomento (exenciones fiscales, subsidios, garantía de una mano de obra barata), así como una competencia con una producción artesanal de primitivo nivel tecnológico, lo que se tradujo en una estructura de precios y una relación costo-beneficio muy favorables a las industrias.

En esa época, las limitaciones fundamentales al "crecimiento sostenido" de las actividades industriales se encontraron en las fuertes restricciones para ampliar el mercado interno, dando como resultado, una serie de contradicciones inherentes al modo de funcionamiento de una economía orientada fundamentalmente al exterior, toda vez que los consumidores residían regularmente en los núcleos urbanos y pertenecían a los sectores medios de mayores ingresos. En resumen, comparado con el tamaño de la población, el grupo consumidor de productos fabriles era en realidad muy pequeño.

La economía mexicana, al depender tan profundamente del exterior a través de su sector exportador, era altamente vulnerable frente a las fluctuaciones inciertas de la demanda extranjera; no olvidemos que en el sentir de AYALA y BLANCO (100). Una crisis económica en uno o más de los centros imperialistas "... que se tradujera en una contracción de la demanda de materias primas y alimentos (bienes de los que la economía porfiriana era proveedora), afectaba inmediatamente al sector exportador, que se veía obligado a disminuir su ritmo de actividad. " Ello pronto afectaba y frenaba la actividad en el sector fabril de dos formas principales: una era que la disminución del nivel de ingreso en el sector exportador se traducía en una contracción de los mercados locales internos que eran provistos por las actividades industriales, y la otra, que el descenso de las exportaciones volvía muy escasos los medios de pago internacionales, con los que se liquidaban las importaciones de bienes de producción necesarios para montar las fábricas de manufacturas de consumo.

(100) *ibidem.*, p. 23.

Los postulados del liberalismo económico, se llevaron hasta sus últimas consecuencias durante el porfiriato, el *laissez-faire* y *laissez-passer* (dejar hacer-dejar pasar), dejaron profundas cicatrices de sangre y pobreza en el pueblo mexicano. La dictadura si produjo riqueza, pero sólo para unos cuantos, jamás se preocupó por distribuir esa riqueza entre el pueblo desposeído, cuya única esperanza de modificar su condición de explotación lo fue la Revolución armada de 1910.

40.E.- El periodo revolucionario (1910-1917).

El plan de San Luis proclamado por Francisco I. MADERO el 5 de octubre de 1910, enfocaba un problema eminentemente político relacionado con la elección del Presidente de la República, y se cristalizó en el lema "Sufragio Efectivo y No Reección". El plan convoca al pueblo mexicano a tomar las armas e iniciar la revolución contra el régimen porfirista.

Arnaldo CORDOVA (101) establece que :

"... Madero, en efecto al igual que muchos otros mexicanos, deseaba un cambio en el país, pero este cambio se lo representaba solamente como un cambio político, convencido como estaba de que todas las transformaciones que el país necesitaba vendrían como una consecuencia ineludible de una transformación en el terreno político...".

MADERO personificaba el predicamiento de la burguesía nacional, que estaba irreconciliablemente opuesta a la reforma agraria. En realidad no le interesaba alterar el régimen de la propiedad territorial, por que no lo consideraba como el principal obstáculo para lograr la pacificación del país (102). El problema de la tierra era el más apremiante, y MADERO no lo supo resolver por lo que las masas populares empujaron el problema social por encima del político.

La guerra civil se extendió por todo el país y repercutió inmediatamente en las actividades económicas (la agricultura, la industria, el comercio, los servicios) y además se sufrió un fuerte descenso en los niveles de la producción nacional.

La profesora ULLOA (103) considera que :

"...La situación económica del país empeoró por los gastos que ocasionaba la reanudación de la guerra y por las presiones financieras y di-

(101) CORDOVA, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana*, Era, S.A., 10a. ed., México, 1982, p. 97.

(102) RIVES-SANCHEZ..., *op. cit.*, nota (63), p. 212

(103) ULLOA, Bertha, *Historia General de México*, "La lucha armada (1911-1920)", *El Colegio de México*, 2a. ed., vol. II, México, 1977, p. 1114.

plomáticas de los Estados Unidos. El comercio interior fué el sector más afectado, ya que la guerra acarrió la destrucción de transportes y vías de comunicación, dejando aisladas extensas zonas del país; ... la lucha absorbió las actividades de muchos hombres, provocando la baja de la producción agrícola, industrial y minera, ... cierre de fábricas y de comercios que dió lugar al desempleo, la escasez, la especulación, el mercado negro y la fuga de capitalistas ". Sólo el petróleo tuvo un crecimiento extraordinario de 1910 a 1921, a tal grado que la producción petrolera representaba el 7 % del producto nacional.

Los cambios estructurales producidos por la revolución de 1910 (104) son fundamentalmente :

I) La consolidación de un Estado fuerte, guardian y garante de las relaciones capitalistas de producción, que se convertirá en el factor decisivo de la promoción de la industrialización, sustituyendo a una burguesía débil incapaz por sí misma de emprender un desarrollo industrial sostenido.

II) La liquidación política en primera instancia y más tarde económica, de una oligarquía terrateniente, conservadora y opuesta al desarrollo de la industria.

III) La limitación a la entrada del capital extranjero a ciertas actividades económicas, como producto de un nacionalismo que pugnaba por alcanzar mejores condiciones de negociación de su dependencia.

IV) La sustitución de algo imposible de llamar sistema bancario y financiero, por instituciones financieras estatales (de fomento y crédito).

V) La ampliación del mercado interno, cuya anterior estrechez no lo capacitaba para ser un elemento inductor de la industrialización, ello se conseguiría principalmente a través de la reforma agraria, y

VI) El impulso hacia una fuerte corporativización de la sociedad mexicana, la cual exigiría por parte del Estado, tanto la organización de los capitales como el encuadre de las organizaciones de los trabajadores de la ciudad y el campo en el Estado mismo.

(104) AYALA y BLANC O..., *op.cit.*, nota (87), p.44

En síntesis, el proceso revolucionario culminó con la promulgación de la Constitución de 1917, la cual destruyó gran parte de la estructura del aparato estatal porfirista sustentado en el liberalismo clásico y plasmado en la Constitución de 1857. A partir de 1917 el Estado mexicano renace entre las ruinas de la oligarquía liberal, adoptando un sistema normativo de contenido social, que preceptúa la participación activa del Estado en los fenómenos económicos, para garantizar la Soberanía Nacional, la independencia económica y una justa distribución de la riqueza nacional (principios constitucionales vulnerados en 1995 con " el crédito incondicional " de los E.E.U.U. y del F.M.I. por 50 mil 759 mdd, y que ha propiciado una serie de protestas y movilizaciones populares en defensa de la soberanía y la economía nacional, como lo fue la del 23 de Enero de 1995 por varias organizaciones sociales, y de la cual surgió la propuesta del plebiscito nacional para aceptar o no dicho crédito).

Este episodio de nuestra historia marca el inicio y justificación del proceso intervencionista del Estado mexicano en la economía, por este motivo el análisis del panorama general del México post-revolucionario (1917-1988), se desarrollará dentro del capítulo Tercero relativo al marco jurídico de la organización económica del Estado mexicano en el horizonte normativo de la Constitución Política de 1917.

CAPÍTULO SEGUNDO

Una Visión Global de la evolución del Estado y su intervención en la economía.

Sumario

41.A) Posturas teórico-prácticas de la economía. (Un enfoque de defunción o resucitación), 42.a) El pensamiento económico y sus primeras manifestaciones, 43.b) Las ideas de la Edad Media. (su aislamiento y su autosuficiencia), 44.aa) Las tesis mercantilistas, como nacimiento de la especulación comercial, 45.bb) Las tesis de la fisiocracia (un prelude de la libre iniciativa individual), 46.c) La doctrina clásica liberal (El libre juego de las fuerzas del mercado), 47.d) El socialismo científico. (Una explicación dialéctica de las imperfecciones del mercado), 48.e) La doctrina Keynesiana (Un embate del Estado al rescate del libre mercado), 49.aa) Las políticas fascistas (Una variante de la intervención estatal), **50.B.-Breves apuntamientos del pensamiento económico de 1960-1988,** 51.a) La doctrina de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL.) (un sustento de la economía mixta, 52.b) Las tesis neoliberales (El retorno al ideal del mercado perfecto), **53.C) La importancia del Estado como abstracción de la colectividad y como instrumento de control económico,** 54.a) Aspectos doctrinales del Estado precapitalista, 55.b) Efectos sociales, políticos y económicos del liberalismo, 56.c) La política económica y la intervención estatal en el marco del Keynesianismo (1929-1970), **57.D) La economía mixta y el Estado Democrático y Social de Derecho (para el caso mexicano),** **58.E) Economías centrales planificadas: El agotamiento del modelo económico totalitario?,** **59.F) Crisis y Reestructuración de la economía mundial,** 60.a) Estado y economía en México, 61.b) Intervención del Estado mexicano en la economía a través de la empresa pública, 62.c) La crisis económica y la modernización en México

41.A.- Posturas teórico-prácticas de la economía (Un enfoque de defunción ó resucitación).

La obtención de medios para el sostenimiento de la vida es el punto de partida de toda actividad humana, la ciencia económica tiene como primordial objetivo el afrontar los problemas de la escasez de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas, así como procurar una equitativa distribución de la riqueza. El pensamiento de los distintos economistas a lo largo de la historia humana ha buscado dar respuesta a estos fenómenos, desarrollándose una amplia gama de ideas, teorías y escuelas económicas que han producido transformaciones sociales fundamentales, que han alterado el modo de vivir, de pensar, reformando las relaciones sociales y las ideas sobre la sociedad misma, influyendo sobre la legislación y la política económica de cada época; así como la de su contribución a los movimientos socio-políticos e inspiración que las ideas han tenido en otros pensadores.

Hoy en los albores del siglo XXI se nos presenta un gran desafío, el intensificar el estudio de la evolución del pensamiento económico, la investigación de los sistemas teóricos del pasado y del presente todavía tienen mucho que ofrecer en ideas y conceptos, dado que bien o mal, muchas ideas del pasado todavía están vivas y sus consecuencias afectan nuestras relaciones interhumanas en lo económico, social y político.

42.a.- El pensamiento económico y sus primeras manifestaciones.

Las primeras manifestaciones de pensamiento económico se encuentran ligadas íntimamente a los esfuerzos de los pueblos antiguos (Egipto, Mesopotamia, Grecia, Roma) para mejorar sus conocimientos técnicos y solucionar sus necesidades económicas inmediatas de alimentos y habitación. A pesar de haber dedicado gran parte de sus escritos a asuntos puramente económicos, ninguno de los primeros filósofos-políticos universales y precursores (PLATÓN, ARISTÓTELES, JENOFONTE, en Grecia; CATÓN, VARRÓN, COLUMELA, CICERÓN, PALADIO en Roma), parecen haber buscado los nexos científicos entre los diversos aspectos de la realidad económica que analizaron, ni pensado elaborar toda una teoría sistemática de los hechos económicos. Sus observaciones en el campo de la economía, se constituyeron como un conjunto de reglas de moral práctica y de consejos

políticos a los soberanos, que no un ordenamiento científico propiamente dicho para el análisis y la justificación de los asuntos económicos de su época.

43.b.- Las ideas de la Edad Media. (su aislamiento y su auto-suficiencia)

Hasta el siglo XVI, la organización de la producción permaneció limitada por criterios extremos de regionalismo y autosuficiencia. La lenta expansión urbana de la Edad Media no favoreció el desarrollo de las actividades comerciales, las dificultades de transporte, las malas condiciones de los caminos, la inexistencia de patrones internacionales de pesas, medidas y monedas, constituyeron los principales elementos que frenaron la expansión económica de la industria y del comercio. En este periodo, los teólogos del cristianismo aportaron los elementos del pensamiento económico medieval, que aunque carente de análisis científico, aportó ideas interesantes como el de la igualdad de los hombres, la condena a la esclavitud, y la divina jerarquía del trabajo. El mundo medioeval se sometió a una ética moral rígida que aunque no condenaba el comercio si lo limitaba a un mínimo de ganancia, la iniciativa privada libre y la competencia se consideraban peligrosas, pues podían colocar a los más débiles a merced de los más fuertes, de esto provino una estricta reglamentación de las corporaciones de oficios de los feudos, en que los precios, salarios, cantidades producidas y especificaciones de las mercancías se determinaban por igual a todos los artesanos. Asimismo se aceptaba el pago de intereses siempre que el negocio estuviera sometido a ciertos riesgos, en caso contrario había usura, lo cual se consideraba inmoral. El economista Leslie SINGER (105) nos explica las causas del abandono de las ideas de los teólogos medioevales.

"El regionalismo extremo que caracterizó a la sociedad feudal, comenzó a minarse durante los siglos XV y XVI por el fortalecimiento del absolutismo monárquico que dio surgimiento a los Estados nacionales. Paralelamente, los comerciantes, artesanos, cambiistas y hombres de negocios escalaron nuevos status en la sociedad, sus actividades recibieron el reconoc

(105) SINGER, P. Leslie, *Economía simplificada*, C.G.E.S.A. (Compañía General de Ediciones, S.A.), 2a. ed., México, 1979, pp.13-16.

miento general y simultáneamente se estimuló la acumulación de capitales, las transacciones mercantiles, las inversiones y la búsqueda de nuevas rutas comerciales "Lógicamente, la organización de la actividad económica sufrió el impacto de todos estos cambios, dando paso a nuevas concepciones teóricas desarrolladas a la sombra de los ideales mercantilistas.

44.aa. - Las tesis mercantilistas. Como nacimiento de la especulación comercial.

El mercantilismo es el nombre dado a las ideas económicas y políticas expresadas por los nacientes estados nacionales europeos en España, Inglaterra, Francia, Holanda, Portugal, Italia, en el siglo XVI, hasta la primera mitad del siglo XVIII.

Durante este período los comerciantes adquieren una gran importancia en todos los órdenes de la vida económica, el nacionalismo y la reforma protestante generó una nueva moral que prodigo la acción de lucro en el comercio y la industria.

Así, los estados europeos se esforzaron por acumular metales preciosos, símbolo y base de la potencia económica y de la riqueza nacional. Los pensadores económicos de este período creyeron enfáticamente que las grandes reservas de metales preciosos del oro y la plata convertirían al Estado que los obtuviera en una potencia económico- militar, a condición de que la balanza comercial debía permanecer siempre favorable para evitar que los Estados con los cuales se comerciaba, no cobraran en lingotes de oro y de plata.

Durante ese período, el comercio internacional se convirtió en uno de los instrumentos más poderosos de la política económica de los Estados nacionales (situación que aún persiste) que ambicionaban el poder y, cuando no producían metales preciosos, debían recurrir primero, al mecanismo del colonaje, y segundo, al comercio como medio para acumularlos y el exceso de las exportaciones sobre las importaciones debía ser recibido no en mercancía, sino en lingotes de oro y plata (como medio de pago).

Durante ese largo período en que prevaleció la concepción mercantilista, ningún aspecto de la vida económica escapó a la vigilancia reguladora del gobierno absolutista; la legislación comercial de la época reflejó estas ideas: proteccionismo, restriccionismo, concesión de subsidios a las actividades industriales, políticas fiscal de estímulos a la exportación y de altos aranceles a las importaciones, establecimiento de reglamentos sobre el trabajo, el consumo, los salarios, la agricultura, las manufacturas, etc., es decir, garantizar el acaparamiento de metales preciosos, con un control rígido respecto de su salida del país correspondiente

El maestro ASTUDILLO-URSUA (106) nos señala en su obra este tema: "La actitud reglamentaria en los terrenos industrial y aduanero caracterizó más que a ninguna otra a la época de Colbert; época en que el Estado todo lo reglamentó. el Gobierno de Francia se empeñó por dotar a la industria de leyes ágiles que permitieran la excelencia de la fabricación francesa...el ilustre ministro de finanzas de LUIS XIV, trató de hacer de Francia no solamente un gran Estado, sino una gran fábrica bajo el imperio del Derecho que logró armonizar la acción interventora del Estado, y de los particulares".

A principios del siglo XVII, Inglaterra desplaza a Holanda de la supremacía mundial merced a la trata de esclavos, al aumento del número de sus colonias, de sus exportaciones y a la potencia de su flota marítima. Como resultado de las políticas económicas sugeridas por los pensadores mercantilistas tal y como lo señala el autor en cita. "Inglaterra se empeñó en conseguir una hegemonía marítima y comercial con arreglo al modelo mercantilista, apoyando su desarrollo en el comercio y la navegación, pero sin descuidar la industria. El impulso dado por Isabel I se aceleró con el Acta de Navegación de 1650" (107).

Sin embargo los teóricos del mercantilismo cautivados por el engrandecimiento del Estado y por la acumulación metalista, no favorecieron con su política el concepto de que el progreso de una nación implica mejor distribución del ingreso, igualdad de oportunidades y extensión de los beneficios obtenidos a todos los habitantes

(106) ASTUDILLO-URSUA, Pedro, *Lecciones de Historia del pensamiento económico*, Porrúa S.A., 7a ed. México, 1990, p. 42.

(107) *ibidem*, p. 47.

En todo caso, esta fase del pensamiento económico tuvo su auge de tal forma que permitió sentar las bases para dar entrada a la revolución industrial del siglo XVIII que se sobrepuso a la revolución comercial de los siglos XVI y XVII, de este modo el comercio dejó de predominar sobre la industria, y el capital industrial subordinó al comercial como una mera forma de circulación de mercancías, comenzó la desaparición rápida del mercantilismo. La intervención del gobierno monárquico en la vida económica fue sustituida por el mecanismo del libre mercado, emergiendo el Estado liberal, tal y como lo reseñaremos en el epígrafe siguiente.

***45. bb.- Las tesis de la fisiocracia.
(Un preludio de la libre iniciativa individual).***

La fisiocracia se considera la primera escuela económica que busca interpretar los fenómenos económicos conforme a criterios científicos acordes con la naturaleza. Surge en Francia en el siglo XVIII como una reacción a la filosofía escolástica (más preocupada con los problemas morales y todavía persistentes en Francia en los círculos eclesiásticos), así como contra el dominio del pensamiento mercantilista patrocinado por el ministro de finanzas COLBERT.

ASTUDILLO-URSUA (108) reseña esta escuela económica de la manera siguiente: "La escuela fisiocrática considera a la agricultura como la única actividad realmente productiva porque es la única que da un producto neto y a la industria, el comercio y a los servicios como económicamente estériles, en vista de su concepción materialista de la riqueza; que las sociedades humanas al igual que el mundo físico están sujetas a un orden natural... y que tiene las notas de ser universal e inmutable, por lo que el Estado debe limitar su intervención, de manera que el individuo pueda desenvolverse libremente".

Los fisiocráticos consideraron que las actividades económicas no debían ser excesivamente reglamentadas ni tampoco coordinadas por "fuerzas exteriores antinaturales", pues en un orden impuesto por la naturaleza y regido por leyes naturales, éstas serían capaces de guardarse por sí

(108) *ibidem*, p.61.

solas. De tal modo que si las sociedades están sujetas a un orden natural casi providencial, válido es pensar que la conclusión obligada sería la supresión del Estado y la abrogación de toda legislación restrictiva.

Por tanto los fisiócratas favorecieron la reducción de la actividad legislativa por que las leyes no debían ser sino la traducción escrita de las leyes de la naturaleza.

KARATAEV y RYNDINA (109) nos proporcionan un ejemplo de esta efímera política económica que dominó Francia, y que posteriormente influyó en Adán SMITH.

Cuando TURGOT (uno de los fundadores de la escuela fisiócrata), "...en su calidad de ministro de Finanzas de LUIS XVI declaró libre el comercio interior de trigo, publicó la ley sobre la supresión de los gremios y sobre la libertad de las profesiones, y substituyó el derecho natural de posta, que era muy duro para los campesinos, por los pagos en dinero...todas estas reformas provocaron el descontento de la aristocracia y los recaudadores de contribuciones y el ministro se vió obligado a dimitir "

En síntesis, podemos establecer que los fisiócratas introdujeron el famoso lema "*Laissez faire, Laissez passer*". El dejar hacer no era más que la intención de eliminar el intervencionismo estatal y ensanchar el horizonte de la actividad individual, en cuanto al dejar pasar, no consistía más que en romper fronteras de las naciones eliminando las barreras aduanales para que la riqueza circulara. El liberalismo económico, defendido por los fisiócratas, también fue como lo hemos advertido, desarrollado en Inglaterra.

46.c.- La doctrina clásica liberal. **(El libre juego de las fuerzas del mercado)**

Las doctrinas liberales que condujeron a los actuales sistemas de libre iniciativa privada capitalista, y sobre la base de la fisiocracia, se desarrollaron principalmente durante el siglo XVIII (infra, 54.a).

(109) KARATAEV, RYNDINA, STEPANOV, *Historia de las doctrinas económicas, t.I.,* Grijalbo, México, 1983, p. 133.

En el año de 1776, dos importantes acontecimientos marcaron el surgimiento definitivo de los sistemas liberales de organización de la actividad económica, la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos y la publicación en Inglaterra de la obra clásica, "La Riqueza de las Naciones" de Adam SMITH. Los teóricos liberales pregonaban que el libre juego de las fuerzas del mercado determinarían los precios de los bienes y servicios, al tiempo que el interés individual a través de la capacidad de dirección e innovación de los empresarios, ofrecerían nuevos productos a la colectividad, mejorando los procesos de producción. En su conjunto, la doctrina de Adam SMITH sobre la división del trabajo constituyó un gran paso en el desarrollo de la economía política que se traduce de la siguiente manera

I.- Colocó el trabajo y la división del mismo en primer lugar, cosa que no hicieron ni los mercantilistas ni los fisiócratas.

II.- Llevó el análisis a la esfera de la producción de forma más completa y consecuente, ya que se ocupó no solo de la agricultura, sino también de la industria manufacturera

III.- Mostró que la fuente de la riqueza la constituye el trabajo, y

IV.- Señaló que la división del trabajo es el procedimiento de elevación del rendimiento del mismo

KARATAEV (110) nos explica la idea central del liberalismo

En síntesis " el interés individual constituye la fuerza motriz de la organización económica capitalista liberal. Esa fuerza encontró en la competencia, los elementos necesarios para el "perfecto" funcionamiento del sistema. La competencia sería la contrapartida del interés privado, en ningún caso el Estado debería interferir en la organización de la actividad económica, dado que esta se desenvuelve conforme a un orden natural. "

Como resultado de las políticas económicas liberales, Inglaterra se transformó en un país de colosales ciudades fabriles con una industria manufacturera cuyos artículos abastecían a todo el mundo y gracias a la revo-

(110) *ibidem*, pp. 154-156.

lución industrial capaz de producir casi todo con ayuda de las máquinas. Sin embargo es en este período, cuando la libre competencia abusa violentamente de las clases trabajadoras sometidas a una cruel explotación, que a la postre fueron el germen de su destrucción parcial. El liberalismo alcanzó su apogeo durante el período comprendido entre las últimas décadas del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX, cuando comenzaron a tomar impulso las nuevas corrientes socialistas, tal y como se verá en el siguiente epígrafe.

47.d.- El socialismo científico. (Una explicación dialéctica de las imperfecciones del mercado)

Con la expansión del capitalismo industrial, surgieron no sólo crisis de super producción que desmintieron las leyes clásicas del ajuste automático de la oferta con la demanda, sino también serios problemas sociales que se convirtieron en el marco histórico de la aparición de las teorías socialistas del siglo XIX. En la historia del pensamiento económico pocas obras causaron tanto impacto y provocaron tan grandes modificaciones en el orden económico de varias naciones como el Capital de Carlos MARX (*infra*, 58 E).

Los fundadores del socialismo científico, MARX y ENGELS, dedicaron gran parte de su obra al análisis de la economía capitalista y sólo hicieron observaciones muy generales sobre la economía socialista. Lo que los socialistas deseaban explícitamente, era la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción. El motivo predominante de la actividad económica sería satisfacer las necesidades de la colectividad y no incrementar la ganancia privada capitalista (plusvalía), institución básica del capitalismo.

El escritor Robert L. HELLBRONER (111) explica la teoría marxista de la siguiente manera:

MARX hace notar ¹¹¹ que el régimen capitalista se inició en el siglo XVI y que paulatinamente fue destruyendo el régimen corporativo, en el cual cada artesano poseía individualmente sus instrumentos de producción. El capitalis-

(111) HELLBRONER, Robert L., *Vida y doctrina de los grandes economistas*, Orbis, S.A., 2a.ed. Barcelona, 1984, p.212.

mo comercial caracterizado por la abundancia de numerario y el crecimiento de las grandes empresas facilitó la acumulación del capital en sólo algunos individuos y el despojo del capital poseído por los pequeños propietarios...Acto seguido, los capitalistas propiciaron la compra de la fuerza de trabajo; mercancía que tiene la virtud de reproducir su propio valor y crear la plusvalía, para ese fin el trabajo se hizo libre, surgiendo así el proletariado moderno”.

Es a partir del triunfo de la Revolución rusa en 1917 cuando los socialistas se plantean la forma de organizar la actividad económica en base a las teorías marxistas LENIN afrontó los problemas prácticos que provenían de la construcción de un nuevo orden social y económico, estableciendo las bases de una organización estatal bastante centralizada, según la cual la economía estaría dirigida a través de la planificación integral de todas las tareas relacionadas con la solución de los asuntos económicos fundamentales.

48.e.- La doctrina Keynesiana.

(Un embate del Estado al rescate del libre mercado).

Continuando con el análisis evolutivo del pensamiento económico con aplicaciones prácticas, toca el turno a la célebre revolución Keynesiana promovida durante los años de la Gran Depresión, cuando la doctrina liberal clásica ya no se pudo adaptar a la realidad económica de la época, y promovida por el distinguido economista inglés John MAYNARD-KEYNES:

Quien “...no creía en el mundo económico clásico del equilibrio natural, ni en el sistema de libre mercado como el mecanismo para el ajuste automático y equitativo. Para Keynes, la economía capitalista genera dos problemas fundamentales: desocupación y concentración de la riqueza y del ingreso” (112).

Las teorías Keynesianas establecían que el mecanismo de precios de mercado no ajusta automáticamente y de manera continua los desequilibrios que surgen por desajustes entre demanda y oferta. El sistema de precios de libre mercado no es perfecto ni eficiente. Por ello el Estado de-

(112) VILLAREAL, René, *Mitos y realidades de la empresa pública ¿Racionalización o privatización?*, Diana, 2a ed. México, 1991, p 194.

be intervenir en la economía de mercado con el fin de disminuir el desempleo masivo y aumentar la producción a través de la política fiscal, el Estado puede reducir los impuestos al ingreso personal lo que a su vez estimula el consumo, que es un componente importante de la demanda efectiva. Otro camino, más directo es que el propio Estado aumente su gasto público.

El intervencionismo propuesto por KEYNES no debe confundirse de manera alguna con el capitalismo monopolista de Estado. Para él, la política económica del gobierno debe complementar y no sustituir por completo la iniciativa privada. KEYNES describe al Estado como el principal motor del crecimiento económico dentro de un sistema de mercado.

El maestro ASTUDILLO-URSUA (113) nos proporciona algunos ejemplos de las repercusiones de la política económica que se derivaron de la teoría keynesiana:

“La intervención estatal, la inversión pública y otras formas de política económica ideadas para suplir las deficiencias de la empresa privada son: 1) las medidas de política económica del New Deal, 2) el mensaje económico del Presidente Truman al terminar la segunda guerra mundial, 3) los libros blancos, inglés, canadiense y australiano sobre la política relativa al paro, 4) el proyecto de Ley de Murray sobre el empleo en 1945 y la Employment Act de los Estados Unidos, y 5) la disposición de la nueva Constitución Francesa que establece una partida anual del presupuesto para combatir el paro”.

Las ideas de KEYNES diseñaron en realidad un nuevo tipo de Estado en las economías occidentales y en todas aquellas naciones de orientación capitalista, procapitalista o de dependencia capitalista.

49.aa.- Las posturas fascistas.

(Una variante de la intervención estatal).

En los gobiernos fascistas, el Estado se reservó el derecho de suplan-
tar a la iniciativa privada en algunos campos y en este caso como el de
las minas, la industria pesada, las fábricas de armamentos, los astilleros entre

(113) ASTUDILLO-URSUA..., op. cit., nota (106), p. 214.

otros, y cuya acción se vinculaba a sus programas militaristas de la década de los treinta. Cuando los países del eje tomaron el poder, tuvieron que enfrentarse a problemas económicos creados por las condiciones fatales de la economía internacional después de la primera guerra mundial, por tanto sus programas políticos fueron extremadamente anticapitalistas, antisocialista y profundamente nacionalistas.

La política económica de Italia, Alemania y Japón difería notablemente de la de los países capitalistas tradicionales, por que sus fines era una economía cerrada, y su desarrollo interno lo lograron mediante la expansión y control absoluto de la industria pesada. Eran radicalmente diferentes, pues los individuos por un lado estaban totalmente subordinados al Estado, y por el otro en sentido contrario y bajo los parámetros de la iniciativa individual. Así, fascismo y liberalismo se enfrentan, uno que propugna el libre juego de las fuerzas del mercado y el otro que supone la absorción de la vida económica por el Estado; como una "alternativa" para su tiempo que se apoya en la empresa privada pero con una intervención estatal de excesivo sentimiento nacionalista de carácter bélico.

50.B.-Breves apuntamientos del pensamiento económico de 1960-1988.

Es la intención de estas breves líneas analizar de manera sencilla las ideas económicas, que han predominado en el contexto internacional en los últimos años. El pensamiento económico de este periodo presenta rasgos singulares en su aplicación, pues paralelamente a este, surgen organismos e instituciones internacionales con funciones económicas de los países desarrollados y poseedores del dominio económico y político, que someten a sus decisiones de política económica a la constelación de naciones dependientes de éstos.

Sin embargo, en nuestros días los fenómenos de pobreza y riqueza entre naciones e individuos más que reducirse, se han ampliado, fracasando las ideas económicas tanto nuevas como antiguas, por lo que analizaremos en el marco de algunas instituciones de carácter internacional, la aplicación práctica de estas corrientes.

51.a.- La doctrina de la Comisión económica para América Latina (CEPAL). (Un sustento de la economía mixta).

Siguiendo con nuestro estudio, merece especial atención la teoría acerca de la política económica seguida en los países en desarrollo, confeccionada por la CEPAL, Organismo de las Naciones Unidas fundado en 1948.

El economista VILLARREAL (114) describe las principales nociones de esta doctrina :

El modelo económico promovido por la CEPAL "...se deriva que los países en desarrollo, y los latinoamericanos en particular, deberían especializarse en productos primarios y por lo tanto impulsar el modelo primario exportador como el sustento básico de su dinámica y desarrollo... mediante la planeación y programación de la sustitución de importaciones, una política adecuada de asignación de recursos externos, promoción y fomento a la industrialización y proteccionismo sano".

(114) VILLARREAL..., *op.cit.*, nota (112), pp. 48-49

Esta estrategia económica supone el mecanismo del mercado y de la libre empresa como reguladores de la economía, pero sin embargo, establece la necesaria participación del Estado como planificador y promotor de la industrialización y el desarrollo. De este modo la teoría de la CEPAL insiste que hay que actuar directamente por el lado de la oferta, pues los mecanismos clásicos de mercado perfecto y Keynesiano de demanda efectiva, no son suficientes para garantizar la industrialización de los países que iniciaron tardíamente su desarrollo de tipo capitalista.

52.b.-Las tesis neoliberales.
(El retorno al ideal del mercado perfecto).

La crisis de los años setenta y su secuela hasta mediados los ochenta, ha puesto a prueba las teorías basadas en el Keynesianismo como el modelo dominante en el capitalismo industrial moderno, resurge entonces entre los teóricos capitalistas el ideal de un nuevo liberalismo (neoliberalismo), a tal grado que el escritor BALLIVIAN-CALDERÓN (115) describe esta corriente de la manera siguiente :

"Esta escuela propugna que el capitalismo se desenvuelva dentro de un esquema despojado de tendencias monopolistas y, sobre todo, de interferencias estatales, es un *laissez faire* sujeto a una sola dictadura : la de las "leyes del mercado"... El instrumental analítico a disposición de la escuela neoliberal es, naturalmente, superior a aquel del que disponía su predecesora clásica. Pero la incongruencia entre sus teorizaciones y la realidad es mayor, puesto que la conformación oligopólica vigente reposa sobre la estructura de un capitalismo corporativo de empresas gigantes cohesionadas en simbiosis (asociación de dos seres de diferentes especies que se favorecen mutuamente en su desarrollo) con un Estado cada vez más poderoso, interventor y avasallador "

Es importante resaltar sin duda, el carácter oligopólico del mercado capitalista moderno en mayor o en menor grado en cada nación, que dista mucho de aparecer como un mercado de libre competencia teóricamente ideal, como pretenden hacerlo valer equivocadamente los economistas neoliberales.

(115 BALLIVIAN-CALDERÓN, Rene, *El capitalismo en las ideologías económicas contemporáneas*, Paidós, Argentina, 1988, p.145.

Milton FRIEDMAN es el máximo exponente de esta corriente, como teórico del monetarismo e ideólogo del neoliberalismo, desarrollados bajo los conceptos de sus obras Capitalismo y Libertad, y Libertad de Elegir, hacia un nuevo liberalismo económico, de 1979 FRIEDMAN (116) establece de manera específica que " la inflación es en todo momento y en todo lugar un fenómeno monetario, y se corrige a través de una política monetaria contraccionista, resultando obsoletos los esquemas Keynesianos de demanda agregada "

El modelo monetarista neoliberal en la práctica a recomendado entre otras las siguientes medidas de política económica:

I) Eliminar al pensamiento económico Keynesiano, mediante la privatización de sus activos y regresar al Estado clásico y del equilibrio natural.

II) Reducir las elevadas tasas de impuestos, esto es, reducir al Estado impositivo, e intervencionista.

III) Reducir los gastos sociales, esto es, eliminar al Estado benefactor.

IV) Eliminar todos los controles y regulaciones del mercado, esto es, eliminar al Estado regulador

V) Libre mercado, libre empresa, libre comercio internacional y presupuesto balanceado (finanzas públicas sanas)

VI) Una política monetaria de contracción de la oferta de dinero y criterios que eleven la productividad

El neoliberalismo hace del Estado solo guardian y vigia de que operen "libremente" las leyes del mercado, reduzca su gasto, elimine regulaciones, los controles de precios, eliminar su papel de agente económico, dejar manos libres a los intereses mezquinos y egoístas de los individuos. Ante tales características no hay ninguna novedad en sus postulados, el neoliberalismo propugna el regreso del arcaico Estado "gendarme"

(116) FRIEDMAN, Milton y Rose, *Libertad de elegir*, Grijalbo, Barcelona. 1980, pp.50 a 51.

53.C.- La importancia del Estado como abstracción de la colectividad y como instrumento de control económico.

El Estado es una creación artificial de la sociedad, una concepción de la mente humana; pero una vez creado corresponde a una realidad manifestada en el orden jurídico y en el conjunto de instituciones que regulan la existencia del individuo como ser social.

La vida social comunitaria presenta una gran cantidad de relaciones de carácter económico, es decir, interacciones que realizan los miembros de la sociedad con motivo de las actividades tendientes a la satisfacción de sus necesidades. De modo tal que los fines propios del Estado implican la normatividad y la conducción de las actividades económicas efectuadas por los hombres en el seno de la sociedad.

ANDRADE-SÁNCHEZ (117) indica lo siguiente :

“El Estado, desde sus albores, toma y administra recursos del conjunto social para satisfacer necesidades colectivas, y salta a la vista que su actividad tiene una gran cantidad de elementos económicos. El estado aparece como un resultado de la actividad económica de los hombres”.

El nacimiento y desarrollo de los Estados nacionales en Europa entre los siglos XVI y XVIII, se caracterizó en la mayoría de los casos, por un auge del centralismo y del intervencionismo económico. Los Estados nacionales se afianzaron a costa de limitar los poderes locales y señoriales de toda índole, y en este esfuerzo de afianzamiento utilizaron el control de la economía como fórmula de allegarse recursos. Así el desarrollo y consolidación de los Estados nacionales fueron acompañados de variadas y detalladas medidas reguladoras de la producción, el comercio, es lo que se ha denominado la época mercantilista.

GUERRERO-OROZCO (118) escribe sobre el tema, que “...La monarquía absoluta constituye la etapa formativa del Estado capitalista y, co

(117) ANDRADE-SÁNCHEZ, Eduardo, *La intervención del Estado en la economía*, UNAM, México, 1986, p.5.

(118) GUERRERO-OROZCO, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, Fontamara, 3a.ed., México, 1991, pp.144-145.

mo tal, un proceso constructivo que tiene lugar a base de otro proceso, pero destructivo. Es decir, como periodo constructivo del Estado capitalista, la monarquía absoluta es edificada a base de liquidar al feudalismo. Este proceso, iniciado en el siglo XVI, durará hasta el siglo XVIII en que la burguesía comienza a establecer regimenes republicanos. Esta etapa, por tanto, es una época de centralización política y expansión económica".

Empero al final del siglo XVIII, se patentizó que la política del mercantilismo no se adecuaba a las exigencias de la burguesía del viejo continente en ascenso, originando la etapa del liberalismo, con soporte en la Revolución Industrial que introdujo innovaciones tecnológicas que aceleraron el proceso productivo, la concentración de capital y la explotación del factor humano, agudizando las diferencias entre clases sociales derivadas de las relaciones de producción. El papel del Estado liberal se redujo a proteger a la sociedad y a los individuos y mantener aquellas obras e instituciones públicas que les formaban un marco adecuado, en donde las empresas particulares podían desarrollarse libremente.

El Estado nacional como protector y gendarme de la empresa privada, **asume la postura liberal abstencionista**, característica de las llamadas finanzas clásicas, (119) que se restringe a "cometidos clásicos" tales como: relaciones exteriores, relaciones interiores, defensa, policía, justicia, salud, educación y, en sentido igualmente restringido el hacendario o financiero.

Recordemos algunas ideas expresadas por el padre del liberalismo económico Adam SMITH (120) en su clásica obra la Riqueza de las Naciones y afirma:

"El hombre al perseguir su propio interés, no solo obtendría un provecho personal sino también impulsaría el bien común, aun no siendo consciente de esto último. Este resultado se consigue porque la providencia ha organizado a la sociedad según un sistema en que prevalece un orden natural. Pocas veces puede ser el gobierno más eficaz que cuando es negativo. Su intervención en los negocios humanos, por lo general, es dañino. Al permitir cada individuo de la comunidad buscar el mayor provecho posi-

(119) *cfr. a. CORTIÑAS-PELLAEZ, et al.,..., op cit., nota (23), p.31.*

(120) SMITH, Adam, *La riqueza de las naciones*, Orbis, S.A., vol.III, Barcelona, 1985, pp 5-36

ble para sí mismo, éste, obligado por la ley natural, contribuirá el mayor bien común... El sistema natural sólo conoce tres deberes propios de gobierno que, si bien de gran importancia, son llanos y comprensibles para el entendimiento común: El primero es el deber de la defensa contra la agresión extranjera; el segundo, el deber de establecer una buena administración de justicia; y el tercero, sostener obras e instituciones públicas que no serían sostenidas por ningún individuo o grupo de individuos por falta de una ganancia adecuada".

Como resultado del pensamiento liberal, la Europa occidental (Francia, Inglaterra, Alemania, Holanda) adoptan el modelo económico liberal, que posteriormente es exportado e impuesto al resto del mundo como prototipo de "válidez universal". En este sentido, CORTIÑAS-PELÁEZ (121) nos señala respecto a las características de las funciones del Poder Público dentro de todo contexto histórico humano que:

"...No existen limitaciones históricas ni geográficas para el necesario desempeño de las funciones del Poder Público... que constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas, los cometidos del Poder Público, por el contrario, constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el "genio propio" de cada país y de cada circunstancia histórica".

De lo anterior se desprende la típica postura del Estado abstencionista liberal, que limitó sus cometidos esenciales a muy escasos propósitos, relaciones exteriores, defensa, hacienda, policía, relaciones interiores, que finalmente resultaron insuficientes para satisfacer las exigencias de subsistencia de los seres humanos (principio olvidado en el sexenio próximo pasado y el presente, caracterizados por el neoliberalismo)

El Estado liberal crea toda una organización jurídico-económica con el propósito de favorecer la acción individual, en oposición a la acción interventora del Poder Público, limitando su participación en los fenómenos económicos.

(121) CORTIÑAS-PELÁEZ, et al., ..., op. cit., nota (23), p. 63.

54.a.- Aspectos doctrinales del Estado precapitalista.

La consolidación del pensamiento liberal en los Estados occidentales, jugó un papel decisivo en la creación de las condiciones básicas para el ascenso, la consolidación y la expansión del capitalismo a nivel mundial, desplazando al modo de producción feudal ya obsoleto.

El maestro Marcos KAPLAN (122) nos indica los fundamentos teóricos del modo de producción capitalista.

“La naturaleza y las funciones del Estado liberal, (*supra*,46.c) primera forma plenamente desarrollada del Estado moderno, y sobre todo su tendencia a la automatización relativa, aparecen más claramente si se considera las características de estructuración y de funcionamiento del capitalismo. Este es, como se sabe, un sistema de producción mercantil. Se constituye sobre la base de la extrema división del trabajo social, de la propiedad, la iniciativa y la producción privadas, del régimen de trabajo asalariado, del cambio. Bajo el capitalismo los hechos económicos aparecen como leyes naturales omnipotentes, que dominan irresistiblemente a los agentes económicos y se afirman frente a ellos como una ciega necesidad”.

Es así como a partir de la Revolución Industrial de fines del siglo XVIII, se presentan los efectos del Estado liberal precapitalista con lo que comenzó la era propiamente dicha del modo de producción capitalista y de la constitución de un mercado mundial de mercancías. El siglo XIX marca el tránsito de la explotación mercantil basada en la manufactura simple, al desarrollo de la gran industria mecanizada que sentó la base técnico-material que necesitaba el capitalismo para su expansión mundial. Como resultado de este desarrollo tecnológico, Inglaterra se convirtió en el “taller industrial” del mundo, siguiendo la huella de Inglaterra, la producción a base de máquinas comenzó a extenderse en otros países de Europa y de América.

Debe enfatizarse que el desarrollo de la gran industria maquinizada precisó la ampliación de los mercados interiores y exteriores, provocando una revolución de las comunicaciones y los medios de transporte para la circula-

(122) KAPLAN, Marcos, *Estado y Sociedad*, UNAM, 3a reimpresión, México, 1987, p.186.

ción de mercancías y materias primas. La construcción de barcos de vapor, locomotoras, rieles para ferrocarril, etc., comenzó a desarrollarse rápidamente, incrementando la demanda de productos mineros de diversas regiones del mundo. De tal manera aparece la división internacional de trabajo, en la cual los países pobres se especializan en la producción de materias primas y los países desarrollados en la producción de bienes de capital.

Al respecto, la Academia de ciencias de la U.R.S.S. (123) manifiesta que:

“La industrialización capitalista de Inglaterra se llevó a cabo, en gran parte, gracias a la conquista y la depredación de las colonias en todas las partes del mundo, Inglaterra extraía de ellas enormes recursos, que invertía en su industria. La industrialización capitalista se realizaba también, no pocas veces, al amparo de concesiones y empréstitos leoninos, que colocan a los países atrasados bajo la dependencia política y económica de los países desarrollados en el sentido capitalista”.

El fenómeno descrito en el párrafo que antecede, provocó el rápido crecimiento de las ciudades y los centros industriales a lo largo del siglo XIX en toda Europa, desplazando a las poblaciones rurales como centros preponderantes de la actividad económica, suscitando el éxodo masivo de campesinos y pequeños artesanos a las ciudades para nutrir las filas de obreros en busca de empleo (obviamente, mano de obra barata).

Al extenderse y desarrollarse el empleo de máquinas se opera en la sociedad capitalista el divorcio entre la ciudad y el campo; por tal razón la agricultura queda cada vez más rezagada en su desarrollo con respecto a la industria. El economista DOBB (124) explica que: “Como resultado del cambio del viejo modo de producción, basado en la pequeña explotación del artesano individual, aún cuando muchas veces presentara considerable capacidad de supervivencia, estaba destinado a desaparecer, el proletariado fabril crecía a expensas de esa clase de pequeños productores cuyo medio de

(123) Academia de ciencias de la U.R.S.S., *Manual de economía política*, Grijalbo 3a. ed., México, 1969, p. 102.

(124) DOBB, Maurice, *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, Siglo XXI, 23a. ed., México, 1991, p. 323.

vida había sido la pequeña producción...Así surge el abismo entre las ciudades fabriles y el campo”.

El mercado aparece y se desarrolla al incrementarse y diversificarse la producción mercantil y especialmente durante el siglo XIX en Inglaterra, donde la división social del trabajo se amplió a un gran número de ramas especiales de producción, acentuando la especialización de los obreros en la elaboración de mercancías. Las dimensiones del mercado, asociado al desequilibrio entre la producción y el consumo, serán factores determinantes en el surgimiento de las llamadas crisis de super-producción que se originaron durante el siglo XIX en los países capitalistas.

“Las crisis capitalistas son crisis de superproducción. La primera manifestación de la crisis es que las mercancías no encuentran salida, por haberse producido en cantidad mayor de la que pueden comprar los principales consumidores. La falta de venta de las mercancías producidas trastorna al comercio. Los nexos del crédito se rompen, los capitalistas sufren una aguda penuria de dinero disponible para hacer frente a los pagos, se desencadena la bancarrota; quiebras de empresas industriales, establecimientos de comercio y entidades bancarias” (125). En tiempo de crisis, las masas trabajadoras experimentan una extrema penuria. Los trabajadores pierden los medios de existencia porque los han producido en cantidad excesiva. Tal contradicción de la sociedad capitalista es resumida de la manera siguiente: “la pobreza nace en la civilización de la misma abundancia”.

La primera crisis industrial, que abarcó a toda la economía de un país fue la de Inglaterra en 1825; también en 1836, la crisis resurgió en Inglaterra extendiéndose incluso a los Estados Unidos, sin quedar al margen la crisis de 1847 que abarcó a toda Europa y nuevamente a los Estados Unidos. Esto indicó en esencia una crisis mundial, situación que se repitió con cierta periodicidad a lo largo de la historia del capitalismo:

55. b.- Efectos sociales, políticos y económicos del liberalismo.

La aplicación de la teoría liberal produjo como consecuencia graves

(125) *ibidem*, (123), p. 209.

desequilibrios sociales, la situación de la clase obrera empeoraba día con día, no existían normas de trabajo que protegieran sus derechos, y como resultado surgieron a manera de reacción nuevas manifestaciones ideológicas como el socialismo utópico. EFIMOV y GALKINE (126) historiadores soviéticos escriben sobre el tema :

“A comienzos del siglo XIX, la industria mecanizada realizó rápidos y grandes progresos, en Inglaterra primero y en Francia, y los demás países europeos después...Los obreros que encontraban trabajo en las fábricas eran cruelmente explotados. Los salarios eran misérrimos. La jornada laboral, tanto de hombres como de mujeres duraba de 14 a 18 horas diarias...Las terribles consecuencias de la explotación capitalista dieron que pensar a las mentes ilustradas de la época en los medios de crear una sociedad nueva. En los países capitalistas desarrollados...los socialistas utópicos elaboraron proyectos de transformación de la sociedad capitalista ”.

La ideología liberal deseaba disminuir la ingerencia económica del Estado, pero al mismo tiempo quería incrementarla en el sentido de actividad preservadora de los intereses de la burguesía, es decir, el Estado no debía regular determinadas formas de producción o de circulación pero si garantizar el goce de los productos de la actividad económica. No se pretendía marginarlo totalmente de la acción reguladora, sino que ésta se dedicará exclusivamente a salvaguardar el disfrute de los bienes obtenidos mediante tal actividad. A un Estado con estas características se le ha llamado el Estado gendarme.

La política del Estado liberal burgués durante el siglo XIX se caracterizó por la aplicación de enormes recursos del presupuesto público al pago de armamentos y equipos para el ejército, lo mismo para reprimir las protestas obreras y campesinas, que para someter a otras naciones pobres a la esfera de dominio y explotación de las naciones capitalistas industrializadas. La búsqueda de nuevos mercados donde colocar mercancías, así como la adquisición de materias primas a menores precios impulsó la construcción de vías de comunicación marítimas y terrestres en las colonias dominadas.

(126) EFIMOV, A. y GALKINE, I., *Historia moderna (1642-1918)*, Grijalbo, S.A., 10a. ed., México, 1980, p. 134.

El investigador colombiano Antonio GARCIA (127) nos explica que :

“En la conformación del modelo de capitalismo dependiente de las colonias... y de acuerdo con el nuevo esquema imperial de división internacional del trabajo los ferrocarriles ingleses tuvieron en el siglo XIX y primeras décadas del siglo XX tanta importancia como las carreteras y transportes automotores en la primera posguerra mundial a partir de la cual entraron en plena vigencia los nuevos patrones norteamericanos de dominación imperialista. Por medio de las líneas férreas se produjo la primera forma de integración física del sistema transportador orientado al exterior con exportaciones de productos primarios e importación de manufacturas suntuarias y de consumo... se estableció un mecanismo de comunicación directa entre las áreas productivas y los puertos fluviales y marítimos”.

Se puede afirmar que la dominación colonial y explotación comercial de los países pobres ha obstruido indudablemente sus posibilidades internas de desarrollo capitalista. Los sucesivos cambios en el sistema de Estados y las potencias hegemónicas, en lo que fue el paso de la hegemonía ibérica, a la holandesa e inglesa, del siglo XIX, se expresaron en nuevas y distintas modalidades de explotación de los recursos naturales, la trata de esclavos y el comercio internacional; así como la inserción de las colonias tanto de América, África y Asia en el mercado mundial de orientación capitalista, cuya única finalidad fue el saqueo sistemático de los recursos naturales necesarios para el desarrollo económico de las colonias dominadas.

La doctrina socialista (128) ha emitido el criterio de que :

“En la fase premonopolista del capitalismo, la lucha de la competencia se libraba casi exclusivamente en torno a la venta de las mercancías y además, principalmente, dentro del mercado delimitado de cada país. En la fase monopolista del capitalismo, la lucha de la competencia se mantiene en el mercado capitalista mundial, y no sólo por la venta de las mercancías, sino

(127) GARCIA, Antonio, Reforma agraria y desarrollo capitalista en América Latina, UNAM, México, 1981, pp. 42-43

(128) ibidem , (123), p. 225

también por las fuentes de materias primas y por las esferas de inversión del capital." Ésto, es un antecedente de los monopolios que a nivel internacional comenzaron a aparecer en la segunda mitad del siglo XIX, y a fines de éste no excedían en total de cuarenta. En vísperas de la Primera Guerra Mundial había en todo el mundo unos cien cártels internacionales, y al empezar la Segunda Guerra Mundial pasaban de trecientos.

Es indudable que la libre concurrencia que regía en la fase premonopolista del capitalismo puro o clásico, determinó el rápido proceso de la concentración de la producción en empresas cada vez mayores (monopólicas). La acción de la ley de la concentración y la centralización del capital conducía inevitablemente al triunfo de unas cuantas grandes y poderosas empresas, junto a las cuales desempeñan un papel cada vez más subalterno las empresas pequeñas y medianas. A su vez, la concentración de la producción preparaba el tránsito de la dominación de la libre competencia a la dominación de los monopolios. LENIN (129), señala los rasgos económicos fundamentales del imperialismo como la fase superior del capitalismo monopolista de la siguiente manera :

" 1) La concentración de la producción y del capital ha llegado a un punto tan alto de desarrollo, que ha hecho surgir los monopolios, los cuales desempeñan un papel decisivo en la vida económica. 2) Se opera la fusión del capital bancario con el industrial y surge, sobre la base de este capital financiero, la oligarquía financiera. 3) Adquiere particular importancia la exportación de capitales a diferencia de la exportación de mercancías. 4) Se forman agrupaciones monopolistas internacionales capitales, que se reparten el mundo y 5) Se pone fin al reparto territorial del mundo entre las potencias capitalistas más importantes "

Actualmente es innegable que la exportación de capitales se efectúa preferentemente a los países atrasados, en que los capitales escasean, los salarios son bajos, las materias primas baratas y el precio de la tierra relativamente reducido. Esta exportación acelera el desarrollo de las relaciones capitalistas de producción, permitiendo la obtención de enormes ganancias a las empresas monopolistas. Esta circunstancia permite establecer que en el periodo del imperialismo se culmina la formación del sistema capitalista de la economía mundial, basado en relaciones de dependencia

(129) *ИЛЬИЧЕВ, Владимир (Ленин), Acerca del Estado, Edit. Grijalbo, S.A., México, 1970, p. 30.*

económica, en detrimento de la soberanía política, es decir, en relaciones de sumisión de los países débiles con respecto a los fuertes.

Los historiadores rusos EFIMOV y GALKINE (130) nos explica que :

“A comienzos del siglo XX se había puesto fin al reparto del mundo... la política colonial de los países capitalistas había conducido ya a la conquista de todas las tierras que los imperialistas no habían ocupado con anterioridad y como ya no existía tierras "libres", se produjo una situación en que, para poder ocupar un territorio, se hacía necesario desalojar de él a quien lo poseía. había terminado la partición territorial del mundo. La lucha por un nuevo reparto del mundo ya dividido constituye uno de los rasgos fundamentales del capitalismo monopolista, se trata en última instancia, de una lucha por la dominación mundial y que conduce inevitablemente a guerras imperialistas de proporciones mundiales”.

Los Estados capitalistas durante este período destinaron grandes cantidades de su presupuesto a la militarización en vísperas de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la cual fue el resultado de la agudización de las contradicciones entre las potencias imperialistas, que luchaban entre sí por un nuevo reparto del mundo, de algunas áreas de influencia, y de una lucha cerrada por los mercados, tal y como lo fueron las famosas Cruzadas entre los siglos XI al XIII. No olvidemos que Alemania se presentó al reparto de los mercados mundiales y esferas de influencia, cuando ya el mundo estaba dividido entre las viejas potencias imperialistas. En tal virtud se formaron dos bloques imperialistas; el anglo-francés y el alemán y la Primera Guerra Mundial estremeció hasta los más profundos cimientos del mundo capitalista, sus proporciones no tuvieron precedente alguno en la historia humana (los muertos ascendieron a 10 millones de personas) y durante ésta, creció todavía más la importancia de los monopolios, su producción se orientó a satisfacer las necesidades militares, obteniendo enormes ganancias. En algunos países se prolongó la jornada de trabajo; se prohibieron las huelgas, se implantó en las empresas un régimen castrense y el trabajo obligatorio; los gastos de guerra devoraron durante la conflagración una parte enorme de la renta nacional de los Estados provocando miseria y sufrimiento entre el pue-

(130) EFIMOV y GALKINE..., *op. cit.*, nota (126), p. 382.

blo, tal criterio fue emitido por los pensadores soviéticos (131) al decir que :

“La guerra sirvió para enriquecer en fabulosas proporciones a los monopolios. Con ellas se lucraron particularmente los capitalistas de los Estados Unidos. Las ganancias obtenidas en 1917 por todos los monopolios norteamericanos excedieron de tres a cuatro veces el nivel de las alcanzadas en 1914”.

El resultado final de la contienda mundial citada fue :

UNO.- Una nueva división territorial de EUROPA; así como el surgimiento de los Estados Unidos como primera potencia mundial capitalista desplazando a Inglaterra.

DOS.- La consolidación del sistema mundial de monopolios y la crisis del sistema colonial del imperialismo.

TRES.- Las colonias y los países dependientes iniciaron la lucha de liberación nacional (India, China, Rusia, África, etc.).

CUARTO.- Se redujo también substancialmente la exportación de mercancías industriales de las metrópolis, lo cual imprimió considerable impulso al incipiente desarrollo industrial capitalista de las colonias, y.

CINCO.- Se inicia la era de la sustitución de importaciones.

La consecuencia final de lo expuesto ha sido siempre la renovación de la organización del poder estatal y las ideas. Pero también la restructuración del mercado mundial y el sistema mundial de Estados y, por lo tanto, de la configuración del espacio mundial, las relaciones internacionales de poder y las modalidades que adopta la subordinación política y económica de las naciones débiles ante las fuertes.

Alejandro DABAT (132) nos explica que en el sistema capitalista:

“...en la medida en que el intercambio internacional es, a la vez, un

(131) *Idem*, (123), p.264.

(132) DABAT, Alejandro, *Capitalismo mundial, capitalismo nacional y cambio histórico*, *Rev.de Investigacion económica*, núm. 201, UNAM, México, 1992, p.28.

proceso de confrontación entre países de diferentes niveles de desarrollo económico, tamaño y poderío estatal y militar, también se constituye la base sobre la que se establecen relaciones internacionales de exacción económica y dominación política. A través de la historia, la institucionalización de las mismas en el marco del sistema internacional de Estados, ha determinado sucesivas condiciones de explotación de las naciones más débiles, a través del saqueo, de la imposición del comercio monopolista, de la privación del derecho a la protección de sus propias industrias o del control imperialista de sus recursos naturales y la renta internacional del suelo por ellos generado para sólo citar algunas de las modalidades típicas que se sucedieron a lo largo del tiempo”.

Así en este período, los países de ultramar habían desarrollado ciertos sectores industriales con el fin de suplir las importaciones europeas. Terminada la contienda la producción industrial universal aumentó desmedidamente, sin que paralelamente aumentara el consumo, este estado de sobreproducción general en tiempo de paz, motivo una vez más la crisis económica internacional de 1929.

Es a raíz de la aparición de los monopolios y la crisis económica y política, cuando por efecto del proceso de acumulación y concentración del capital surge la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, motivando la intervención del Estado en la economía y extendiéndose a múltiples campos antes reservados exclusivamente a la iniciativa privada, brotando así el capitalismo monopolista de Estado.

56.c.- La política económica y la intervención estatal en el marco del Keynesianismo (1929-1970)

La revisión del pensamiento económico liberal se convierte en una necesidad, KEYNES, es el teórico clásico de la crisis capitalista y sus remedios relativos, en 1936 publica su Teoría General del Empleo, Interés y Dinero, surgiendo una política económica estatal activa (supra, 48 e) que contrarrestara la tendencia al desempleo mediante aumentos del gasto público y mayor cooperación económica a nivel internacional.

El papel del Estado ha variado en el tiempo y ha sido diferente en las distintas etapas de evolución de las sociedades sometidas al modo de producción capitalista. RUDOLF-SONNFAG (133) nos describe su evolución a partir del siglo XX en el siguiente sentido, " Fue Alemania el primer país en el cual el Estado amplió una vez más el campo de su acción e intervino directa y fuertemente en los procesos económicos. Es lo que se ha llamado la "Kriegswirtschaft" o economía de guerra durante la primera guerra mundial; ... tal ampliación del campo de la acción estatal se impuso en todos los demás países capitalistas centrales, en virtud de que esta crisis (1929) no se superó por las "fuerzas del mercado", es decir, por la propia economía y exigió algunos cambios en la relación entre el Estado y la economía... De hecho la política de "New Deal" de Franklin Delano Roosevelt en Estados Unidos; la política económica del nazismo en Alemania y del fascismo en Italia; la intervención del Estado en la economía francesa, inglesa y japonesa y en los demás países marcan el comienzo de una nueva fase del Estado capitalista ".

En ningún caso, la intervención económica del Estado capitalista consistió en interferir la acción de la iniciativa privada, dicha intervención se mantuvo dentro de los marcos constitucionales, pues se conservó y respetó los principios que permitieran el funcionamiento de la economía privada, la intervención estuvo encaminada a influir y estimular la iniciativa privada y sólo en algunos casos a limitar sus excesos. El Estado así, procura apoyar la acumulación de capital privado y paralelamente mantener la paz y la armonía social, para dar nacimiento al Estado benefactor.

La crisis económica mundial de 1929-1933 y la crisis de 1937-1938 vinieron a agudizar profundamente las contradicciones existentes en el seno de los países capitalistas, conduciendo a la Segunda Guerra Mundial, como medio para un nuevo reparto del mundo. Al final de la Segunda Guerra Mundial la intervención estatal se intensifica, del gasto público del Estado se constituye en un elemento fundamental de apoyo a ciertos sectores básicos. Los Estados Unidos es un ejemplo notable del impacto que tiene el gasto público en el resto de la economía, por el elevado contenido bélico que tiene ese gasto que estimula las ramas siderúrgica, química y de bienes de capital y financia importantes proyectos de investigación y desarrollo tecnológico.

(133) RUDOLF-SONNFAG, Heinz y VALECHILLOS, Héctor, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI, 2a ed., México, 1979, p. 11.

que contribuyen a estimular la demanda e incrementar el consumo como medios de lucha contra la depresión económica. La militarización de la economía benefició exclusivamente a los monopolios capitalistas productores de material bélico los cuales incrementaron sus ganancias substancialmente en este periodo

Secucia "inevitable" de la economía de la postguerra es la inflación, los incrementos del presupuesto de los Estados a los gastos de guerra, el aumento de la deuda pública, la ampliación de la producción de guerra y de la reducción de la producción civil hacen que los canales de la circulación monetaria se vean saturados de papel moneda, cuyo valor adquisitivo desciende

Maurice DOBB (134) nos ilustra sobre la evolución del Estado capitalista de la manera siguiente

"Si examinamos los quince años posteriores a la segunda guerra mundial, inmediatamente resaltan algunos rasgos importantes del mundo capitalista. Está, en primer lugar, la considerable extensión de las actividades económicas del Estado tanto en Norteamérica como en Europa occidental mediante una extensión considerable de gastos del Estado y, por lo tanto, de su influencia sobre el mercado: la influencia cada vez mayor de los gastos públicos sobre la economía se vincula a la creciente militarización de la economía en la época de la guerra fría y la lucha entre dos sistemas mundiales. Otro rasgo de este periodo son las presiones inflacionarias, y los conflictos y crisis ligados a ellas (por ejemplo, crisis de balanza de pagos), parecen haber reemplazado, al menos temporariamente, a las presiones deflacionistas"

A partir de los años cuarenta, adquirirán un mayor predominio las grandes empresas cuyos activos, en algunos casos, equivalen a la producción interna de ciertos países, estas empresas asumen un carácter transnacional y están presentes en un número importante de países, su capacidad de expansión es en base al dominio sobre la tecnología y el acceso a los recursos financieros, que le permite su rápida entrada a diversas naciones.

Entre los años 1950 y 1970, las corrientes mundiales de comercio en-

(134) DOBB..., *op. cit.*, nota (124), pp. 455-462.

tre los principales países capitalistas se mantuvieron en un alto nivel; en gran medida apoyados en el poderío norteamericano sobre las principales corrientes de comercio, por la presencia de la "guerra fría" y los gastos de gobierno que impulsaron el crecimiento de la demanda

Para la década de los años setenta, el sistema capitalista mundial además de caracterizarse por la presencia de nuevos procesos productivos, cambios en los precios internacionales del petróleo, nuevas relaciones laborales y cambios en los esquemas de participación política internacional, marcaron un predominio importante de las variables financieras y monetarias que se expresaron en grandes flujos financieros, el crecimiento del déficit público norteamericano y una abultada deuda externa de los países subdesarrollados, la que se contrató justamente en la etapa en que se volvió más caro endeudarse y en la etapa en que la mayor parte de estos países presentaba recesión económica.

En síntesis, podemos afirmar que el capitalismo es una formación histórica caracterizada por un modo de producción específico basado en la elaboración de mercancías, que presenta en su estructura fuerzas productivas y relaciones sociales de producción que se originan en la propiedad particular de los medios productivos, y en donde el Estado reduce o amplía su intervención de acuerdo a las necesidades del mercado y no a las necesidades de los hombres.

57.D.-La economía mixta y el Estado Democrático y Social de Derecho (para el caso mexicano).

No existe acuerdo sobre las fronteras y los alcances del intervencionismo estatal en las economías de orientación capitalista. Sin embargo, se reconoce desde muy distintas perspectivas y con base en la experiencia histórica, que los Estados siempre han intervenido con el propósito deliberado de agilizar, alterar o controlar los resultados de la acción del mercado, así como normar a la propiedad. René VILLARREAL (135) nos comenta al respecto:

"El mito de la competencia entre mercado libre y la intervención gubernamental conduce no solo a discusiones estériles, sino que nos ciega respecto al verdadero problema; cómo desarrollar de manera más eficiente y participativa los regímenes de economía mixta de mercado en que prácticamente todos vivimos... Así, lo que tenemos es que el Estado interviene en el mercado no para cancelarlo y sustituirlo, sino para reorientarlo ya sea a través de su acción directa o indirecta; para precisamente hacer coincidir los costos y beneficios privados con los sociales".

Todo sistema económico busca dar respuesta a la contradicción presente en todas las sociedades humanas donde ante las ilimitadas necesidades humanas y colectivas, y los limitados recursos materiales disponibles para satisfacerlas, se origina la llamada economía mixta. El maestro AYALA-ESPINO (136) nos proporciona el siguiente concepto de economía mixta: La economía mixta "...a pesar de sus imprecisiones se puede aplicar el concepto a los sistemas que combinan en el funcionamiento de su economía y mediante distintos arreglos institucionales y jurídicos el mercado y el estado. En las economías mixtas el estado administra, regula y vigila la marcha de esa combinación de acuerdo con las reglas institucionales y contractuales, pero no suple o cancela la acción del mercado, ni prescribe la propiedad privada. Su propósito explícito consiste en mejorar el funcionamiento global de la economía de acuerdo con los objetivos que definan los gobiernos en un cierto valorativo".

(135) VILLARREAL..., *op. cit.*, nota (112), p. 194.

(136) AYALA-ESPINO, José Luis, *Límites del Mercado límites del Estado*, INAP, México, 1992, pp. 54-60.

Particularmente las economías latinoamericanas se manifiestan por su carácter mixto, en consecuencia; tanto por la parte de la producción de bienes y servicios que se efectuó bajo la responsabilidad del Estado como por el poder de regulación que éste, ejerce sobre la actividad económica. Igualmente los procesos de industrialización y de sustitución de importaciones fomentados en la mayoría de los países, condujeron a la implantación de medidas de política económica de corte intervencionista en la conducción del crédito interno, en el fomento de la industria y de la inversión. El ensanchamiento de las áreas de control por las políticas directas avanzó, en algunos casos, hasta la creación de empresas públicas en sectores tradicionalmente reservados a la iniciativa privada. Del mismo modo las situaciones inflacionarias, recomendaron se adoptasen medidas de regulación de precios y salarios así como de abastecimiento y comercialización de bienes y servicios esenciales, aspectos todos típicos de las economías mixtas. Este modelo económico surge en la década de los "treintas" como respuesta al colapso de las economías liberales puras de mercado, sustentado en las teorías de John Maynard KEYNES (*supra*, 48 e) cuyo aporte más importante a la economía, fue atribuirle al Estado la responsabilidad de administrar la demanda y, con ello, el nivel de empleo.

Analizados algunos aspectos económico-doctrinales, en México, la intervención del Estado en la economía se ha dado fundamentalmente por la insuficiente respuesta del sector privado nacional o del llamado "mercado libre" a las crecientes demandas sociales de la población, por lo cual entre los objetivos que persigue el Estado mexicano mediante dicha intervención se encuentran: acelerar el desarrollo nacional; aumentar la productividad y el empleo, elevar el nivel de vida de la población y la distribución de la riqueza; fomento al desarrollo industrial y al comercio exterior; proporcionar servicios que para la empresa privada no serían lucrativos, así como controlar las actividades que se encuentran dentro de las áreas estratégicas, todo lo anterior inscrito en un marco constitucional establecido. FAYA-VIESCA (137) comenta en relación al tema:

El Constitucionalismo social mexicano "... 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 se reserva al

(137) FAYA-VIESCA, Jacinto, *Rectoría del Estado y economía mixta*, Porrúa, S.A., México, 1987, p. 26; así como a SAYEG-HELU, Jorge en *El Constitucionalismo Social Mexicano*, UNAM, 2a ed., vol. II, México, 1990, pp. 265 a 323.

Estado el monopolio de ciertas actividades económicas estratégicas, básicas y necesarias para cumplir con el "proyecto nacional (artículo 25 Constitucional federal)" contenido en el espíritu y en los valores generales y particulares de nuestra Constitución; régimen que contempla a un sector social perfectamente diferenciado y legítimo 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. Esto es la economía mixta".

La intervención estatal en la economía a través de regulaciones económicas, empresas públicas y planeación, no constituye formas de socialización, sino cometidos esenciales (137- bis) de todo Estado moderno. Los perfiles concretos de las economías mixtas contemporáneas apuntan a equilibrar el papel protagónico del Estado con las exigencias mínimas de funcionamiento de un mercado que reflejen en mayor o menor medida garantías individuales para producir, distribuir, y consumir bienes y servicios.

El desarrollo y funcionamiento de las economías mixtas actuales se ha plasmado jurídico y constitucionalmente en los llamados Estados sociales de derecho. El análisis jurídico de la economía mixta mexicana será tratada en detalle en páginas más adelante de esta obra.

(137- bis) cfr. a. CORTINAS-PELÁEZ, et. al.,..., op. cit., nota (23), pp 64-65.

58.E.- Economías centrales planificadas ¿El agotamiento del modelo económico totalitario?

La planificación central en las economías de algunos países de orientación socialista (no se han extinguido todos), fue el mecanismo mediante el cual se organizaron conscientemente y en forma anticipada las fuerzas productivas con vistas a satisfacer las necesidades sociales e individuales de la comunidad. La planificación centralizada existió en todos los países del llamado sistema socialista, se aplicó en la Unión Soviética desde 1929, cuando se elaboró el primer plan quinquenal y se extendió su uso progresivamente a las repúblicas populares que surgen como resultado de los cambios geopolíticos registrados al término de la Segunda Guerra Mundial: Checoslovaquia, República Democrática Alemana, Hungría, Polonia, Rumania, Bulgaria, Albania, posteriormente en China, Corea del Norte, Cuba y Vietnam.

El maestro Jorge WITKER (138) define de la siguiente manera el sistema de economía centralmente planificada :

“Este sistema tiene como fuente de inspiración la filosofía marxista-leninista que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción y que la reemplaza por la propiedad estatal y colectiva. Las características de estos sistemas económicos son : la propiedad social sobre los medios de producción, la planificación autoritaria de toda la economía, el monopolio estatal del comercio exterior, rígido control de cambios, desarrollo del derecho público o derecho de la planificación; sistema político de partido único; y la inexistencia de libertad económica”

La socialización de los medios de producción hizo posible que la planificación se convirtiera en el mecanismo principal para la distribución de las fuerzas productivas (maquinaria, equipo, materias primas y fuerza de trabajo) entre las distintas ramas y actividades económicas

En estas condiciones, las decisiones económicas fundamentales, en el nivel de la economía nacional, se tomaron de manera centralizada, lo que permitió encauzar los recursos productivos hacia el logro de objetivos sociales y políticos previamente establecidos por la sociedad a través de sus

(138) WITKER, Jorge, Curso de Derecho Económico, UNAM, México, 1989, p 31-32.

órganos representativos. Los países regido por este mecanismo habían logrado desarrollar en forma notable las fuerzas productivas, industrializar sus economías partiendo en general de estructuras económicas muy atrasadas, transformando y modernizando gradualmente su estructura social y logrando avances de importancia en el terreno político y cultural.

La "planificación centralizada" se diferencia de la llamada "planeación indicativa" que se ha practicado en algunos países capitalistas tanto avanzados como subdesarrollados, después de la Segunda Guerra Mundial. Aunque la planeación indicativa utiliza algunos métodos y técnicas parecidos a los empleados en la planificación central, se diferencia en el hecho de que la economía sigue determinada y gobernada por las leyes económicas del mercado que operan anárquicamente, sin posibilidad real de control por parte del Estado. La planificación indicativa sigue dominada por la ley del valor y la ley de la máxima ganancia, razón por la cual los planes no tienen carácter obligatorio y el Estado se limita sólo a persuadir e influir en los empresarios privados a través de diversos instrumentos de política económica.

El economista Oscar LANGE (139) afirma :

"La planificación es solamente el medio de someter la acción de las leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de la voluntad humana con un sentido social".

En la que fue la etapa inicial de la planificación prevalecieron sistemas altamente centralizados basados en un modelo de desarrollo típicamente extensivo, donde el crecimiento económico se lograba de manera principal con la utilización de los recursos antes subutilizados y la incorporación creciente de mano de obra. Sin embargo la aplicación de métodos tan centralizados se habían convertido en una traba para avanzar en el desarrollo intensivo posterior del sistema socialista, razón por la cual se volvió una necesidad la instauración de métodos de dirección más descentralizados, que dieran mayor autonomía a las empresas y que se apoyaran más en el mercado.

(139) LANGE, Oscar, *Papel de la planeación en la economía socialista, problemas de economía política del socialismo*, F.C.E. México, 1976, p21.

El maestro MOCTEZUMA-BARRAGÁN (140) nos indica que : "... identificar al bloque soviético de los 80's con el socialismo y la planificación central es equivoco... cuando lo que existía en la URSS y Europa del Este era un sistema en el que gradualmente desde los 60's se introdujeron elementos de capitalismo, propiedad privada y mercado libre, hasta convertirlo, a fines de los 80's, en un verdadero sistema híbrido, muy lejano a lo que se conoce tanto como capitalismo clásico, o como socialismo clásico".

Durante la década de los ochentas la frustración y la insatisfacción de la población de estos países, respecto del esperado crecimiento de los niveles de consumo se agravó, revirtiendo en la reducción de la producción y consecuentemente hizo descender la productividad y el ritmo de crecimiento de la economía. En tal virtud el grueso de los países del bloque socialista introdujeron una serie de reformas sorprendentes (se ha modificado la estructura político-ideológica y geográfica de Europa del este), encaminadas a una nueva fase de desarrollo económico en un marco de libertades ciudadanas, que se caracterizaron por el abandono de los modelos de desarrollo extensivo, y basándose en la utilización cuantitativa de mano de obra y medios de producción, por otro de desarrollo intensivo que incrementara la productividad, aprovechando los aspectos técnico-científicos; modernizando el aparato productivo en base a las exigencias del mercado y, del ahorro tanto de materias primas como de energéticos. El economista Alejandro DABAT (141) ilustra este fenómeno de la manera siguiente

"... esos países, cualquiera que fuese su nivel de estatización económica y planificación central, siempre han estado inmersos en el mercado mundial capitalista, y en última instancia sometidos a sus fuerzas concurrentes. Por esa razón, su nivel de autonomía relativa creció considerablemente en las épocas de contracción del mercado mundial, como el periodo de "entreguerras", y se debilitó en épocas de internacionalización del mismo. Desde esta perspectiva, la crisis económica de Europa del Este es un resultado tanto de causas internas (agotamiento del socialismo de Estado), como del impacto concurrente provocado por la nueva revolución tecnológica y el nuevo salto en la internacionalización del mercado mundial" (infra.59 F)

(140) MOCTEZUMA-BARRAGÁN, Pablo, La URSS y Europa del Este antes de la Perestroika, Rev.A, La caída del socialismo en el mundo, núm.31, U.A.M.-Azcapotzalco, México, 1993, p.104.

(141) DABAT..., op.cit, nota (132), p.26.

En síntesis los métodos de planificación central que fueron necesarios y útiles en el período inicial de la revolución social y de la industrialización rápida de los países del Este, tuvieron que ser modificados para adecuarlos a las necesidades de la población. Pero en este proceso de modernización (1960-1985) se cometieron errores, limitaciones, deficiencias y desviaciones por parte del Estado, que limitaron las libertades individuales, no favorecieron la participación democrática en la solución de los problemas económicos y sociales, no promovieron la crítica como instrumento para seguir construyendo una sociedad socialista auténtica, en su lugar se impulsó una excesiva centralización y monopolización por parte del estado de los medios productivos (no se socializaba la propiedad), el Estado a su vez estaba en manos de una burocracia autoritaria que imponía sus propios intereses por encima de los de la sociedad, así mismo se operó un proceso creciente de reformas de liberalismo económico. La Unión Soviética como país hegemónico del "bloque socialista" siguió un proceso contradictorio durante más de dos décadas que la convirtió en un país donde dominaba el capitalismo monopolista de Estado y el mercado negro, para el final de la década de los años ochenta, este modelo de desarrollo había entrado en una profunda crisis lo mismo en la URSS que en otros países del Este, que prepararon el camino para transitar del capitalismo monopolista de Estado al capitalismo clásico (142). Proceso acorde con la tendencia mundial a la globalización económica del comercio internacional. Este proceso ha sido interpretado equivocadamente como el fin del socialismo y el fracaso de la planificación central, sin examinar que en los mecanismos económicos del libre mercado igualmente existe marginación y pobreza.

(142) *cfr. a MOCTEZUMA-BARRAGÁN...*, *op.cit.*, (140), p.113.

59.F.- Crisis y Reestructuración de la economía mundial. **(El proceso globalizador)**

En la década de los años setentas la economía mundial enfrenta los efectos del deterioro del patrón de acumulación de capital instaurado después de la Segunda Guerra Mundial. La crisis de este periodo es de tipo industrial, que tiene como manifestaciones principales un deterioro en la productividad y rentabilidad del sector industrial, la dificultad del capital para mantener la tasa de beneficio, inflación creciente, desempleo masivo, desequilibrio en las finanzas públicas y crisis energética.

A partir de 1973-1974, concurren estos fenómenos, y se abre un periodo de transición en el cual se pone en marcha una reestructuración global de las economías, que va a suscitar alteraciones profundas en la estructura económica de los distintos países del mundo (la caída del bloque "socialista").

El economista André GUNDER (143) explica la transformación de la economía mundial de la manera siguiente :

El sistema económico mundial "...proyecto alternativas de transformación, intentando una mayor integración en la economía mundial mediante una adaptación de la cambiante división del trabajo a través de la promoción de exportaciones desde el tercer mundo... en una crisis, el sistema debe sobrellevar vastas transformaciones económicas, sociales, política y culturales, incluyendo cambios tecnológicos. Durante estos periodos de crisis hay necesidad de una reducción de los costos de producción, es decir bajar los salarios, trasladar la producción a lugares donde es más barata y lo más importante realizar cambios tecnológicos que disminuyan los costos de producción"

La reestructuración económica en los países industrializados esencialmente se ha encaminado a recuperar la productividad perdida (143- bis) en

(143) GUNDER-FRANK, André, "El Desafío de la crisis": crisis económica mundial irrenias políticas internacionales, edit Nueva Sociedad, Caracas, 1988, pp.91-93

(143-bis) *ibidem*, p.67. "... en los Estados Unidos desde 1979 la productividad ha caído de modo absoluto mientras que ha continuado aumentando a tasas mucho menores, en Europa occidental y el Japón".

aquellas actividades que no reaccionaron con flexibilidad a las condiciones de la crisis internacional y del mercado doméstico. Así el cambio de la asignación y organización de los recursos productivos fue acompañado de innovaciones tecnológicas que propician el ahorro de los factores e insumos productivos, para favorecer el intercambio comercial con el exterior.

En consecuencia, la reestructuración implica el desplazamiento de las actividades industriales de exportación a los países capitalistas **dependientes con menores costos de producción, el desarrollo de eficientes sistemas de organización empresarial, también incluye el uso de diversos instrumentos de política económica como lo son la apertura comercial, la liberación de precios, la privatización de empresas públicas (144), reducción del gasto público, atracción de inversiones extranjeras, el incremento de la productividad y el desarrollo tecnológico. Esta nueva subordinación económica de los mercados internos de los países con orientación exportadora compromete su soberanía y el bienestar social de sus habitantes**

André GÜNDER (145) nos ejemplifica este proceso de la siguiente manera:

“La frontera norte de México, al Sur del Río Bravo, comenzó a ver en los años setenta la instalación de fábricas de productos de exportación para el mercado norteamericano. Luego, a fines de los años setenta, Corea del Sur, Hong-Kong, Taiwan y Singapur comenzaron el llamado crecimiento estimulado por la exportación, que está basado en la producción para el mercado mundial de mercancías que requieren mano de obra intensiva”

La tendencia del capitalismo en los años ochentas es cada vez más, y funciona globalmente como sistema económico mundial. Esto queda demostrado por el nivel alcanzado por la internacionalización de todas las formas de capital, así como la creciente importancia del mercado mundial. Más allá de la internacionalización hay un proceso creciente de integración de la economía mundial capitalista. Al proceso de internacionalización del capital industrial a través de las transnacionales, se agregan nuevos niveles

(144) *cfr. a. ASPÉ-ARMIETTA, Pedro, El camino mexicano de la transformación económica, F. C. I., 2a ed. México, 1993, pp 154 y sigs.*

(145) GÜNDER-FRANK, ..., *op.cit. nota (143), p. 9*

en el proceso de concentración y centralización del capital financiero. Grandes empresas de una misma rama, de varios países se integran para competir con otras integraciones de otras grandes empresas de los mismos países. Así los principales beneficiarios del proceso de globalización son las empresas multinacionales.

El capitalismo desarrollado ha enfrentado paralelamente la crisis de la deuda por cesación de pagos, constituyendo en verdadero club de acreedores en los que participan los bancos privados internacionales, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, los bancos centrales de los propios gobiernos de los países capitalistas desarrollados. En forma conjunta ha resuelto primero los créditos puente y después los paquetes de rescate financiero que comprometen y someten política y económicamente a las naciones deudoras a las directrices fijadas según los intereses de los organismos financieros multinacionales. Antes de recibir préstamos adicionales los gobiernos deudores deben devaluar sus monedas, reducir los gastos estatales, especialmente de los subsidios al consumo y para el bienestar social popular, reducción de los salarios y un tratamiento favorable al capital privado, y especialmente el extranjero. El escritor Orlando CAPUTO-LEIVA (146) nos aporta datos interesantes sobre la crisis de la deuda de los países de América Latina :

“En las discusiones sobre la balanza de pagos norteamericana y el financiamiento de sus grandes déficit comerciales, se plantea que la fuga de capitales de América Latina ha jugado un papel fundamental en la compensación de dicho déficit. La fuga de capital viene nuevamente a demostrar que el capital no tiene patria. En muchos casos se puede demostrar que previo al estallido de la crisis financiera, los Estados conseguían créditos externos para enfrentar dicha crisis, pero éstos eran utilizados por el capital privado para fugar capitales”.

En conclusión, el remedio a la crisis consistente en el crecimiento basado en la exportación de mercancías adoptado por algunos países en desarrollo, y la absorción de sus exportaciones por el resto del mundo es una cosa, pero la generalización del mismo en el resto de naciones es una cues-

(146) CAPUTO-LEIVA, Orlando, *La crisis económica mundial en las relaciones económicas internacionales*, Rev. de Investigación Económica, núm. 170, UNAM, México, 1984, p. 91.

ción muy distinta (¿quién exportaría y quién importaría?). El crecimiento basado en la exportación genera, sin duda, empleo, pero a futuro es inestable debido a su dependencia del mercado mundial. De este modo se plantean las bases sobre las cuales el capitalismo mexicano busca su proceso de reestructuración económica e incorporación al mercado mundial globalizado.

60.a. - Estado y economía en México.

La vida social del hombre ha ido adquiriendo una complejidad enorme en todas sus manifestaciones, especialmente en lo económico, una complejidad que afecta positiva o negativamente a todos los individuos y a la colectividad en su conjunto como nación y que, por tanto, es una cuestión de índole estatal.

El sistema económico-social y político mexicano surge de una revolución social en 1910 y se plasma en el contexto de una Carta Constitucional, que logra sintetizar una tradición liberal con derechos sociales y colectivos en beneficio de las masas campesinas y trabajadoras. Es en este contexto histórico donde surge en el marco del Derecho la estrecha vinculación del Estado con la economía.

El Estado mexicano no puede esperar que el desarrollo económico, el cambio social progresivo, la creatividad cultural y científico-técnica, la justa distribución de la riqueza y la plena independencia resulten del libre juego de las fuerzas del mercado, ni de estructuras económicas originadas por procesos espontáneos. El desarrollo integral debe ser promovido y ejecutado por el Estado a través de su sector público en colaboración con las organizaciones del sector social y por las empresas del sector privado. Esta premisa general instituye un orden normativo que hace posible la intervención del Estado en la economía, tenemos entonces que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone al poder estatal el principio de jurisdicción, limitando su ejercicio, para proteger así, al individuo, a las clases sociales, y a la sociedad; tenemos también, que la Constitución por su rango de expresión soberana de la nación, consagra las formas de intervención estatal en la economía

Es justamente en estos tiempos, y ante el embate y las imposiciones crecientes del neoliberalismo, que en México se debe ratificar y fortalecer a

nivel constitucional el principio jurídico de la Rectoría económica estatal, (147) y el régimen de economía mixta.

61.b.- Intervención del Estado Mexicano en la economía a través de la empresa pública

A través de la empresa pública se concreta la intervención del Estado en el proceso económico y social, tanto en regulación de los mecanismos del mercado como en la producción de bienes y servicios de importación estratégica para el país.

Las empresas públicas mexicanas en opinión de René VILLARREAL (148) desempeñaban una cuádruple función :

“1) Crearon ciertas instituciones necesarias, previamente inexistentes; 2) mantuvieron la soberanía nacional de los recursos; 3) sirvieron para extender los sectores que se encontraban desarrollados inadecuadamente por la iniciativa privada y 4) existieron para cubrir las necesidades de bienestar social”.

Por otro lado, Jorge RUIZ-DUEÑAS (149) especialista en Administración pública mexicana, agrega una quinta función “ayudar a mantener un adecuado nivel de empleo”. A las anteriores misiones debe agregarse que debido a la intensidad del capital destinado a muchas de las industrias y proyectos estatales, el Estado estimuló a su vez las inversiones privadas y actuó como la fuerza motriz que impulsaba a toda la macroeconomía y también jalaba al débil sector privado

Se desprenden de este análisis los principales perfiles que definen a

(147) *cfr. a, CORIÑAS-PELAEZ y et al... ,op. cit. nota (23), P 203, en el sentido de que "...La jerarquía de las normas y los imperativos de la Constitución son violados, consintiendo toda privatización con el pretexto de la rentabilidad financiera, en el marco de la deuda externa, y por los caprichos del gobernante en turno, argumentando modernidad".*

(148) VILLARREAL, René, y VILLARREAL, Norma Rocío, *Las empresas públicas, en Gerardo M-BUENO (comp.), Operaciones de política económica en México*, Tecnos, México, 1977, pp. 83-85.

(149) RUIZ-DUEÑAS, Jorge, *Sistema económico, planificación y empresa pública en México, U.A.M., Azcapotzalco, México, 1982, p. 74*

la empresa pública como : aquella unidad económica destinada a la producción de bienes y servicios esenciales sujeta a regulación estatal, con el fin de que opere bajo propósitos de beneficio social. La empresa pública encuentra su sustento jurídico en nuestra Constitución Federal en sus artículos 25,27 y 28 que establece y ordena de manera explícita las facultades del Gobierno Federal en materia económica, siempre referidas al interés general, con ello se reafirma el principio de Rectoría económica del Estado en el Desarrollo Nacional y se definen los espacios de acción de los Sectores Constitucionales (150) productivos como integrantes de la economía mixta sancionada por nuestra Constitución.

Las empresas públicas en México tienen profundas raíces en nuestra historia (*supra*, Capítulo I), su progresiva integración ha permitido dar concreción a las grandes decisiones de política económica para preservar la Soberanía Nacional y sustentar el desarrollo económico y social del país, es cierto que no siempre ha cumplido con sus cometidos (151), sin embargo, sus fallas no están asociadas a los proyectos que les dieron vida, ni a su impacto macro-económico, sino más bien a problemas de capitalización y de gestión originados por el modo de articulación de estas empresas con el gobierno; a la falta de continuidad de los proyectos, y a la inadecuada selección que con frecuencia se hace de sus funcionarios.

REY-ROMAY (152) sostiene que las empresas públicas podían ser mucho más eficientes si se seleccionaran a los directivos con base en criterios objetivos "...en lugar de ser seleccionados según su lealtad y utilidad al PRI o sencillamente porque tienen los nombres "correctos"...el sector paraestatal fracasa no sólo por la corrupción personal sino también por la debilidad de los directivos que piensan que es suficiente con hacer respetar las reglas (escritas y no escritas) de la dirección burocrática".

En el caso de nuestro país, los argumentos con que se ha tratado de des

(150) *cfr. a CORTIÑAS-PELAEZ y et al., op.cit., nota (23), pp. 184-185, "...El texto Constitucional...señala dos áreas económicas para los cometidos del Poder Público...los cometidos esenciales, denominada "áreas estratégicas"... y las áreas prioritarias (los de servicio público, los sociales y los privados)".*

(151) *ibidem., pp.52-88., respecto de la "categorización de los cometidos en Derecho público mexicano".*

(152) REY-ROMAY, Benito, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, Siglo XXI, 2a.ed., México, 1987, pp. 93-94.*

calificar a la empresa pública, ignoran con frecuencia por qué y cómo surge el Estado empresario en México. En primer lugar no fue un proceso que desplazará a la industria privada, sino que llenó espacios no ocupados por el capital privado; en segundo lugar fueron operaciones de rescate de empresas privadas, en un intento que trató de impedir el desempleo que el cierre de las empresas en quiebra produciría. Estas empresas rescatadas provenientes del sector privado han llegado a representar más del 50 % del total del sector paraestatal.

62.c.- La crisis económica y la modernización en México.

La economía mexicana desde fines de los años sesenta dejó de tener una dinámica que se sustentaba fundamentalmente en la sustitución de importaciones para el mercado interno, para pasar a depender en forma creciente de factores externos. Es decir, la inversión extranjera directa y los créditos externos pasaron a ser cruciales para financiar los diferentes desequilibrios económicos y alcanzar condiciones de estabilidad y crecimiento económico. A ello se le sumó el auge petrolero de 1978 a 1981.

Dicha disponibilidad de recursos no se canalizó al desarrollo de la industria de bienes de capital y al progreso técnico, lo que originaba que la dinámica económica repercutiese en constantes presiones sobre el sector externo, debido a la baja capacidad exportadora derivada de los bajos niveles de productividad y competitividad prevalentes. Al no generarse capacidad de pago del servicio de la deuda acumulada, y dado los altos niveles de sobre endeudamiento externo, así como la fuga de capitales, terminaron frenando la actividad económica y desataron una profunda crisis financiera en el Estado mexicano.

Esthela GUTIÉRREZ-GARZA (153) nos explica las consecuencias de esta crisis financiera:

“Al escasear los recursos financieros por los compromisos de pago de la deuda externa, el gobierno recurrió al endeudamiento interno presionando las tasas de interés al alza con la consiguiente incidencia en los precios. Los

(153) GUTIÉRREZ-GARZA, Esthela, (coord), *Testimonio de la crisis. Los saldos del sexenio (1982-1988)*, Siglo XXI, México, 1990, pp 12-13.

créditos se encarecieron, la inversión se contrajo, la capacidad ociosa se incrementó dañando al capital productivo y favoreciendo al capital especulativo... En estas condiciones la inflación armenazó con ser incontrolable... Así, empezando con una tasa anual del 81% en 1983, en 1987 había alcanzado la cifra del 160% lo que evidenciaba el fracaso de la política anti-inflacionaria del régimen”.

El gobierno de Miguel de la MADRID (1982-1988) tuvo que disminuir sus gastos programables para disciplinar sus finanzas y recurrió a un programa de modernización de la economía impuesto ya por los organismos financieros internacionales, orientado hacia la búsqueda de una nueva racionalidad en las formas de intervención del Estado en la economía. El proyecto de reestructuración económica se manifiesta en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) y en otros programas sectoriales como el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 y el Reconversión Industrial, documentos que enuncian normativamente la estrategia del cambio estructural de la política económica, sujetándose libremente a las leyes del mercado, dando paso a una mayor participación del sector privado, en menoscabo del patrimonio estatal.

Para poner en marcha este proyecto modernizador, que pretende incorporar la economía mexicana al mercado mundial, el régimen gubernamental de 1982-1988 requirió recuperar el apoyo de la burguesía mexicana (154), a través de la negociación política y económica que incluyó como elementos principales: **la reprivatización de la economía paraestatal**, la absorción de la deuda privada, la incorporación de México al GATT y garantizar la continuidad de dicho proyecto modernizador en el siguiente sexenio, por tal razón se preparó el terreno al futuro sucesor presidencial, “usurpador” (155) de la voluntad popular. En diciembre de 1987 se instrumenta la política del Pacto de Solidaridad Económica (luego del fracaso de los planes anteriores) para reducir la inflación y los efectos negativos que ésta ejercía sobre las finanzas públicas, sobre el sistema financiero, sobre el poder adquisitivo de los salarios y frenar las acciones espe

(154) *ibidem*, p. 21.

(155) *cfr.* a CORTIÑAS-PELAEZ et al ..., *op.cit.*, nota (23) , p 184, en el sentido de que “...estos proyectos de la clase dominante se pretenden presentar como aspiraciones de la sociedad civil, como si fueran un reclamo de la voluntad general, cu riosamente ésta violada por los resultados “fraudulentos de la elección de 1988”.

culativas motivadas por el crack de la bolsa de valores. Dicha política pasó a sustentarse, además de las políticas de austeridad estatal, en un tipo de cambio nominal fijo, en la apertura comercial y en la disminución de aranceles, para permitir el libre flujo de importaciones baratas y así propiciar un proceso de competencia que reduce el crecimiento de los precios. Ello repercutió rápidamente sobre el sector externo al atraer mayores recursos externos para financiar el déficit de cuenta corriente de balanza de pagos. Así, se profundizan las reformas estructurales de orientación neoliberal de mercado para ampliar el área de influencia del sector privado nacional y extranjero. Se radicaliza la disminución de la participación del Estado en la economía, la privatización de las empresas públicas, así como el proceso de desregulación y liberalización comercial y financiera de la economía, permitiéndole recurrir de nuevo al mercado internacional de capitales.

De este modo la estrategia económica del sexenio 1988-94, descansó en la promoción e incentivo de la entrada de capitales, a través de la venta de activos nacionales, de mayores niveles de endeudamiento externo, colocando bonos y acciones en el mercado nacional e internacional de capitales, así como creando condiciones de "confianza" con el Tratado de Libre Comercio y modificando la Ley de Inversiones Extranjeras y la Ley reglamentaria del artículo 28 constitucional (156), ordenamientos que otorgan concesiones crecientes al capital privado.

No obstante, la gran entrada de capital al país los resultados han significado para la sociedad mexicana: la reducción del gasto público en los renglones de educación, salud, vivienda, empleo y seguridad social. El desplome del poder adquisitivo del salario, y sobre todo los cambios profundos en la calidad de vida han provocado en los ochenta e inicios de los noventa una angustia generalizada: se trabaja el doble y no se alcanza ni el nivel, ni la calidad de vida de la década anterior.

En conclusión el proceso de reestructuración de la economía a nivel mundial obedece a las nuevas necesidades del sistema capitalista de abrir zonas de alta rentabilidad al capital financiero internacional y de la libre circulación de mercancías en un mercado dominado por las grandes corpora-

(156) Publicadas en el D.O.F., del 20 de diciembre de 1993; del 27 de diciembre de 1993 y del 24 de diciembre de 1992.

ciones trasnacionales, en consecuencia las economías nacionales debilitadas por la crisis económicas recurrentes terminan por incorporarse al proceso de modernización económica que impone el proyecto globalizador de reestructuración económica mundial. En México dicho proceso ha requerido la modificación de la estructura económica y la adecuación del marco jurídico derivado de nuestra Constitución, de tal forma que se delimiten jurídicamente las facultades estatales en la economía.

CAPITULO TERCERO

La Constitución Política Federal de 1917 y la Intervención del Estado en el marco jurídico de la organización económica del Estado Mexicano.

Sumario

63.A) La expansión de las facultades estatales (1917-1988) en el marco jurídico de la Constitución de 1917, 64.a) El artículo 27 Constitucional, el principio de la propiedad originaria de la nación, 65.b) El inicio y legitimidad de la intervención económica del Estado democrático y social de Derecho en México (1917-1988), 66.aa) El fin del caudillismo y la supremacía del Poder Ejecutivo, 67.bb) El cardenismo y la ampliación de la intervención estatal en la economía, 68.cc) El plan sexenal y la planeación económica, guía de la intervención económica del Estado, 69.dd) La intervención del Estado en el proceso de industrialización y la sustitución de importaciones (1940-1954), 70.ee) La expansión del sector paraestatal en el desarrollo estabilizador (1954-1970), 71.ff) La crisis económica de la deuda externa (1970-1988), **72.B) Rango Constitucional de la Rectoría económica del Estado,** 73.a) La base normativa de la Rectoría económica del Estado (Artículo 25 Constitucional), 74.b) La economía mixta en México su criterio constitucional, **75.C.- Ambito de actuación económica del Estado mexicano,** 76.a) Las áreas estratégicas ¿Monopolio estatal igual a monopolio privado?, 77.b) Las áreas prioritarias del desarrollo nacional, **78.D.-El sistema nacional de planeación,** 79.a) La Ley de Planeación y el sector paraestatal, 80.b) El Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994) y el sector paraestatal, **81.E.- Las formas de organización administrativa inherentes al sector paraestatal,** 82.a) La Sectorización, 83.b) La variante Globalizadora, **84.F) Características de la Administración Pública Paraestatal (strictu sensu),** 85.a) Los Organismos Descentralizados, 86.b) Las Empresas Públicas Estatales Mayoritarias, 87.c) Los Fideicomisos Público.

63.A.- La expansión de las facultades estatales (1917-1988) en el marco jurídico de la Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 dio una nueva organización jurídica al Estado mexicano, otorgándole amplias facultades para estructurar a la sociedad, ya que al Estado debían subordinarse todos los elementos de la sociedad, así como el interés particular al interés público. La Constitución del 1917 significa en este sentido la superación del liberalismo individualista y abstencionista, dando paso al Estado interventor.

El maestro GUERRERO-OROZCO (157) explica este fenómeno de la siguiente manera :

“ El proyecto de desarrollo capitalista mexicano (plasmado en el texto Constitucional), fué radicalmente distinto del modelo europeo y estadounidense, pues el actor principal no era el empresario privado, sino el Estado. Al mismo tiempo, la Revolución había nacido de grandes demandas populares, principalmente campesinas (esto no obsta a las del incipiente movimiento obrero), y aparejado se desarrollaría un proyecto de bienestar social basado en la reforma agraria y la reversión de los recursos naturales al seno de la nación. La consecuencia fué el incremento de la actividad del Estado y la ampliación de la administración interna” (el subrayado es nuestro).

La institucionalización de la intervención estatal en la economía en el texto Constitucional de 1917 aportó una nueva concepción de los cometidos del poder público (158), que ampliaron las áreas económicas reservadas al Estado como medidas para garantizar la soberanía nacional sobre los recursos naturales, así como asegurar el acceso de las comunidades campesinas a la tierra y proteger los derechos laborales de los trabajadores.

El Estado mexicano se transforma en un Estado intervencionista asumiendo la tarea de dirigir, estimular y limitar las actividades sociales y

(157) GUERRERO-OROZCO..., *op. cit.*, nota (73), p. 224.

(158) *cf.* a. CORRIÑAS-PELÁEZ y *et. al.*..., *op. cit.*, nota (23), pp. 55 a 63, establece que “...en el marco del Estado democrático y social de Derecho, preceptuado por la Constitución de 1917... llamamos cometidos esenciales a las tareas estratégicas concretas, ...insusceptibles de toda concesión a los particulares”.

económicas conforme a criterios de justicia social que procuren el bienestar y beneficios sociales a todos los habitantes del país con el fin de erradicar la marginación y la pobreza. Por tanto el Estado toma un papel activo en la promoción del desarrollo económico, y ante la ausencia de una burguesía empresarial nacional, el sector público decidió ocupar ese vacío e impulsar con la actividad estatal el proceso de industrialización de carácter capitalista.

El Constituyente de Querétaro sentó las bases jurídicas que justifican y legitiman la intervención en la economía del moderno Estado social de Derecho (159) y cuya máxima expresión se contempla en el actual artículo 27 Constitucional que establece a la propiedad una función social, puesta en peligro las recientes reformas de 1992.

64.a.- El artículo 27 Constitucional, el principio de la propiedad originaria de la nación.

La revolución mexicana cambio de manera profunda la estructura casi feudal de la propiedad de la tierra, a partir del reparto entre los campesinos iniciado en 1915 y plasmado jurídicamente en el artículo 27 de la Constitución de 1917, que estableció el principio fundamental de que la propiedad corresponde originalmente a la nación y que esta ha tenido y tiene el derecho de transmitir su dominio para constituir la propiedad privada e imponerle las modalidades que dicte el interés público. Se facultó al Estado mexicano en calidad de representante de la nación, para administrar la propiedad de tierras, aguas, minerales, yacimientos, salinas, carburos del subsuelo y en general de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

CHÁVEZ-PADRÓN (160) resalta la importancia de la propiedad en su función social de la siguiente manera: "De los cambios jurídicos que trajo consigo la Revolución Mexicana, sobresale principalmente el nuevo concepto de la propiedad como función social y explica en el artículo 27 constitucional el régimen de economía mixta de nuestro país y la tutela que

(159) SAYEG-HELU, Jorge, *México Democracia Social*, UNAM, México, 1981, p. 39.

(160) CHÁVEZ-PADRÓN, Martha, *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990, p. 88.

el Estado tiene de los recursos enérgicos, mineros y productos alimenticios básicos”.

El principio jurídico de la propiedad originaria de la Nación es el elemento socio-económico del cual se desprende la nueva estructura del Estado intervencionista mexicano que supera ampliamente los moldes del Estado liberal (gendarme), al proclamar la superioridad de los intereses sociales por sobre los intereses individuales, beneficiando a la propiedad comunal, ejidal, rural y haciendo depender a la propiedad privada del interés colectivo. Empero en los años noventa estos principios se han abandonado (160-bis), dando paso de nueva cuenta a los arcaicos esquemas liberales (161) en busca de la supuesta "modernidad". Los teóricos neoliberales consideran que los ideales pretendidos por toda reforma agraria no tienen ningún significado en una economía de mercado (162), por que la propiedad de la tierra constituye sólo un activo más de la producción.

65.b.- El inicio y legitimidad de la intervención económica del Estado democrático y social de Derecho en México (1917-1988).

Al término de la Revolución, la nación se encontraba destruida en sus bases económicas, esto dificultó el nuevo proyecto político, social y económico contemplado por la Constitución de 1917, el Estado a través de un ejecutivo fuerte y altamente centralizado debió crear las condiciones mini-

(160-bis) *efr. Las recientes reformas publicadas en el D.O.F de fecha del 6 de enero y 16 de febrero, del año de 1992, una respecto del artículo 27, y la otra en cuanto a su ley reglamentaria*

(161) *efr. a., KRUEGER, Emilio, En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna, Cirujalbo, México, 1994, pp 211 a 214, en el sentido de establecer " que la Constitución de 1917 fue la primera en el mundo que en sus normas acogió principios de justicia social fundados en un sentido social de la economía (en una preeminencia del interés colectivo sobre los particulares) pero a partir de la proclamación de la política neoliberal antipopular, conservadora y francamente sometida a los intereses del capital internacional, la tendencia política y la aspiración de bienestar social dio un giro de 180° porque se adoptaron las tesis del viejo liberalismo de cuño capitalista. Se postuló que la propiedad privada y la acción de la empresa privada eran pivotes del desarrollo..."*

(162) *efr. en GUILLEN-ROMO, Hector, El consenso de Washington en México, Rev. Investigación Económica, núm. 207, UNAM, México, 1994, p.39.*

mas para el reestablecimiento de las actividades económicas, tales como la pacificación del país que equivalía a dotar de estabilidad al sistema político; así delineó una política de estímulos y garantías para la inversión de los capitales necesarios para la reconstrucción del país, la intervención directa del Estado confeccionó una política de inversiones públicas que hiciera más ágil el proceso de industrialización de tipo capitalista, acorde con la nueva Constitución Política.

RIVES-SÁNCHEZ (163) nos dice sobre el tema :

“El ejecutivo mexicano post-revolucionario pasó a regular la economía a través del gasto público, la política fiscal, la política monetaria, estímulos y restricciones al comercio, esfuerzos por desarrollar la seguridad social, la política agraria y laboral; pasó a desarrollar completamente la función educativa, participó en la política eléctrica, de hidrocarburos, aspectos forestales y muchas más áreas económicas al devenir del tiempo ”.

Entre 1920 y los años de la Gran Depresión Mundial en 1929, se inicia el proceso de expansión institucional del sector público que se centró esencialmente en la tarea de reconstrucción, ereación de infraestructura y formación de un marco normativo que concretizara la intervención del Estado en la economía. Esta política económica propició la recuperación económica del país que se reflejo en la ampliación del mercado interno, en la creación de fuentes de trabajo y en el proceso de acumulación y reproducción del incipiente capital privado.

El maestro RUIZ-DUEÑAS (164) reseña la expansión de instituciones del sector público del modo siguiente :

“... en la década de los años veinte se crearon la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, con el propósito de resolver el caos en que se hallaba el incipiente sistema bancario del país. Asimismo, fué integrada la Comisión Nacional de Caminos para lograr la integración física del territorio nacional, también se constituyeron la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para sanear las actividades del sector

(163) RIVES-SÁNCHEZ..., *op.cit.*, nota (63), p 280.

(164) RUIZ-DUEÑAS, Jorge, *Empresa Pública: Elementos para el exámen comparado*, F.C.E., México, pp 116-117.

agrícola...Este tipo de instituciones nacieron con el propósito de auxiliar (es por ello que CORTIÑAS/CASTAÑÓN, consideran a la paraestatalidad como auxiliar de la Administración Pública mexicana) al gobierno federal en atención a las nuevas facultades que la Constitución de 1917 le otorgó " (el subrayado es nuestro).

A partir de la década de los años veinte se desarrolla un proceso en el cual cada vez más van a ser las instituciones del Estado las que desenvuelvan las nuevas facultades plasmadas en el sistema jurídico sancionado por la Constitución y no la de los individuos o caudillos con ambiciones políticas.

66.aa.- El fin del caudillismo y la supremacía del poder ejecutivo.

Los personajes y caudillos revolucionarios más prominentes simbolizaban un serio obstáculo para la consolidación y estabilidad política del Estado nacional. Los caudillos representaban poderes locales que dividían política y económicamente al Estado mexicano y restaban poder al ejecutivo federal personificado en el Presidente de la República (165). La Constitución de 1917 se convirtió en el instrumento jurídico que legitimó e institucionalizó la centralización de la organización administrativa, premisa indispensable para el proyecto económico de industrialización de tipo capitalista.

GUERRERO-OROZCO (166) escribe sobre el tema lo siguiente : "De manera general se puede apuntar que la administración centralizada del Estado capitalista es condición imprescindible de su propia existencia, ya que la unificación del poder político evita la formación de núcleos autónomos que desafían la unidad del Estado...es decir, la centralización política y administrativa es la mejor arma para combatir y eliminar la disgregación de los poderes locales".

(165) *cf.* a CARPIZO-Mc GREGOR, Jorge, *El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, 12a. ed. México, 1994, pp. 45 a 49, en el sentido de que "...nuestro artículo 80 dispone que el poder ejecutivo es unitario... la expresión supremo poder ejecutivo es una reminiscencia de otras épocas en que se acostumbró calificar de supremos a los poderes... Lo único curioso es que actualmente sólo se hace énfasis en dicho adjetivo respecto al poder ejecutivo, habiendo desaparecido en lo referente al poder legislativo..."*

(166) GUERRERO-OROZCO..., *op.cit.*, nota (118), pp. 186-187.

El fortalecimiento político del poder ejecutivo permitió la organización de la intervención estatal en la economía apoyada en el marco legal de la Constitución de 1917. Por el papel que se le atribuía en el nuevo orden social, el Estado venía a cobrar una importancia de primera magnitud; de su función como rector del sistema político dependía tanto el desarrollo de la economía capitalista como de la realización de las reformas sociales "...Los poderes extraordinarios contenidos al Ejecutivo convertían al presidente de la República en la figura central de todo el organismo político y social" (167) de México, responsable de garantizar la consecución de los cometidos del Poder Público del Constitucionalismo Social Mexicano (168).

La búsqueda de la institucionalización de la lucha política a través de su despersonalización llevaron a Plutarco ELIAS-CALLES, a la creación de un partido político que agrupara a todas las corrientes de la coalición gobernante: el Partido Nacional Revolucionario. El propósito del partido era el de establecer nuevas formas de dominación y control político que dieran estabilidad al país; y permitieran acelerar el proceso de concentración de poder político en el centro.

67.bb.- El cardenismo y la ampliación de la intervención estatal en la economía.

La crisis mundial de los mercados internacionales en 1929 repercutió en la economía nacional reduciendo los ingresos de los sectores conectados con las exportaciones, esta situación originó una disminución de los ingresos públicos por concepto de impuestos al comercio exterior, y, lógicamente, hubo una reducción en los gastos del Estado durante los primeros años de la década de los treinta, que frenaron la consecución de los fines pactados en la Constitución de 1917. El gobierno de México buscó establecer algunas medidas proteccionistas, extender las obras públicas, desarrollar políticas de fomento e incentivo al capital privado, en fin se trataba de superar las condiciones impuestas por el desplome capitalista. Tal situación favoreció las teorías sobre el desarrollo económico y la planeación en las naciones capitalistas tanto industrializadas como dependiente (supra, 56 c), entonces el Estado mexicano considero tarea de la administración pública el desarro-

(167) CORDOVA, Arnoldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, Ediciones Era, 10a. ed., México, 1982, p. 262.

(168) *cfr. a* CORRIÑAN-PELLALZAR *et al.*, *op.cit.*, nota (23), p. 64.

llo de un programa definido con anterioridad que planeara los aspectos sociales y económicos del país, como la estrategia que orientara la intervención estatal. Así el 12 de julio de 1930 es publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Planeación (169), cuyo objeto sería coordinar e inducir las actividades de las distintas dependencias del gobierno federal. Esta ley representó un esfuerzo alejado de la planeación económica, pues su aplicación sólo se limitó a cuantificar los recursos y potencialidades del país.

En el período presidencial de CÁRDENAS el panorama político, social y económico cambió sustancialmente. Se desarrolló una estructura estatal compleja que implicó la organización de la sociedad alrededor de las corporaciones populares, campesinas y laborales fuertemente vinculadas al aparato estatal y aglutinadas en el partido político del Estado.

El Estado rescató el manejo soberano de actividades básicas que estaban en poder extranjero. El reparto agrario y la expropiación de los ferrocarriles y el petróleo fueron factores que dieron un gran impulso y ampliaron el mercado interno estableciendo bases sólidas para el desarrollo industrial.

Con CÁRDENAS se acentúa la formación de instituciones financieras oficiales destinadas a promover el desarrollo económico, en este sentido RUIZ-DUEÑAS nos indica a las instituciones más importantes (170):

"... el Estado canalizó su inversión hacia actividades de fomento, con lo cual propició un marco adecuado para la actividad privada, ejemplos de este tipo de inversión fueron la creación de Nacional Financiera y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Hacia 1936, el Congreso aprobó la Ley de Expropiación, que daba al gobierno el derecho de intervenir en grado ilimitado en la economía nacional "

En el año de 1939 se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior (171) a fin de promover la exportación de los productos nacionales, y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, también en 1939 para hacer llegar el cré-

(169) RIVERO-SÁNCHEZ..., *op. cit.*, nota (63), p. 301.

(170) RUIZ-DUEÑAS..., *op. cit.*, nota (164), p. 117.

(171) *apud.* MEYER, Lorenzo, *Historia general de México, "El primer tramo del camino"*, El Colegio de México, vol. II, 2a ed., México, 1977, p. 1193-1245.

dito a los grupos ejidales que no contaban con un respaldo económico adecuado; el Banco Nacional Obrero para el Fomento Industrial que tuvo una concepción social del crédito (perdida en los sexenios de 1976-82, 1982-88, 1988-94 y lo que va del 1994-2000, a pesar de pregoneo oficialista de que lo que importa es el ahorro interno como fuente de financiamiento del desarrollo nacional, en virtud de que el actual titular del Ejecutivo federal “descubrió” que es esto, el origen de nuestra crisis económica), pues se encaminaba al impulso de empresas formadas y administradas por trabajadores, así como a las cooperativas.

La política económica de industrialización del Estado mexicano empezó ha ser constante, el gobierno cardenista centró su atención en el problema de los energéticos, pues éstos constituían la base e infraestructura necesaria para fomentar el proceso industrializador en general. Así CÁRDENAS con fundamento en la Ley de la Industria Eléctrica expedida en 1933, crea la Comisión Federal de Electricidad en 1937 (172), esto obedecía a la necesidad de contar con una mayor cantidad de energía eléctrica y de bajar las tarifas para facilitar el desarrollo industrial.

Así mismo en 1938 se nacionaliza la industria petrolera, que continuó con la política de vender en el mercado interno a precios relativamente bajos, con el propósito de impulsar la actividad industrial del país.

La consolidación del Estado intervencionista durante el cardenismo favoreció la expansión del sector paraestatal, el cual se continuará desarrollando con gran rapidez en las décadas posteriores. En México a diferencia de otros países, la burguesía no creó al Estado nacional, sino que más bien el Estado creó a su burguesía, estableciendo mecanismos que favorecieron la acumulación de capital.

Durante este periodo se crearon la Compañía Productora e Importadora de Papel, S. A. (173), en el año de 1935, con participación directa del gobierno federal con la finalidad primordial de regular el precio del papel destinado a publicaciones; los Almacenes Nacionales de Depósito, S. A. por decreto del 26 de Marzo de 1936 como parte de la política crediticia. Así mismo en Mayo de 1938 el Comité Regulador de Subsistencias, con objeto de garantizar los precios de productos agrícolas básicos y de

(172) GUERRERO-OROZCO..., *op. cit.*, nota (73), p. 535.

(173) *apud* RIVES-SANCHEZ..., *op. cit.*, nota (63), p. 353.

intervenir en la fase distributiva de la economía. También se crea la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. para establecer precios de garantía a los productos básicos (actualmente la desmantelada CONASUPO). Durante el cardenismo, el espíritu renovador, antimperialista, nacional y popular del presidente CÁRDENAS, fue capaz de producir transformaciones estructurales profundas con apego a los postulados surgidos de la revolución de 1910 y plasmados en la Carta Magna de 1917; se hará efectiva la nacionalización del subsuelo y la aplicación intensiva del artículo 27 constitucional en lo referente a la reforma agraria. Esta política económica revertió la tendencia de concentración de capital por parte de los inversionistas extranjeros, hacia una naciente burguesía industrial nacional, protegida por el nuevo modelo de Estado intervencionista que se convierte en promotor del desarrollo industrial capitalista

68.cc.- El plan sexenal y la planeación económica guía de la intervención económica del Estado.

Durante la segunda convención del Partido Nacional Revolucionario en 1933, se formuló un Plan Sexenal, elaborado conjuntamente por técnicos del gobierno federal y la Comisión de Programas del Partido. Este primer plan tuvo por objeto estimular el crecimiento económico y solucionar los problemas de origen externo que acompañaron a la gran depresión mundial de 1929. El escaso material estadístico disponible y la falta de difusión y apoyo a las medidas que el plan proponía, dificultaron su instrumentación. No obstante sus limitaciones, fueron el punto de partida de un importante proceso de reformas en materia agrícola, de irrigación y de infraestructura básica.

El objetivo de dicho plan lo explica el politólogo MENDI-TZVI (174) del modo siguiente: "La tesis central del Plan Sexenal es la del intervencionismo estatal. El Estado mexicano debe asumir y mantener una política de intervención reguladora de las actividades económicas de la vida nacional. De hecho debe entenderse a dicho plan como la concretización de los principios señalados por la Constitución de 1917, tales como el derecho a la reforma agraria, el respeto a la propiedad privada, una política de nacionalismo económico que implica, la recuperación de los recursos natura-

(174) *apud. MARTÍNEZ-CASIAÑÓN...*, *op. cit.*, nota (78), pp 146-147.

les, el fraccionamiento de latifundios, el respeto a los derechos de los trabajadores y la implantación de la seguridad social...con pleno respeto a las garantías individuales".

Si el plan sexenal es considerado como un plan que trazo sólo lineamientos generales, de ningún modo deja de ser un plan de política económica que institucionaliza la intervención estatal señalando un conjunto de objetivos comunes para la Administración pública federal. El plan firma el **acta de defunción del liberalismo clásico**; y principia la época de la economía dirigida, básicamente a partir de los años setentas.

69.dd.- La intervención del Estado en el proceso de industrialización y la sustitución de importaciones (1940-1954).

Durante los años de la Segunda Guerra Mundial y la década siguiente, la economía mexicana amplió y diversificó su producción nacional en base a la exportación impulsada por la participación activa del Estado en la economía. De acuerdo con esta estrategia la industrialización basada en la sustitución de importaciones (*supra*, 51.a) encomendó a las empresas públicas la misión de proporcionar un flujo confiable de insumos para la naciente industria privada nacional, que sería responsable de la producción de bienes de consumo final. De este modo el sector privado nacional es beneficiado con la aplicación de medidas proteccionistas como aranceles, subsidios y estímulos fiscales para apoyar la expansión industrial.

OSORNIO-CORRES (175) indica a las principales entidades paraestatales surgidas en este periodo "...Durante los cuarenta el sector paraestatal de la administración pública comienza a reforzar las bases del desarrollo industrial, creándose, como ejemplos representativos, Altos Hornos de México (AHMSA) y Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), además, en este periodo resalta la función social del Estado al establecerse el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)"; Así mismo aparecen entre otras (176) la Compañía Industrial de Atenquique (1941), Compañía Minera de Guadalupe (1944); Eléctrica de Monclova (1944); Compañía Mexicana de

(175) OSORNIO-CORRES, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la Administración Financiera en México*, UNAM, México, 1992, p.107.

(176) *cfr. a CABRAL, Roberto, Desarrollo y crisis de la economía mexicana, "Industrialización y política económica", F.C.E., 3a. reimpresión, México, 1981, p.81*

Tubos (1945); Ayotla Textil (1946); Ingenio Independiente (1947); Industria Petroquímica Nacional (1949); Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1941); la Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos (1943); Beneficios Mexicanos del Café (1944), el Banco Nacional Monte de Piedad (1946); la Comisión del Papaloapan (1947), el Banco del Pequeño Comercio (1948), y el Patronato del Ahorro Nacional (1950)

A consecuencia del conflicto mundial, las exportaciones mexicanas aumentaron un 100 por ciento entre 1939-1945. En la primera década posterior a 1940, el crecimiento agrícola fue espectacular pasando de 2,898 millones de pesos a 5,999 en 1950 [el denominado milagro mexicano, que se quiso atribuir también al nefasto sexenio salinista identificado en el fondo con el alemanismo, y en esta perspectiva, estamos en presencia de las dos muertes de la Revolución mexicana respectivamente (infra, nota 289)]. Las manufacturas casi crecieron al mismo ritmo y la producción de energía también. A partir de entonces la industria creció más de prisa, pero del mismo modo apareció el fenómeno inflacionario.

Al acentuarse la intervención del Estado en la vida económica del país, fue necesario apegar su funcionamiento a un marco jurídico que legitimara sus acciones, promulgándose la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica el 30 de diciembre de 1950 " con el objeto de que el presidente pueda intervenir en las diferentes facetas del proceso económico: producción, distribución y consumo" (177) En opinión de SERRA-ROJAS (178) "... constituye el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo del Estado en México, aparte desde luego, de los artículos de la Constitución ."

Los efectos estimulantes propiciados por la Segunda Guerra Mundial cesaron pronto, sin embargo, el proyecto de industrialización siguió adelante, sólo que ahora se adopta un modelo conocido como el desarrollo estabilizador. Este modelo se basó fundamentalmente en la captación de recursos externos para impulsar el desarrollo industrial del país, por lo que lógicamente el incremento de la deuda pública fue progresivo y acumulativo

(177) CARPIZO-Mc GREGOR..., *op.cit.*, nota (165), p.135.

(178) SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Porrúa, 14a. ed. vol. II., México, 1988, p 301.*

70.ee.- La expansión del sector paraestatal en el desarrollo estabilizador (1954-1970).

Durante el desarrollo estabilizador, el motor del proceso de industrialización se desplazó gradualmente de una acelerada expansión de la inversión gubernamental a un incremento de la inversión privada tanto interna como externa. El desarrollo estabilizador se caracterizó por mantener una paridad cambiaria, postergar el aumento de impuestos, control de la inflación, barreras arancelarias, estímulos fiscales a la industria y desequilibrio en la balanza de pagos.

El maestro OSORNIO-CORRES (179) explica sobre el tema lo siguiente :

"A partir de la década de los cincuenta la empresa pública adquiere un peso cada vez más importante, por una parte como producto de iniciativas originadas por el propio gobierno federal y por otra como un proceso de rescate de la planta productiva y el empleo en empresas privadas que enfrentaban problemas de supervivencia. Ejemplos de las primeras son la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Astilleros Unidos de Veracruz, Fábrica de Tractores Agrícolas y Grupo de Industrias NKS, entre otras relevantes. Ejemplo de las segundas son los casos de Cardemex, Dina, Sidená, Grupo Textil Cadena".

La industria nacional se consolida como el sector económico más vigoroso a costa del abandono de la agricultura. La industria se limitó a la producción de bienes de consumo que demandaba la población urbana, sin dar el salto hacia la oferta interna de equipo pesado de bienes de capital, con lo que se acentuó la dependencia tecnológica del exterior y sus efectos en el desequilibrio en la balanza comercial del país. Así, el déficit en la cuenta corriente se vuelve crónico y progresivo, aunque se cubre con la deuda externa. Las funciones desempeñadas por el Estado mexicano durante la década de los sesenta, confirman su compromiso con el proyecto de industrialización de tipo capitalista, que permitió una rápida acumulación de capital por la iniciativa privada nacional, así como la obtención de altas tasas de ganancias.

(179) OSORNIO-CORRES..., *op. cit.*, nota (175).

El sexenio de LÓPEZ-MATEOS retomó la política de mexicanización de ciertas áreas de la economía como respuesta al descontento por el deterioro del nivel de vida de las clases populares. En 1960 se nacionaliza la industria eléctrica que se encontraba en manos extranjeras. El Estado destina mayores recursos a la atención de las obras de bienestar social. El sector paraestatal vuelve a incrementarse con la creación: del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado en 1960; el Instituto Nacional de Protección a la Infancia en 1961; la Siderúrgica Nacional en 1961; la Compañía Nacional Distribuidora de Subsistencias Populares (CONASUPO) en 1961; Azucarera de la Chontalpa S.A. en 1961; Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera en 1961; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios, Conexos en 1963, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. en 1963. Durante la administración del presidente DIAZ-ORDAZ aparecen, el Banco Nacional Agropecuario, S.A. en 1965; Aeropuertos y Servicios Auxiliares en 1965; Azufres Nacionales Mexicanos en 1967, Industrial de Abastos en 1967, el Sistema de Transporte Colectivo (METRO) en 1967; Siderúrgica Las Truchas en 1969, entre otras (180).

Las empresas paraestatales que se fueron creando en este periodo carecían de un programa coherente y sistemático que diera unidad a su funcionamiento y objetivos, por tal razón, se expidió la Ley para el Control, por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal " promulgada en el D.O.F. el 1 de Enero de 1966 y que sustituyó a la de 1947 (181). El objetivo de la mencionada ley fue el controlar y vigilar a las entidades paraestatales por medio de auditorías e inspecciones técnicas para procurar su eficiente funcionamiento económico, aunque no siempre con mucho éxito.

La concentración del poder económico a partir de 1940 fue un hecho impresionante e innegable. Para 1970, alrededor de una docena de grupos privados dominaban las actividades industriales y financieras (182). Estos grupos recogieron los beneficios y estímulos que le proporcionó el modelo de

(180) *cfr. a LEAL, Juan Felipe, Del Estado liberal al Estado interventor en México, El Caballito, México, 1991, p. 159.*

(181) RUIZ-DUEÑAS..., *op.cit.*, nota (164), p. 119.

(182) AGUILAR, Alonso y CARMONA, Fernando, *México Riqueza y Miseria, Nuestro Tiempo, 16a. ed., México, 1984, p. 37*

desarrollo estabilizador del Estado intervencionista mexicano. Las contradicciones del modelo de desarrollo económico provocaron: tasa de desempleo creciente, presión campesina por reparto de tierras, inequidad en la distribución del ingreso, déficit público, endeudamiento externo, etc. así como presiones sobre el régimen político ante la ausencia de participación democrática. Ante tales fenómenos socio-económicos, y político-jurídicos es como se presentan como la punta de lanza para la siguiente década.

71.ff.- La crisis económica de la deuda externa (1970-1988).

El régimen del presidente ECHEVERRÍA propuso una política económica que contemplaba como uno de sus ejes principales el robustecimiento del Estado en todas sus áreas, particularmente de sus finanzas, que le permitiera enfrentar el deterioro real que había sufrido su dominio y legitimidad tanto desde el punto de vista de la acumulación de capital como en la administración de los conflictos sociales.

El fenómeno de la intervención del Estado en este sexenio en la economía, significó un aumento considerable del gasto público total, así como la creación de un amplísimo número de entidades paraestatales en su diversa clasificación, esto es, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, y los fideicomisos públicos (182-bis).

El maestro GUERRERO-OROZCO (183) destaca el surgimiento de entidades públicas con sentido social

"...tales como el Infonavit, Fonacot, el Instituto Nacional del Consumidor, en 1974 la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional de Zonas Áridas en 1973, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos en 1973; la empresa Productos Pesqueros Mexicanos, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; la Universidad Autónoma Metropolitana, el Colegio de Bachilleres, Productos Forestales de la Mexicana-Tarahumara, Tabacos Mexicanos "

(182-bis) CORTIÑAS..., *op. cit.*, notas (23) y (199) entre las pp. 184 y 185, en relación a la "Galaxia Administrativa".

(183) GUERRERO-OROZCO..., *op. cit.*, nota (73), pp. 560-561

Indudablemente que este aumento vertiginoso en el volumen de la inversión pública no podría haberse financiado únicamente con recursos internos; se tuvo que recurrir al financiamiento exterior. Así tenemos que la deuda externa del sector público en el período 1970-76 creció casi " cinco veces pasando de 4,263 millones de dólares en 1970 a 19,600 millones en 1976" (184).

La hegemonía del capital monopólico, fruto del proceso histórico de concentración y centralización de capital exige una mayor intervención del Estado como estrategia que ampliara el mercado interno para contrarrestar el estancamiento económico que experimentaba la economía mexicana.

Durante los setentas se presentó una importante pérdida de la autonomía relativa del Estado, debido al incremento de la capacidad económica y, por lo tanto, de la influencia y el poder político del capital monopólico nacional y extranjero, el cual adquiere una posición privilegiada que le permite estar por encima del Estado. Al finalizar este período, el Estado había sufrido una grave pérdida de legitimidad y se habían agudizado las tensiones sociales producidas por la crisis del capitalismo expresadas en un alto índice de inflación, desempleo, endeudamiento externo y el retiro masivo de capitales que emigraron al exterior, consecuencia lógica sobrevino la devaluación de 1976, que propició el rompimiento estable de la paridad del dólar frente al peso mexicano (12.50 por uno) casi durante dos décadas.

La presidencia de LÓPEZ-PORTILLO encontró al país sumido en una crisis económica. El Estado retoma el interés de llevar a cabo la planeación como medio por el cual la Administración pública superaría los problemas económicos del país, elaborándose el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 que entre otros puntos señaló: 1) elevar la producción nacional mediante una "Alianza para la producción" entre los sectores productivos y el Estado; 2) reducir el desempleo; 3) mejorar la distribución del ingreso; 4) aspectos de salud, autosuficiencia alimentaria (S.A.M.) y educación.

Se elaboró simultáneamente un complejo programa tendiente a aminorar el sector paraestatal, argumentando que éste era inmenso y por tanto inmanejable, toda vez que algunas entidades del mencionado sector

(184) CORDERO, Salvador, et al., *El Estado mexicano. "Estado y burguesía en México en la década de 1970"*, Nueva Imágen, México, 1982, p. 70.

ya no tenían razón de ser..." (185). Así dentro de las primeras acciones emprendidas por el nuevo gobierno estuvo la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aún vigente (186), donde se destaca fundamentalmente la formalización de los propósitos de ordenación y de programación del Estado mexicano.

En el sexenio de LÓPEZ-PORTILLO no se progresó mayormente en la disminución del número de las entidades paraestatales; pero sí se generó una atmósfera opuesta a la creación de otras, sólo aparecen algunas instituciones como: "...la ruta-100, establecida para dar solución al grave problema del transporte público en el Distrito Federal, y la adquisición de la Compañía Mexicana de Aviación que se encontraba en serios problemas financieros " (187).

En los primeros años de la década de los ochentas, se presenció la crisis económica más aguda de los últimos años: Inflación creciente, desempleo, recesión económica, déficit público, una deuda externa abrumadora y la fuga de capitales masiva del sector privado.

En 1982 insólita y sorpresivamente el gobierno procedió a lo que llamó "nacionalización del servicio público de banca y crédito" y con ello a la adquisición de varias instituciones bancarias del sector financiero que comprendían aseguradoras, afianzadoras y empresas propiedad de los bancos, incrementando súbitamente el número de entidades paraestatales de 1216 a 1214 (187- bis).

La crisis financiera se tradujo en un debilitamiento del Estado que restó legitimidad a la actividad del Estado como rector de la economía nacional y promotor de la economía mixta. El sector privado aprovechó el desastre nacional oportunamente para exigir al nuevo gobierno privilegios y beneficios ilimitados.

Miguel de la MADRID llega a la Presidencia de la República implementando un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), a efecto de afrontar la crisis económica; proteger el empleo y la planta produc

(185) GUERRERO-OROZCO..., *op.cit.*, nota (73), p. 562.

(186) Publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976.

(187) *ibidem.*, p. 563.

(187- bis) VILLARREAL..., *op.cit.*, nota (112), p. 115.

tiva; combatir la inflación y otros puntos tendientes a recuperar la confianza de la iniciativa privada que había retirado sus capitales del país.

Obviamente la política del decremento paraestatal se convierte en un programa de interés para el nuevo gobierno, toda vez que una de las tónicas del manejo presupuestal fué la reducción del gasto público. A fines de 1987 ocurrieron varios transtornos económicos entre ellos la caída de la bolsa de valores, manipulada por los grandes capitales monopólicos; y la enésima devaluación del peso. Como resultado, el gobierno propuso y obtuvo la adhesión de los organismos gremiales de la burguesía nacional y de los trabajadores organizados en las centrales obreras oficiales y campesinas bajo control del Estado. De ello nació el Pacto de Solidaridad Económica que en los primeros meses de 1988 había conseguido desacelerar el índice inflacionario, índice ciertamente aumentado a fines de 1987 por incrementos en los precios de servicios y productos del propio gobierno que se dijo "estaban rezagados".

Así, y como último recurso para atenuar la crisis económica el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) señaló como objetivos fundamentales: la lucha contra la crisis y la búsqueda del denominado cambio estructural, se inició una serie de medidas tendientes a reducir el déficit fiscal mediante el ajuste del sector público; en la reducción de la demanda interna a través de reducciones significativas en los niveles de gasto público y aumentos en las tasas tributarias que tuvieron como efecto una disminución del poder de compra del mercado interno al reducirse los niveles de consumo y generar su superávit en la cuenta corriente que favoreciera el ataque a la inflación. La elevación de los precios del sector público y la liberación de los precios del sector privado, indujeron a una contracción en el poder de compra del gasto interno (medida que afectó sobre todo a las clases medias y populares), además se apoyó al sector exportador estimulándolo en el marco de una economía más abierta, creando condiciones favorables para su rentabilidad, y por orden del Fondo Monetario Internacional, se empezó a plantear la privatización de las empresas públicas para estimular la expansión y recobrar la "confianza" de la inversión privada. En suma la nueva política económica buscaba una racionalización del papel del Estado a través de una reducción drástica de su participación directa en la economía, es decir, volver al Estado liberal abstencionista del siglo XIX.

72. B.- Rango Constitucional de la Rectoría Económica del Estado.

Es un hecho que México no solamente atraviesa por una severa crisis, sino que además existen millones de mexicanos con gravísimas carencias; que se reflejan en serios problemas de desnutrición, desempleo, salud, delincuencia etc., ello independientemente de que uno de nuestros más graves y dramáticos problemas, sea el de la excesiva concentración de la riqueza en una minoría privilegiada, al lado de una mayoría empobrecida (ejemplo dramático, la muerte de aborígenes en la Sierra Tarahumara y la marginación de las etnias en Chiapas por un lado, y por el otro, la creación de 24 familias privilegiadas que se ubican entre las más acaudaladas del mundo, situación que es conocida en todo el mundo) (188).

Nuestra convulsiva formación histórica exigió desde su inicio, planteamientos jurídico-políticos propios, que satisficieran nuestras más imperiosas necesidades y más apremiantes carencias. Ello permitió la aparición de una doctrina constitucional con sentido social combinada con los derechos individuales de los gobernados. De este modo, la Constitución de 1917 aportó una nueva concepción de los cometidos del poder público en cada una de sus variantes, en especial los esenciales [*supra*, nota (137 bis)]. Con la etapa del nuevo constitucionalismo social, ya no sólo se contempla la estructuración de los poderes del Estado y la protección de los derechos del individuo, sino se establecen por vez primera las bases fundamentales de la organización socio-económica del Estado intervencionista

Los juristas coinciden en señalar que la Rectoría económica del Estado mexicano, por su importancia disfruta del rango de concepto normativo constitucional, el profesor FAYA-VIÉSCA (189), nos proporciona el razonamiento siguiente sobre el tema:

“Nuestra Constitución tiene un valor normativo superior; y en el orden social y político expresa en toda su magnitud el Pacto Social de todos los mexicanos, única fuente legitimadora de las instituciones del Estado. Dentro

(188) *cfr.* a BARRÓN, Luis, *La transformación de la política social*, Rev. Nexos, núm. 202, México, 1994, p. 67., en el sentido de que “La pobreza en México alcanza entre el 35 % y 50 % de la población...”

(189) FAYA-VIÉSCA..., *op.cit.*, nota (137), pp. 31-37.

de esta concepción se enmarca la Rectoría del Estado y nuestro régimen de Economía Mixta, a quienes la Constitución, como norma superior y fundamental le ha encomendado una de las más altas misiones del Pacto Social de los mexicanos : lograr los más altos niveles de bienestar social para sus habitantes...de ahí, la total justificación de incorporar a la Constitución Política, y no a la legislación ordinaria, las conquistas sociales y las reformas económicas ”.

En el mismo sentido Diego VALÁDEZ (190) expresa: “en nuestro país...al derecho corresponde establecer las bases para modificar la realidad...esto explica la naturaleza y el alcance de la reforma para incluir en la Constitución los conceptos de Rectoría del Estado, Desarrollo integral y Planeación Democrática”.

La organización económica del Estado mexicano se ha configurado a través de una evolución jurídica, que culmina en el año de 1983, con motivo de los nuevos artículos 25, 26 y 28 constitucionales (191), donde se incorpora a nivel de nuestra carta fundamental el marco jurídico de la intervención económica del Estado.

73.ª.- La base normativa de la Rectoría económica del Estado. (Artículo 25 Constitucional).

La Constitución política federal que rige en principio al pueblo mexicano, contiene todo un proyecto económico nacional, donde al Estado (poder público) se le encomienda el papel de director y rector del desarrollo económico, “rebasando ampliamente los antiguos moldes de los cometidos clásicos del Estado liberal del siglo XIX ” Así en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho, preceptuado por la Constitución de 1917, se plasma en el artículo 25 el modelo normativo de la acción rectora del Estado; que establece:

“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

(190) VALÁDEZ, Diego, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano; La Reforma Social de la Constitución*, Porrúa, México, 1983, p. 13.

(191) Publicados en el D.O.F. el 3 de febrero de 1983.

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... ”

Dentro del primer párrafo del artículo 25 Constitucional se ordena implícitamente la intervención del Estado en la actividad económica como rector del desarrollo nacional. Esta intervención no implica de ninguna manera la implantación de un orden totalitario, implica que el crecimiento económico debe armonizarse con el disfrute de las garantías individuales y sociales. Para cumplir con los propósitos que le asigna el texto Constitucional, el Estado debe materializar su intervención mediante las disposiciones de la administración financiera del poder público, las empresas públicas, la política monetaria y de gasto público (192), que fomenten el crecimiento económico, y el empleo y procurando una equitativa distribución de la riqueza, según lo indica el artículo 27 constitucional

El segundo párrafo del citado artículo 25 describe las modalidades que adoptará (192-bis) la rectoría estatal al establecer : 1) facultades de planeación; 2) facultades de conducción; 3) facultades de coordinación; 4) facultades de orientación y 5) facultades de regulación y fomento

Por lo que hace a las cuatro primeras facultades y de acuerdo con el texto constitucional, se ejercen por el Estado dentro de la actividad económica nacional, la quinta se realiza en la actividad que demande el interés general, en tal sentido se tiene que

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

Toda esta gama de facultades en las que se expresa la rectoría económica, se relacionan con el modelo del desarrollo nacional y configuran

(192) *cfr. a. CORTEÑAS-PELÁEZ y et. al., op. cit., nota (23), p.32, que establece "...la importancia del gasto público, respecto del cual el presupuesto se convierte en una herramienta cualitativa de desarrollo, condicionando los egresos a las metas y a los programas previstos en las normas de la planeación".*

(192-bis) FIGUEROA-DÍAZ, Luis e HINOJOSA-LUELMIO, Juan Carlos, *El sistema constitucional de la rectoría económica estatal, en "Temas de derecho económico mexicano", UAM-Azcapotzalco, México, 1993, p.40*

el concepto ideológico de la economía mixta descrito en el párrafo tercero del artículo 25 constitucional. Al respecto, Jorge WITKER (193) señala: "... en el artículo 25 se reconoce y se legitima a la economía mixta bajo rectoría estatal, con lo cual los sectores sociales y privados adquieren un reconocimiento pleno para participar en las tareas del desarrollo económico y social... Es decir, economía mixta, rectoría estatal y planeación democrática son los pilares en torno a los cuales se desarrolla una amplia proliferación de legislación económica..."

Tanto la rectoría estatal como el sistema de planeación democrática responden a una concepción tripartita del proceso de desarrollo económico, en el cual concurren en igualdad de condiciones los sectores público, social y privado, aspecto que se detalla en el artículo en cita de la siguiente manera:

" Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado..."

Sin embargo, pese a que el texto constitucional ordena una igualdad en el trato a los tres sectores descritos, en el sexenio salinista se privilegió desmesuradamente al sector empresarial a costa de limitar al sector paraestatal y social, a tal grado que, en el discurso oficial se señala al sector empresarial como el motor del desarrollo económico nacional. Las bases constitucionales de la rectoría estatal articulan jurídicamente la forma de intervención directa del Estado en la economía, por conducto de la empresa pública, reconocida en el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, donde se asocia a la empresa pública con las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo, las cuales se ilustran en el siguiente sentido:

" El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado "

Los maestros FIGUEROA-DÍAZ e HINOJOSA (194) nos proporcionan la siguiente reflexión sobre el tema "La reforma constitucional que estable-

(193) WITKER..., *op.cit.*, nota (138), pp 45-47.

(194) FIGUEROA-DÍAZ e HINOJOSA-LUELMIO..., *op.cit.*, nota (192-bis), p. 38.

ce la tesis de la rectoría estatal coincide "...Paradójicamente,...con un ejercicio de las actividades del gobierno mucho más cercano a los principios de corte liberal. ¿Qué función cumple entonces la reforma constitucional? Nosotros pensamos que la Constitución se reforma precisamente para acotar el ejercicio de la rectoría estatal más que para fortalecerla ...".

En una economía mixta de mercado, la participación del Estado es el ingrediente indispensable para garantizar la corrección de los desequilibrios del mercado, la crisis económica internacional impone nuevas modalidades al dominio estatal que den certidumbre y continuidad al sistema económico.

Es en este marco donde aparecen las reformas constitucionales del año de 1983, referentes a la rectoría del Estado como respuesta a la pérdida de legitimidad y justificación del Estado mexicano frente a la burguesía nacional. Podemos concluir que " la Rectoría del Estado, consiste en la titularidad que la Constitución le otorgó al Estado para garantizar el logro de las grandes metas contenidas en nuestro texto fundamental..." (194-bis).

74.b.- La economía mixta en México su criterio constitucional.

El régimen de economía mixta en México es un producto de nuestra historia que responde a los graves problemas sociales de un país con grandes desigualdades económicas. En el sistema jurídico mexicano la economía mixta se encuentra señalada tanto tácita como expresamente según lo señala el profesor Jorge WITKER (195) "...en un sistema normativo donde se conjuga la libertad de empresa que contemplan los artículos 5,11,16,25 y 28 constitucionales que se articulan con las áreas estratégicas estatales reconocidas tanto en los artículos 25,26,27 y 28 en su párrafo cuarto, conformando una economía de mercado intervenido de amplia gestión pública, privada y social "

En efecto, el artículo 25 señala que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28 constitu-

(194-bis) FAYA-VIESCA ..., *op.cit.*, nota (137), p.171.

(195) WITKER...,*op.cit.* , nota (138), p.46.

cional [*infra*, 76.a., y nota (199-bis)]. En el mismo artículo 25 señala que podrán participar los sectores público, social y privado de la economía, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias (*infra*, 77.b) del desarrollo nacional. Así mismo se establece el apoyo e impulso a las empresas de los sectores social y privado sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público.

Por otra parte se precisan las organizaciones e instituciones que componen y definen al sector social: los ejidos (196) (en vías de extinción); las organizaciones de trabajadores; las cooperativas; las comunidades; empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores; y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. El abandono oficial al sector social a sido patente más que nunca con las actuales políticas neoliberales del Estado mexicano.

La economía mixta mexicana debe reafirmar su plena vigencia jurídica, ya que su ejercicio se justifica en razón del proyecto nacional, cuyas bases ideológicas se originaron en una revolución social, que buscó armonizar los beneficios sociales con las libertades individuales, dando vida a los cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano [*supra*, nota (158)]. Los esquemas neoliberales aplicados a la economía mexicana limitan los objetivos de la economía mixta y favorecen ilimitadamente a la economía de mercado en beneficio de un reducido grupo de grandes capitalistas. Nuestro tiempo exige llevar a la práctica el postulado de que "... en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho, preceptuado por la Constitución de 1917... debemos aspirar que cuanto mayor queramos que sea la esfera de la libertad de los individuos, tanto mayor y eficiente deberá ser la esfera de acción del Estado y de sus entidades autónomas y descentralizadas" (197).

En relación a la actividad del Sector Público es importante precisar qué debe entenderse por sector público de la economía, y el profesor FAYA-VIESCA (198) indica: "... no debe entenderse la totalidad de la Administra-

(196) *cfr.* a KRIEGER..., *op. cit.*, nota (161), p. 20, que establece "... A partir de la reforma al artículo 27 constitucional se inicia un nuevo periodo de concentración latifundista de la tierra, originado por el llamado "liberalismo social".

(197) CORTIÑAS-PELÁEZ, *et. al.*, *op. cit.*, nota (23), p. 55.

(198) FAYA-VIESCA..., *op. cit.*, nota (137), p. 75

ción Centralizada y paraestatal. Si esto fuera así, entonces sector público sería sinónimo de Gobierno. Esto desembocaría a pretender que la totalidad de las actividades administrativas y políticas del Gobierno estarían orientadas a la producción y distribución de bienes y a la prestación de servicios, con una clara pretensión económica. Sector Público es aquella Dependencia (Administración centralizada) o Entidad (Administración Paraestatal) que esté encargada por mandato Constitucional o por una Ley del Congreso de la Unión o por un Decreto del Ejecutivo Federal *(198-bis)* de alguna de las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado o de algunas de las empresas públicas del Estado que operen en las áreas prioritarias ”

Ahora bien, en el sentido reseñado, y sin aceptarlo totalmente, el sector público no se limita sólo al ámbito federal, sino habría también que entender que se extiende a los ámbitos estadual o municipal, como responsables de la conducción de los asuntos de la administración pública en sus respectivos niveles.

En una economía mixta el sector privado de la economía está integrado por la totalidad de las personas físicas y colectivas, que ejerzan de acuerdo a al artículo 5º constitucional la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, con la condición que sean lícitos, se trata de una garantía constitucional exigible al Estado. Pero su acción dentro de la actividad económica deberá realizarse con responsabilidad social para contribuir al desarrollo económico nacional como lo establece el artículo 25º constitucional.

En síntesis la economía mixta mexicana consagrada en la Constitución Política federal como uno de los “imperativos constitucionales” [*infra*, nota (315-bis)] de ésta, es el basamento de la intervención económica del Estado para la realización y cumplimiento de los cometidos del Estado Democrático y Social de Derecho, pero que no suplen ni cancelan la acción del mercado, ni proscriben la propiedad privada respecto de los medios de producción.

(198- bis) cfr., el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

75.C.- *Ámbito de actuación económica del Estado mexicano.*

La intervención económica del Estado se materializa mediante el ejercicio de las facultades que se le confieren en el marco jurídico nacional. En los Estados modernos, y particularmente en un Estado Democrático y Social de Derecho como el de los EE.UU.M.M., el ejercicio de los llamados cometidos esenciales modernos por su trascendencia, son insusceptibles de concesión a los particulares y por lo tanto se hallan insertos en las llamadas áreas estratégicas del Poder Público.

76.a.- *Las áreas estratégicas ¿Monopolio estatal igual al monopolio privado ?*

La intervención del Estado mexicano en la economía representada por la economía mixta de mercado y propuesta por nuestra norma fundamental, pretende atemperar los abusos de un régimen de libre competencia capitalista, y brindar apoyo a los grupos sociales desposeídos; asimismo intenta una distribución equitativa de la riqueza, promoviendo el desarrollo integral del país en términos de un nacionalismo que busque el progreso económico. Las denominadas áreas estratégicas corresponden a la acción soberana del Estado sobre la actividad económica nacional y su fundamento jurídico lo encontramos en el párrafo cuarto del artículo 25º Constitucional, que preceptúa:

“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”.

Las áreas estratégicas como se desprende del texto constitucional son objeto de la acción exclusiva del Estado, y para el desarrollo de estas actividades o cometidos esenciales el Estado cuenta con organismos descentralizados y empresas públicas que son personas colectivas de derecho público, creadas para cumplir con los cometidos ordenados por la ley fundamental.

Los profesores CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN subrayan el carácter exclusivo de las áreas estratégicas al establecer que:

“Cabe enfatizar que en el propio texto constitucional están reglados desde 1917 los principios de la “exclusividad”, “inconcesionabilidad” y “prestación directa” por parte del Estado de estas tareas estratégicas ” (199).

El contenido del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional catáloga las actividades considerables dentro de las áreas estratégicas (199-bis) que son:

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación via satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad; ferrocarriles; y las actividades que espresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”. (los subrayados, con la iniciativa de reforma constitucional desnacionalizante pasarán a las áreas prioritarias, que se caracterizan, según CORTIÑAS-PELÁEZ, “por ser susceptibles de concesión a los particulares”).

El citado precepto principia señalando que “No constituirán monopolios las funciones (actividades) que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas”. Sobre el particular sostenemos la tesis que dicha redacción excusa la acción económica del Estado frente a los particulares, al sostener que la exclusividad del Estado sobre las áreas estratégicas no constituye monopolio. En nuestra opinión el texto constitucional debería defender dicha exclusividad expresando que: “ Son cometidos esenciales las funciones que el Poder Público ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas” (lo subrayado es nuestro).

(199) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTINEZ-CASTAÑÓN, “La Organización descentralizada” “en *Introducción al Derecho Administrativo*, I, Porrúa, S.A., México, 1993, p. 184.

(199-bis) El Decreto por el que se declara reformado el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional aparece publicado en el DOF el 2 de marzo de 1995, y establece: “ La comunicación via satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia ”.

El maestro FAYA-VIESCA (200) comenta el problema en torno a la exclusividad de las llamadas áreas estratégicas :

“Una de las críticas más reiterativas en contra de las áreas económicas reservadas en forma exclusiva para el Estado, es en el sentido de que constituyen servicios públicos y empresas que no deberían ser propiedad de la Nación, sino estar en manos de las economías privadas y ser manejadas por los particulares...Aducen también que las Entidades Paraestatales exclusivas del Estado, constituyen auténticos monopolios, lo que viene a disminuir “la libertad empresarial privada”... Quiénes así argumentan, parte de la idea preconcebida de que el mejor mundo posible es aquel donde reine el libre juego de la oferta y la demanda y en el que el Estado no tenga mas actividad que el de fomentar y respetar la libertad y la propiedad privada, y como únicos servicios el de policia, seguridad y fomento ”

Desde el punto de vista de los neoliberales tecnócratas en el poder (1982-¿2000?), cualquier actividad económica del Estado constituye un monopolio estatal que efectúa una competencia desleal con los particulares.

Nuestro régimen constitucional social reserva al Poder Público el ejercicio de las áreas estratégicas de la economía por cuestiones de interés público, seguridad nacional, independencia económica, soberanía nacional y para concretizar los valores de la justicia social y no en razón de criterios de rentabilidad económica; acumulación de riqueza y máxima ganancia propios de las empresas privadas. Las reformas y adiciones al artículo 28 constitucional en cuanto a la autonomía del Banco Central (201), reubicaron en el nuevo párrafo séptimo a las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes, y el cual preceptúa que “No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco

(200) FAYA-VIESCA..., *op. cit.*, nota (137), pp 42-43

(201) Publicada en el DOF 20 de agosto de 1993. La relativa “autonomía” del Banco de México se convirtió en auténtico encubrimiento de los fracasos económicos del poder ejecutivo saliente (1988-1994) al manifestar en el mes de octubre de 1994 una reserva de divisas de 17,000 millones de dólares y al entrar en funciones el nuevo poder ejecutivo en el mes de Diciembre de 1994 sólo existían 6,000 millones de dólares en divisas, consecuencia trágica, sobrevino la devaluación ¿Donde quedaron los 11'000 millones de dólares de diferencia? *cfr.* la Jornada, 20 de Octubre de 1994, 21 y 22 de Diciembre de 1994.

central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes". Continuando con el análisis de las áreas estratégicas, el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional vincula jurídicamente la intervención directa del Estado en la economía a través de los organismos públicos y las empresas públicas asociadas con las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional.

"El estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por si o con los sectores social y privado"

Con la aparición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (*201-bis*), dio inicio una nueva fundamentación de la organización, funcionamiento y control del sector paraestatal mexicano. La nueva ley separa las áreas económicas que puede desenvolver la empresa pública asignando en los organismos descentralizados las tareas de las áreas estratégicas, según lo prescrito por el artículo 14 de la mencionada ley :

"Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea :

I) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II) La prestación de un servicio público o social; o

III) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Podemos definir en este sentido a las áreas estratégicas, como áreas en las que se enmarcan los cometidos esenciales del Estado Democrático y Social de Derecho que por su importancia económica y social, son exclusivas y fundamentales para el desarrollo nacional, y por lo tanto indispensables para la economía, que permiten al Estado cumplir con el principio constitucional de la "Rectoría Económica"

77.b.- Las áreas prioritarias del desarrollo nacional.

El ejercicio de la rectoría del Estado implica una expansión de la actividad económica para la consecución del desarrollo nacional, cada vez es necesario que se produzcan más bienes y se preste un mayor número de servicios. Así uno de los objetivos de la economía mixta es lograr la participación de los sectores privado y social en la consecución del desarrollo económico nacional. La Constitución plasma en su artículo 25 párrafos tercero y cuarto, el principio de las áreas prioritarias y su concurrencia "...Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado...el sector público...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".

CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (202) nos proporcionan el siguiente concepto de áreas prioritarias del desarrollo :

"... las áreas prioritarias, y utilizando el criterio de exclusión, son los cometidos no reservados exclusivamente al Estado (los de servicio público (202-bis) *stricto sensu*, los sociales y los privados), están destinados a la satisfacción de necesidades de carácter colectivo con la participación de los sectores privado y social, así como la eventual concurrencia del Estado con

(202) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN...*op.cit.*, nota (199), pp.184-185.

(202-bis) *ibidem*, pp.67-84 "... llamamos cometidos de servicio público a aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la Administración Pública o por particulares bajo concesión en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios...relacion siempre regida por la soberanía de la autoridad concedente, a quien corresponde la soberana fijación del régimen tarifario... Llamamos cometidos sociales a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos públicos, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios... Llamamos cometidos privados a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por la Administración, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de derecho privado y social, que implica grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en posición de "clientes" o "consumidores"... cabe estudiar estos cometidos bajo el nombre de cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles del Poder Público".

los particulares en libre competencia". El ejercicio de este tipo de actividades dentro de las áreas prioritarias las desarrolla el Poder Público, a través de organismos descentralizados, o bien, por conducto de empresas de participación estatal o de fideicomisos públicos, según lo establecido en los artículos 14, 30 y 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De la lectura del texto constitucional se aprecia la imprecisión de las llamadas áreas prioritarias. Así, el artículo 28 difiere del término usado en el artículo 25 refiriéndose ya no a áreas prioritarias del desarrollo, sino a las actividades de carácter prioritario. En la iniciativa del Ejecutivo Federal de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se intentó definir cuales eran las actividades comprendidas dentro de las áreas prioritarias. El artículo 6° de la iniciativa, después de reiterar como expresión de áreas estratégicas, el texto del párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, establecía

"Se consideran áreas prioritarias (...) las tendientes a la satisfacción de intereses nacionales y necesidades populares, tales como la producción y distribución de bienes así como la prestación de servicios socialmente necesarios, la protección de la planta productiva y del empleo, la promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional, y la investigación e incorporación de avances científicos y tecnológicos" (203).

Finalmente el texto aprobado de la mencionada ley en su artículo 6° párrafo segundo estableció:

"Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares".

Se afirma que las prioridades cambian y por tanto resulta inconveniente una conceptualización detallada de las áreas prioritarias. Los mensajes oficiales afirman que han sido fijados criterios a la participación del Estado y definidas las áreas prioritarias para el desarrollo nacional tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en sus programas sectoriales correspondiente

(203) RUIZ-DUEÑAS...*op. cit.*, nota (164), p.137.

La ausencia de un criterio legal que precise cuales son las llamadas áreas prioritarias a provocado la incertidumbre (203-bis) jurídica y el autoritarismo sexenal del ejecutivo (1982-¿200?) que arbitrariamente toma decisiones antinacionales como la desincorporación masiva de entidades paraestatales so pretexto de la racionalización de la intervención estatal en la economía, argumentando que el Estado podra vender empresas "no estratégicas" o "no prioritarias" para el desarrollo nacional, olvidando los imperativos constitucionales (infra, 315-bis), RUIZ-DUEÑAS (204) subraya sobre este epígrafe la siguiente reflexión :

"... es menester dilucidar si está precisada la materia de las áreas prioritarias, si hay claridad respecto a su alcance y significado de tales términos. Por una parte, no sólo el texto constitucional incurre en imprecisión, sino que la terminología se multiplica y degrada la comunicación ante la presencia de vocablos indistintamente utilizados en los Planes y los programas. Así, los vocablos tales como área, actividad, sector, rama, industria, programa, proyecto van colmando los documentos de anfibologías y polisemias".

El Poder Público dispondrá de ser necesario, de subsidios para el funcionamiento de las áreas prioritarias, según lo establecido en el último párrafo del artículo 28 de nuestra Constitución que establece: "Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta".

El maestro CORTIÑAS-PELÁEZ (205) comenta sobre el tema de los subsidios lo siguiente.

"En la práctica, la técnica de las subvenciones o subsidios carece de un

(203-bis) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTINEZ-CASTAÑÓN, *op.cit.*, nota (199), pp. 184-185, en el sentido de que el legislador " intentó definir tanto lo "estratégico" como lo "prioritario", pero con tan mala fortuna que sólo creó confusión terminologica entre el interés nacional y el criterio legal. "lo prioritario" podría también ser "lo estratégico"

(204) RUIZ-DUEÑAS, Jorge, "Áreas estratégicas y Áreas prioritarias del desarrollo económico nacional, en la constitución mexicana : Rectoría del Estado y economía mixta, Porrúa, México, 1985, pp. 190-191.

(205) CORTIÑAS-PELÁEZ, et. al., *op.cit.*, nota (23), p. 47.

apropiado marco jurídico y de una política definida y transparente, como lo prueban la opacidad y calculadamente desordenada demagogia, por ejemplo, del Coplamar (1976-82) y posteriormente, del Programa Nacional de Solidaridad (1988-¿2000?). Ello constituye uno de los retos de la Administración mexicana contemporánea, como preámbulo necesario para la sólida integración de la comunidad nacional, en el marco del sistema de economía mixta, garantizado por la Constitución”.

El Poder Público mexicano debe estructurar adecuadamente el sistema de los mecanismos de subvenciones, en el marco de la Teoría general de los Cometidos del Poder Público para favorecer el desarrollo económico nacional, cubriendo las necesidades básicas de los mexicanos menos favorecidos. La rectoría del Estado mexicano en la economía a través de las áreas económicas estratégicas y prioritarias esta sufriendo los embates de la doctrina neoliberal que propugna por un desmantelamiento del Estado, mutilando y desvirtuando el contenido de nuestra Constitución de 1917. Un Estado endeble estará limitado para dirigir el desarrollo nacional, como lo establece la Norma Suprema a partir de la Rectoría Económica y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

78.D.- El Sistema Nacional de Planeación.

La intervención del Estado en la economía, en cuanto al conjunto de facultades para conducir el desarrollo nacional, precisa de la planeación como instrumento de apoyo para alcanzar los objetivos trazados en el texto Constitucional.

El maestro Jorge WITKER (206) define la Planeación Democrática del modo siguiente :

La Planeación Democrática es "... como una técnica que racionaliza el instrumental jurídico-administrativo del gobierno federal, que coordina esfuerzos con las entidades federativas, y que concierne con los particulares y sectores sociales acciones y tareas de desarrollo económico y social en diálogo participativo, propio de un sistema que respeta y valoriza por sobre todo al hombre en su dimensión digna y libre"

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es incorporado a nuestro marco jurídico constitucional a raíz de las reformas del año de 1983, en cuyo artículo 25 párrafo II se establece

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

La concepción del Estado Democrático y Social de Derecho de nuestro régimen jurídico constitucional contempla el reconocimiento y defensa de ciertos derechos sociales y la realización de objetivos de bienestar y justicia social, debiendo la planeación del Estado cumplir la ejecución de estos objetivos, ajustándose al marco de libertades fundamentales previstas por la norma suprema

Con la adición al artículo 73 de la fracción XXIX-D de la Constitución, se faculta al Congreso de la Unión " para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social", y el artículo del mismo texto incorpora a la vida político-económica los lineamientos del Siste

(206) WITKER..., *op. cit.*, nota (138), p. 46.

ma Nacional de Planeación Democrática.

“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”

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática se reconoce la participación de los sectores económicos privado y social en el proyecto del desarrollo nacional, colaborando en la vertiente de la inducción y concertación de la planeación. “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 planeación se constituye como el instrumento privilegiado de la Rectoría del Estado en el marco de nuestro régimen de economía mixta. La planeación organiza el trabajo y las tareas del sector público y permite incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos del desarrollo económico nacional, acordes con los fines del proyecto nacional previstos por la Constitución.

El párrafo tercero del artículo 26 constitucional establece que “ 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”

El maestro OSORNIO-CORRES (207) opina respecto a la consulta popular dentro de la planeación :

“Consideramos que la consulta popular en nuestro país no reúne los requisitos indispensables para retomarla en la elaboración del plan, debido a que en muchas ocasiones lo que es consultado, ya ha sido previamente decidido, y en lo que respecta al Congreso de la Unión, el Partido Revolucionario-

nario Institucional cuenta con la mayoría, por lo que las proposiciones que se le presentan del Ejecutivo están aprobadas de antemano”.

El sistema nacional de planeación está conformado por cuatro etapas a saber: la formulación, la instrumentación, el control y la evaluación; mediante las cuales se pretende que exista congruencia entre las actividades implementadas y el logro de objetivos y metas previstas conforme a lo planeado; y podemos definir las de la manera siguiente :

FORMULACIÓN: “El conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del plan nacional y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional; la definición de objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad” (208).

INSTRUMENTACIÓN “ El conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculen el corto con el mediano plazo. En esta etapa se lleva a cabo la operación del plan, se eligen los principales instrumentos de política económica y social; se asignan recursos, se determinan a los responsables de la ejecución y se precisan los tiempos de ejecución del plan” (209).

Esta etapa de instrumentación se lleva a cabo a través de las cuatro vertientes de la planeación. La **obligatoria** para el cumplimiento del 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. Estos vertientes pueden ser definidas de la manera siguiente:

1) **Obligatoria** - “ comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la administración pública federal (centralizada y paraestatal) para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan Nacional y programas del sistema.

(208) FIGUEROA-DÍAZ e HINOJOSA LUEJMO..., *op. cit.*, nota (192 bis) p. 82.
(209) *ibidem.*, p. 85.

Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los programas-presupuesto de cada dependencia o entidad, el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la Federación y los acuerdos institucionales que celebran las dependencias y entidades entre sí, además se rige por los programas operativos sectoriales " (210).

El carácter obligatorio de la planeación para el sector público está prevista en el artículo 32 de la Ley de Planeación, que dice : "Una vez aprobados el plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias".

II) **Coordinada** .- "incorpora las acciones en materia de planeación que las dependencias y entidades de la administración pública federal realizan con gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos con los de los municipios, lo que se traduce en los convenios únicos de desarrollo, celebrados por el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales" (211).

Esta coordinación se fundamenta en la parte final del párrafo tercero del artículo 26 Constitucional y los artículos 33 y 34 de la Ley de Planeación vigente.

III) **Concertada** .- "Comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado. Esta concertación se aplica por medio de acuerdos escritos que la Ley de Planeación llama contratos o convenios, los cuales expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran al Sistema Nacional de Planeación Democrática " (212).

Esta figura jurídica de la concertación llevada a cabo a través de convenios se encuentra plasmada en los artículos 37 y 38 de la Ley de Planeación, así como en el ya desentado artículo 26 Constitucional. El fenómeno de las concertaciones económicas ante la emergencia de la crisis financieras del Estado, a rebasado los lineamientos del Plan Nacional de De-

(210) *ibidem*, p. 81

(211) *ibidem*, p. 82

(212) *ibidem*, p. 83.

sarrollo, y dichas concertaciones entre los sectores productivos han relegado a un segundo término los planes y programas diseñados acorde con la Ley de Planeación.

IV) **Inducción.**- Se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social que influyen en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación. El Poder Público induce mediante acciones concretas el comportamiento de los sectores social y privado con el fin de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en el plan y los programas. En esta vertiente se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.

CONTROL : " Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y los programas. El control constituye un mecanismo preventivo y correctivo, que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública" (213)

EVALUACIÓN : " El conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y los programas de un lapso determinado de tiempo, así como valorar el funcionamiento del sistema de planeación. El lapso para llevar a cabo una evaluación será de un año, después de la aplicación de cada programa anual "(214).

La evaluación permite cotejar los objetivos y metas propuestas con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su avance, de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos destinados al logro de las metas trazadas.

(213) OSORNIO-CORRES..., *op. cit.*, nota (175), p. 33.

(214) *ibidem.*, pp. 34-35

Dentro de la evaluación, el ejecutivo federal somete los resultados de el estado general que guarda la Administración pública, al Congreso de la Unión haciendo mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. Así mismo en el mes de marzo, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas instrumentados, según lo prescribe el artículo 6° de la Ley de Planeación.

En síntesis la planeación democrática constituye la máxima expresión de la intervención del Estado mexicano en la economía, su eficiente aplicación permitiría la realización de los ideales revolucionarios de 1910, plasmados en la Constitución de 1917, como el fortalecimiento de la soberanía y la independencia nacional, una distribución más equitativa del ingreso, la atención de las necesidades básicas de la población, la elevación y mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos mediante el impulso del desarrollo económico nacional, fines contemplados en el proyecto nacional.

79.a.- La Ley de Planeación y el Sector Paraestatal.

A partir de las adiciones y reformas a los artículos 25, 26 y 28 Constitucional, debemos considerar la participación ordenada y sistemática de las entidades paraestatales en el proceso de planeación, e incorporadas al marco normativo de la Ley de Planeación (214 bis), así como en el Plan Nacional de Desarrollo.

Con la nueva Ley de Planeación se abrogó la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de Julio de 1930. Este ordenamiento jurídico señala en su contenido que las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las bases tanto para que el Ejecutivo coordine sus actividades como para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, en la elaboración del plan y los programas (Artículo I de la Ley de Planeación).

(214-bis) Publicada en el D.O.F. del 5 de enero de 1983.

En los artículos 2º y 3º de la citada ley se especifican los propósitos, metas, objetivos y definición jurídica de la planeación nacional del desarrollo, que se reseñan a continuación: "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la concreción de los fines y objetivos políticos y sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Para los efectos de esta 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 en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social política y cultural, tiene como propósitos la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

De acuerdo con la nueva legislación surgida a partir de 1983, el funcionamiento de las entidades paraestatales se asocia a los criterios de racionalidad financiera, productividad, eficiencia y eficacia. El artículo 9º de la Ley de Planeación establece el deber de las dependencias de la Administración Pública centralizada y de las entidades de la Administración Pública paraestatal, de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. Esta obligación se complementa con lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley Orgánica de la Administración pública federal que ordena a "las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal".

Así mismo la operación y funcionamiento de las entidades paraestatales deben estar armonizadas con los esquemas de programación fijados en la Ley de Planeación y ajustarse a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales, según lo establecido en relación con los artículos 46, 47 y 48 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y el artículo 22 del Reglamento de la citada ley.

“Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo ...”

En el contexto del Sistema Nacional de Planeación Democrática y por lo que respecta a las entidades paraestatales el artículo 17 de la Ley de Planeación les asigna las siguientes tareas:

I) Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto;

II) Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional;

III) Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y en su caso, institucionales;

IV) Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados;

V) Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI) Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades y los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

En resumen, parafraseando y apoyándonos en las cátedras del profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, la “...Ley de Planeación es una forma de intervencionismo estatal...”, mediante el instrumento jurídico creado por los representantes del pueblo para la organización sistemática de la participación de la Administración pública centralizada y paraestatal en el proceso de conformación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, “intervencionismo que como producto de la manifestación de la “voluntad general” deberá incluir como uno de sus objetivos básicos la plena realización de los “...cometidos del Poder Público impuestos a la Administración (en sus cuatro niveles), y que se derivan del moderno Estado Democrático y Social de Derecho, inmerso en los diversos preceptos constitucionales que lo

conforman, según se desprende de los artículos **3** (educación, cultura, deportes, democracia, nacionalismo, convivencia humana, integración familiar, fraternidad e igualdad de derechos, entre otras), **4** (derechos de nuestros naturales, salud, vivienda y protección de los menores), **5** (trabajo), **25** (rectoría económica, desarrollo nacional de la economía, empleo, distribución equitativa de la riqueza nacional, concurrencia responsable de los sectores constitucionales en el marco de las áreas prioritarias), **26** (participación democrática, equidad, crecimiento de la economía) **27** (Derechos de la Nación a imponer modalidades a la propiedad diversa de la pública que dicte el interés público, fomento al desarrollo rural, equilibrio ecológico, asentamientos humanos, concurrencia de los sectores constitucionales para uso, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales entre otros) **28** [prohibición de monopolios con sentido social, protección al aparato productivo contra el acaparamiento respecto de los artículos de consumo básico que se consideren necesarios para la economía nacional, protección de precios y salarios, protección a los consumidores y el señalamiento de las áreas estratégicas ...] (lo que implica justificar la defensa de la paraestatalidad mexicana en virtud de que el Estado) podrá contar con organismos y empresas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y prioritarias, política de subvenciones y las cooperativas de productores entre otros)], **123** (el trabajo digno y socialmente útil, promoción integral del empleo, protección al núcleo familiar, esparcimiento, salario digno, cultura, seguridad social entre otros) ... Como puede observarse, en términos de los aspectos teleológicos, axiológicos, y ontológicos de nuestro Estado republicano "democrático, representativo y federal", se halla que la **paraestatalidad constituye el elemento esencial de la intervención del Estado en la economía**, por lo tanto, es responsabilidad del Poder Público procurar su eficiente funcionamiento para garantizar su participación activa en el desarrollo económico y social del país en beneficio de todos los mexicanos, y no a pequeños grupúsculos de presión y de poder político-económico

El preclaro maestro CORTIÑAS-PELAEZ (215) señala la situación actual del sector paraestatal en la planeación nacional del siguiente modo

"La planeación mexicana es básicamente de naturaleza indicativa, en un marco de economía mixta, pero su instrumentación, sanción, ejecución y control, totalmente al margen del Congreso, la robustecen como otro factor

(215) CORTIÑAS-PELAEZ, et. al., op. cit., nota (23), pp 21-22.

presidencialista del sistema político-administrativo. En tal contexto, la cuestión de que las entidades paraestatales, así articuladas al Ejecutivo en la vertiente obligatoria de la planeación, pudieran operar como contrapesos autogobernados del Presidente es una ilusión fuera de lugar y que rebasa su exigua "autonomía de gestión" así en la etapa de la desincorporación masiva de las entidades paraestatales (1982-2000?) éstas son auxiliares de la planeación "presidencial". Esta desincorporación no tiene límites (ni constitucionales) en la retracción del ejercicio federal de los cometidos del Poder Público, máxime que ya no se trata de enmendarle sus desaguisados a la "mano invisible" de Adam Smith sino de estrechar la mano muy visible del Tío Sam, en el marco del publicitado trilateral acuerdo de libre comercio para Norteamérica".

Otro aspecto importante del Sistema Nacional de Planeación lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo expresión de la política económica del Poder Ejecutivo en el marco de la Rectoría del Estado. El Plan Nacional de Desarrollo consiste en la ordenación racional y sistemática de acciones que en uso del ejercicio de sus facultades el Ejecutivo Federal establece para la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, con el propósito de transformar la realidad del país, de conformidad con los principios constitucionales y los fines del proyecto nacional.

80. b.- El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) y el sector paraestatal.

El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) en el contexto de la crisis económica de 1987 (*supra*, 59 F y 62 e) condicionó las estrategias del plan a los lineamientos de los Organismos Financieros Internacionales (*infra*, 88 A) en el marco de la política económica neoliberal, y que el titular del Ejecutivo actual (1995-2000) dentro de los primeros seis meses de su gobierno deberá elaborar su proyecto de Plan Nacional de Desarrollo (215-bis) en las mismas circunstancias que su antecesor. El fundamento jurídico

(215-bis) *cfr. a AGUIAYO-QUEZADA, Sergio, "¡Llegaron los foros!", en La Jornada 29 de Marzo de 1995, en el sentido que "Veo con horror y escepticismo el anuncio de que harán '275 foros' sobre el Plan Nacional de Desarrollo. No servirán de nada porque si ya el presidente dijo que no hay alternativas "a su programa económico" ¿de qué se va a dialogar en esos foros? () lo único deseable es que luego no anden diciendo que consultaron a la sociedad".*

del Plan Nacional de Desarrollo lo encontramos en la norma constitucional, contenido en la parte final del segundo párrafo del artículo 26, "Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal". En la ley reglamentaria correspondiente, lo relativo al plan, se encuentra normado en el Capítulo Cuarto. Así tenemos que el artículo 21 de la Ley de Planeación especifica:

"El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda.(...) El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social..."

Es conveniente recordar que el Presidente de la República deberá remitir el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión para su examen y opinión, según lo establecido por el artículo 5º de la Ley de Planeación

Así mismo conforme al artículo 6º de la mencionada ley, el Ejecutivo deberá remitir al Congreso de la Unión en marzo de cada año un informe de las acciones y resultados del plan nacional

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo participan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los grupos sociales interesados y las entidades federativas y municipales de acuerdo a la ley.

Dentro de los esquemas del Sistema Nacional de Planeación Democrática existen diferentes programas que se clasifican en

PROGRAMAS SECTORIALES. "Comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia de la administración pública federal (...) Estos programas se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, conforme a las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda, y con base en las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del Plan

Nacional de Desarrollo, las recomendaciones de los estados y municipios y las aportaciones de los grupos sociales establecidos " (216) .

PROGRAMAS INSTITUCIONALES . se elaboran por las entidades paraestatales que a juicio del jefe del Ejecutivo federal se consideren adecuadas en función de su ubicación dentro del sector a que correspondan. Su aplicación a nivel institucional, es nacional o regional, que los programas institucionales sean nacionales o regionales, está en función de la naturaleza de las actividades que realizan las entidades del sector paraestatal y de las características del propio programa. Para su aprobación los programas institucionales deben ser presentados a la dependencia coordinadora del sector, según lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Planeación.

PROGRAMAS ESTRATÉGICOS : "se clasifican en dos tipos: regionales y especiales. Con los programas regionales se atienden a una o más regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional, estos programas contemplan la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones. Los programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan nacional de desarrollo, y en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector" (217) .

En la elaboración de estos programas las dependencias de la administración pública federal colaboran conforme a las facultades que les confiere tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley de Planeación. El artículo 29 de la Ley de Planeación ordena que los programas regionales y especiales deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Una vez aprobados el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, serán obligatorios para las dependencias y entidades de la Administración pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, según lo establece el artículo 32 de la Ley de Planeación.

(216) OSORNIO-CORRES..., *op. cit.*, nota (175), p. 39.

(217) *ibidem.*, p. 40.

Asimismo existen tres niveles de aplicación previstos por el sistema de aplicación previstos por el sistema nacional de planeación democrática (218) que son :

a) Nivel Global.- Se refiere a las actividades más generales de la economía y de la sociedad. Este nivel corresponde a las dependencias de la Administración pública federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejecutará los cometidos de integración y coordinación de las actividades de planeación, así como de los aspectos financieros, fiscales, crediticios y de programar el gasto público federal para la ejecución del plan y los programas respectivos de acuerdo con los artículos 14 y 15 de la Ley de Planeación. Brevemente haremos referencia a la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos como instrumentos operativos de corto plazo y de carácter global que expresan las expectativas anuales de los objetivos delineados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas a mediano plazo, definiendo las acciones, metas, políticas, obtención de ingresos y asignación de recursos

"La Ley de Ingresos de la Federación contiene especificaciones para la orientación de la políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, políticas financieras, monetaria, crediticia y deuda pública, así como el señalamiento de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. La ley tiene vigencia de un año. Dicha ley estará de acuerdo con los lineamientos de la política de financiamiento que propone el Plan Nacional de Desarrollo" (219). El Presupuesto de Egresos, cumple la función de expresar financieramente la asignación de recursos al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas establecidos en la vertiente obligatoria de la planeación, especificando metas y responsabilidades de ejecución. Los presupuestos son elaborados cada año, tomando en consideración "las políticas de gasto público que fije el Ejecutivo Federal, las políticas y directrices del programa anual global del sector público federal; las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior, los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, así como los convenios de coordinación con los gobiernos estatales" (220). De acuerdo con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración

(218) *cfr. ibidem*, pp. 36-39.

(219) FIGUEROA-DÍAZ e HINOJOSA-LUELMO..., *op.cit.* nota (192bis), p. 82.

(220) *ibidem*.

Pública Federal aparecida en Febrero de 1992 (221), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargará de la formulación tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación, según lo establece el artículo 31 de la citada ley. Constituyéndose en una super Secretaría de Estado que monopoliza y centraliza el manejo de las finanzas nacionales.

b) Nivel Sectorial. Este nivel corresponde a la división orgánica de la administración pública federal que se encarga de aspectos específicos de la economía y la sociedad. Con la figura jurídica de la coordinación sectorial, (agrupamiento de entidades paraestatales que tienen un objeto o actividad común), se agrupan en sectores definidos, bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, que vigile la congruencia de sus programas con el Plan Nacional de Desarrollo.

c) Nivel Institucional. Este nivel está compuesto por las entidades paraestatales de la administración pública federal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y fondos que realizan actividades productivas o de servicios, por medio de los programas institucionales que señale el Ejecutivo Federal, con apego a los lineamientos de los programas sectoriales respectivos acordes con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, según el artículo 24 de la Ley de Planeación. "...Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente".

El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) en su Capítulo Cinco denominado "Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con estabilidad de Precios" y en su apartado 5.3.9 llamado "Modernización de la Empresa Pública" señala que uno de los propósitos del moderno Estado mexicano es "saivaguardar la soberanía nacional y promover la justicia social en un ambiente plural de concertación democrática y desarrollo económico y social", manifestando que las áreas estratégicas "constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, cuya administración, aprovechamiento y conservación es de interés para la soberanía de la nación,

(221) El artículo Quinto Transitorio del Decreto publicado el 21 de Febrero de 1992 ordena: "Las atribuciones que en otras leyes y en reglamentos se otorgan a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público se tendrán por conferidas a ésta última,..."

ya que conciernen a recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional, son servicios públicos esenciales... (sic)... o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades de la economía (...) estas áreas estratégicas deben ser administradas con criterios de interés eminentemente social y público". Por lo que hace a las áreas prioritarias, el plan manifiesta que el "Estado también mantendrá su participación en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social demandan una atención preferente". En consecuencia "...se profundizará en la modernización de las entidades estratégicas y prioritarias con un claro criterio que evite confundir a las empresas públicas propiamente dichas con las entidades de servicio institucional." Por tanto, para poder desempeñar con eficacia sus funciones las empresas públicas deberán sujetarse a criterios de rentabilidad financiera, productividad, eficiencia, racionalidad y regirse de acuerdo con la competencia que impone las leyes del mercado. Finalmente el plan concreta los mecanismos de modernización del sector paraestatal al indicar que las entidades que no reúnan las características de estratégicas o prioritarias, serán desincorporadas bajo los criterios siguientes:

"... Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del gobierno.

° Se funcionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa,

° Se transferirán a gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y

° Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado..." (222).

(222) SERRA-ROJAS..., *op.cit.*, nota (3), pp.578-580.

El análisis del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) con respecto al sector paraestatal nos mostró una interpretación muy restringida de los conceptos de áreas estratégicas y prioritarias, dado que sólo los reduce a la noción de servicios públicos esenciales (sic), olvidando que no todo lo que el poder público ejecuta, son servicios públicos, en virtud de que en muchos de los casos éste, actúa con carácter de soberano

El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) divulgó la tesis de abandonar el esquema de un Estado del bienestar por el de un Estado abstencionista, lo que implica regresar a los esquemas arcaicos del liberalismo individualista del siglo pasado. En eras de la modernización del Estado, éste abandona su responsabilidad en amplios sectores de la economía, claves para el bienestar de todos los mexicanos y esenciales para la defensa de la soberanía e independencia económica de la Nación. En México, desincorporar o privatizar se está convirtiendo en sinónimo de desnacionalización [(*infra*, nota (232))].

81.E.- Las formas de organización administrativa inherentes al sector paraestatal.

El sector paraestatal adopta una estructura jurídica específica de acuerdo con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, como base de su organización administrativa que tiene como objetivo garantizar el funcionamiento eficiente de su operación económica y social. El artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece :

“Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley...”

Así mismo del texto del artículo 3º de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal se desprende la estrecha vinculación entre las estructuras administrativas central y paraestatal, lo que asegura la cohesión y unidad integral de la Administración Pública Federal, en la consecución de las metas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las entidades de la administración pública paraestatal I) Organismos descentralizados, II) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de finanzas y III) Fideicomisos.”

Las entidades paraestatales igualmente manejarán y erogarán sus recursos propios de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que les otorga autonomía financiera. Sin embargo el maestro OSORNIO-CORRES (223) comenta que:

“En México la publicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, a pesar de que declara expresamente que uno de los objetivos centrales consiste precisamente en garantizar un mayor margen en el ejercicio de la autonomía de las empresas públicas, la configuración de los órganos de gobierno, así como el esquema de control que la ley define, aunado con los

(223) OSORNIO-CORRES..., *op. cit.*, nota (175), p.115.

controles programáticos y presupuestales que establecen las leyes como la de Planeación y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, demuestran que en realidad la autonomía de la empresa pública es un mero formalismo, que oculta una relación jerárquica que de nuevo vincula al sector paraestatal con la administración centralizada”.

En concordancia con el comentario anterior, el artículo 9 de la Ley reglamentaria de las entidades paraestatales establece: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad de que se trate...”

Los principios fundamentales que rigen las formas de organización administrativa de las entidades paraestatales se establecen a través de la coordinación “...micro administrativa en armonía con la sectorización y su variante sectorial...”, así como en la coordinación “...macro administrativa y su variante globalizadora...”.

82.a. - La Sectorización.

La sectorización en armonía con la coordinación de la micro organización administrativa se encuentra prevista en los artículos 48 y 49 de la Ley Organiza de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

“A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”

Los profesores CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (224) explican que la sectorización como técnica de organización de la coordinación micro administrativa del modo siguiente: “La sectorización administrativa... es la piedra angular de la interrelación administrativa, central como paraestatal: ella configura la intervención que le compete al Poder

(224) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota (199), p. 187

Ejecutivo Federal en la organización, desarrollo, operación, control y evaluación de las entidades paraestatales. El presidente de la República... está facultando para agrupar por sectores definidos a las entidades, según su objeto legal. La sectorización en México es posible, por razón de materia, entre aquellas dependencias y entidades compatibles o similares en razón de sus cometidos institucionales. Esta compatibilidad en la sectorización, se justifica para evitar la duplicidad de cometidos y facultades, y para racionalizar a las más importantes ramas de la economía nacional relacionadas con los recursos patrimoniales de la Nación”

La intervención del Ejecutivo federal se realizará a través de la dependencia que corresponde según el agrupamiento que por sectores se haya realizado, desempeñando las funciones de coordinadora del sector, para atender los objetivos de la paraestatalidad en cuanto a los programas sectoriales y al Plan Nacional de Desarrollo (*supra*, 78 D), según se desprende del artículo 16 de la Ley de Planeación y los artículos 46 y 47 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales

La coordinación micro-administrativa y su variante sectorial en estrecha armonía con la sectorización, es inherente a la técnica clásicamente conocida como “ tutela administrativa ”. La Ley señala las facultades jurídicas de los coordinadores de sector, según se desprende de los artículos 8 y 64 de artículos 8 y 64 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como el artículo 16 del reglamento respectivo. “ Corresponde a los coordinadores de sector, coordinar la programación y el presupuesto, coordinar el conocimiento de la operación paraestatal, coordinar la evaluación de los resultados obtenidos en su sector correspondiente, participar en la integración de los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, coordinar el reagrupamiento de los subsectores administrativos ” (224- bis).

Mediante la sectorización la administración pública paraestatal se adecua a las necesidades del desarrollo del país, incrementando su eficiencia y productividad lo que implica el cumplimiento de los objetivos de la planeación y la “ ejecución de los cometidos del Poder Público consagrados en la Constitución y reglas subordinadas ”

83.b.- La variante Globalizadora.

La globalización como se indicó en el marco jurídico de la planeación (*supra*, 80.b), está íntimamente ligada a los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el cometido financiero del Poder Público, que comprende aspectos como la recaudación y administración de los ingresos; así como la planeación, programación, control y evaluación del gasto público, insertos en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El resultado de este enlace operativo institucional garantiza el control de las relaciones entre el Ejecutivo Federal y todas las entidades paraestatales, respecto a los objetivos comprendidos en el sistema nacional de planeación en concordancia con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación con apego a las leyes específicas y ejercidas directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría y de la extinta Contraloría General de la Federación (ahora de Desarrollo Administrativo).

De esta manera las entidades paraestatales se hallan sujetas también al control por medio de la coordinación macro-administrativa en su variante globalizadora ejercida por la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Así, estas dos dependencias globalizadoras subsumen en su ámbito competencial incluso a las coordinadoras de sector, en lo que atañe al cometido financiero. El control ejercido tanto por las coordinadoras de sector correspondiente y las dependencias globalizadoras, es posible mediante el control ejercido a través de sus representantes insertos como miembros de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales. Las globalizadoras ejercen su control por conducto de sus representantes ante las dependencias centralizadas coordinadoras de sector y de sus miembros y comisarios, insertos en los órganos de gobierno o comités técnicos de las entidades paraestatales.

En síntesis la Administración Pública Paraestatal está dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio (excepto los fideicomisos), además de gozar de "autonomía de gestión", por ello no sujetas al principio de relación jerárquica respecto al Poder Ejecutivo, sin embargo su autonomía orgánica se ve limitada por el mecanismo de control tanto de la coordinación micro-administrativa, como la coordinación macro-administrativa (sectorización y

globalizadoras) de las dependencias de la Administración pública centralizada, que cuentan además con la inserción de sus representantes en los órganos de gobierno de cada entidad paraestatal, ajustando así su funcionamiento a los lineamientos del Titular del Ejecutivo Federal. De modo tal que el único superior jerárquico de las entidades paraestatales es el órgano de gobierno, y por lo que hace a las dependencias de la administración centralizada sus vínculos sólo consisten en relaciones de coordinación.

84.F.- Características de la Administración Pública Paraestatal. (*strictu sensu*).

La paraestatalidad mexicana la crea el Estado ya sea por Ley del Congreso o Decreto del Poder Ejecutivo (según se desprende de las leyes reglamentarias del artículo 90 constitucional), para cumplir con los cometidos indicados por los imperativos constitucionales, de modo tal que en la creación de las entidades paraestatales, se les dota de personalidad jurídica, patrimonio propio y de una autonomía de gestión (excepto los fideicomisos), que supone que el Estado no debe administrar directamente estas entidades públicas, sino vigilar el adecuado y oportuno cumplimiento de sus cometidos. "Esta función de vigilancia se debe cumplir con los mecanismos de supervisión o "tutela" --técnicas de coordinación macro y micro-administrativa--, pero no a través de la incrustación de funcionarios centrales, sometidos jerárquicamente al Ejecutivo Federal en los órganos de gobierno de las entidades supuestamente autónomas" (225). (*supra*, 82 a ,83 b)

Tomando en cuenta lo anterior la paraestatalidad constituye la forma de organización administrativa que conforme a la ley se establece para el cumplimiento de los cometidos del Poder Público de acuerdo con los imperativos constitucionales emanados del proyecto nacional, señalando por la Constitución de 1917.

CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (226) señalan sobre los imperativos constitucionales que éstos se hallan "dispersos en el texto constitucional son, entre otros la rectoría económica y la planeación democrática del desarrollo nacional, para el caso de la coordinación con otras entidades territoriales y los sectores social y privado, la educación, la salud y la vivienda, la explotación, uso, aprovechamiento y prestación de algunos bienes y cometidos de servicio público, el control de los precios y el abasto; (...) así como una gran variedad de cometidos del Poder Público, tales como los esenciales (o "estratégicos" exclusivos del Estado), los de servicio público, en sentido estricto, los sociales y, por último, los privados."

(225) OSORNIO-CORRES *op. cit.*, nota (175), p 112 (lo subrayado es muestro).

(226) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota (199) p. 181.

Para el cumplimiento de estas tareas constitucionales la Administración pública nacional acorde al texto constitucional, se auxilia de todo un complejo orgánico, emergiendo de este modo la paraestatalidad mexicana, constituida por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, y los fideicomisos públicos. Según se desprende del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en concordancia con el artículo 1º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, donde se establece que las entidades paraestatales son unidades auxiliares de la Administración Pública Federal centralizada. El párrafo tercero del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala :

“Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

El artículo 5º del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (227) establece el mecanismo para la constitución y extinción de las entidades paraestatales reguladas por esta Ley.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales. Para la constitución de entidades paraestatales se requerirá, además, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiero y en caso de desincorporaciones, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación

Salvo que por los fines o características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que emitirá la resolución respectiva”.

La Administración Pública Paraestatal Mexicana se vale, "... al igual que la centralizada, de instituciones administrativas de derecho público, es decir, los organismos descentralizados, pero también utiliza figuras de derecho privado, tales como las empresas públicas de participación estatal mayoritaria o de participación minoritaria, así como esa original figura del derecho privado, en misiones de derecho público, que son los fideicomisos públicos; todo lo cual no es sino expresión de los multiformes horizontes de la ciencia de la administración ..." (228).

Es conveniente hacer mención de la desatinada innovación que se presenta en el artículo 31 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en cuanto a la clasificación y control de las entidades paraestatales, en virtud de sus diferencias respecto de la ley reglamentaria. Estas modalidades que presenta el reglamento aludido se emiten en el "contexto de la oleada privatizadora" (229) del sector público mexicano, el citado artículo 31 expresa

"En la evaluación de la gestión de las entidades deberá tomarse en consideración de manera preponderante el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas, distinguiendo, en los términos de este artículo las Entidades de Servicio Institucional, de las Empresas Públicas. Sin perjuicio de lo anterior, los parámetros que se establezcan para verificar, medir y evaluar el desempeño de las entidades, deberán considerar el grado de eficacia, eficiencia y productividad con el que hayan alcanzado sus metas y objetivos. Para los efectos de este artículo, se entenderá por

I- Entidades de servicio institucional, aquellas que cumplen una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación de mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional, y

II- Empresas públicas, a las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera".

(228) CORTIÑAS-PELÁEZ y *et. al.*..., *op. cit.*, nota (23), p. 53.

(229) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota (199), p. 203.

La Administración pública Paraestatal mexicana tiene un ámbito de actuación concreto, que de conformidad con los cometidos del Poder Público dictados por el imperativo constitucional, permiten al Estado delimitar aquellas áreas estratégicas donde tendrá una acción exclusiva, directa y soberana, así como aquellas áreas prioritarias donde podrá participar por sí o con los sectores social y privado. De esta manera la intervención estatal en la economía representada por la paraestatalidad, constituye la expresión máxima del ejercicio de la responsabilidad de la Rectoría del desarrollo nacional asignada al Estado Democrática y Social de Derecho, para garantizar el fortalecimiento de la soberanía nacional y la satisfacción de las necesidades colectivas (infra, conclusión Décimo-quinta).

85.a.- Los Organismos Descentralizados.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Complementariamente, el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala el objeto de la creación de los organismos descentralizados, al establecer que su objeto es

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En las leyes o decretos relativos a la creación de un organismo descentralizado se deberán establecer entre otros datos la denominación del organismo, su domicilio legal, su objeto de creación, las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio; la integración de su órgano de gobierno; la designación del director general; sus órganos de vigilancia; y su régimen jurídico laboral. El órgano de gobierno contará con la facultad para la elaboración del estatuto orgánico, para establecer las bases de organización

interna, así como las facultades y actividades de las distintas áreas que conforman al organismo, el cual deberá ser inscrito en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general. El órgano de gobierno es el cuerpo colegiado o pluripersonal de mayor jerarquía, que tiene la potestad de decidir sobre las cuestiones capitales del organismo descentralizado, y su integración oscila entre los cinco y quince miembros, con sus respectivos suplentes, quedando a cargo del titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe. El director general será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno.

Respecto a la desincorporación de organismos descentralizados y "... guardando paralelismo con los mecanismos de creación, es facultad del legislador, extinguir a los organismos por conducto de la Ley, o bien, por Decreto del Ejecutivo, en los cuales se fija la forma y términos de su extinción y liquidación. La ley reguladora de las entidades norma la posibilidad de que la globalizadora Hacienda, de acuerdo con la opinión del coordinador de sector, proponga al titular del Ejecutivo la disolución, liquidación o extinción o incluso fusión de aquellos organismos que se desvían de su objeto o no resulten convenientes al interés nacional o interés del público" (230).

Existe una gran variedad de organismos descentralizados que tienen como objeto cubrir la amplia gama de cometidos asignados al Poder público, por tal virtud, los maestros CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (231) los han agrupado en diferentes categorías para facilitar su comprensión académica, en razón de su objeto

1 Los Organismos Descentralizados Tripartitos. En el complejo orgánico de la paraestatalidad mexicana, encontramos un segundo nivel de paraestatales en relación a los cometidos sociales de salud, vivienda, seguridad social y consumo de algunos bienes, es una serie específica de organismos descentralizados, tales como: 1) el Instituto Mexicano del Seguro

(230) *ibidem.*, pp. 191-192

(231) *cfr.*, *ibidem.*, pp. 193-199

Social, el de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Instituto de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, para el caso de la salud y seguridad social; 2) el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, 3) el Fondo Nacional para el consumo de los Trabajadores, para el caso del consumo de bienes. La peculiaridad de estos organismos descentralizados estriba en que hay una estructura tripartita, con participación en sus órganos, de representantes del gobierno Federal, de los empresarios y de los trabajadores. Sin embargo, en los correspondientes a los trabajadores al servicio del Estado, el Gobierno Federal se reviste de una dualidad específica, es decir, actúa como tal y como representante patronal, y esto permite señalar que en todo caso, estos organismos, más que tripartitas son bipartitas.

Otro aspecto esencial en este tipo de organismos descentralizados es en relación a su financiamiento, a través de las llamadas aportaciones de seguridad social, como una de las especies de las contribuciones federales, que pueden recaudarse directamente, convirtiéndose así en "organismos fiscales autónomos" incluso con facultades económico-coactivas para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del erario federal.

II. Los Organismos Descentralizados en grado de autonomía. Un tercer nivel de la descentralización administrativa de la constitucionalmente preceptuada respecto de aquellas instituciones a las que la ley otorgue autonomía. Estas especies de entidades paraestatales tienen su ámbito en la educación, cuyo coordinador sectorial es la Secretaría de Educación Pública, que ejerce la tutela del sistema de educación superior, en especial, de las universidades. Las instituciones dotadas de autonomía, son los organismos descentralizados que se encuentran menormente controlados por los mecanismos de "tutela administrativa" del centro jerárquico, por tal razón gozan de una autonomía técnica mayor en cuanto a sus planes y programas de educación, investigación y difusión de la cultura, con apoyo en la libertad de enseñanza y en libertad de cátedra, así como la potestad de establecer los mecanismos de su personal, cuenta con legislación específica lo que las excluye de la aplicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que en su artículo 3º dice "Las universidades y además instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas." Este aspecto les permite una mayor autonomía normativa, respecto de su estructura, funcionamiento, desarrollo, autocontrol; tienen

personalidad jurídica y patrimonio propio, éste, relacionado con su política presupuestaria que les permite una autonomía administrativa mayor que la de los demás organismos descentralizados.

86.b.- Las Empresas Públicas Estatales Mayoritarias.

Nuestra legislación considera empresas públicas de participación estatal mayoritaria, las señaladas conforme al artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que indica :

“Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes :

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos :

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50 % del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes”.

Las empresas públicas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal deberán tener por objeto las áreas prioritarias del desarrollo nacional, con el propósito de satisfacer las necesidades colectivas conforme a los imperativos constitucionales [infra, nota (315-bis)].

Destacan como características de las empresas de participación estatal mayoritaria, entre otras, la preponderante participación del Gobierno Federal conforme a los supuestos anteriormente señalados, este tipo de entidades se hallan sujetas a una doble normatividad, administrativa y mercantil, respecto de su organización, administración y vigilancia, por lo que hace a su desincorporación se tomara en cuenta, en los casos de inconveniencia institucional o desvío del objeto de las empresas públicas, la dependencia globalizadora, conjuntamente con el coordinador sectorial, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la parte social del Estado, o bien, la liquidación, fusión o disolución de la empresa, atendiendo la conveniencia de la economía nacional o del interés público. La desincorporación presenta dos procedimientos : 1) por un lado, la enajenación del capital social del Gobierno Federal, de acuerdo a los procedimientos bursátiles establecidos, y, 2) por otro lado, la adquisición de los títulos representativos del capital social del Gobierno Federal, preferentemente por los trabajadores organizados de la empresa. En cuanto a la integración de los órganos de administración, se deben ajustar a lo dispuesto por los estatutos de la empresa y, en lo que no se oponga, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Es importante hacer notar que en la Ley Federal de Entidades Paraestatales se señala que las entidades paraestatales del sistema financiero mexicano se regiran por sus leyes específicas, según lo establece el artículo 4º de la Ley Reglamentaria.

"El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen"

Las empresas de participación estatal mayoritaria han sido el sector de paraestatalidad más severamente reducido por la política económica de la austeridad y racionalidad financiera del Estado, que mediante "los procesos de desincorporación por privatización y desnacionalización, han reducido su número en casi un noventa por ciento". (232), durante los doce años de aplicación del modelo económico neoliberal aconsejado por las corporaciones financieras internacionales.

Por lo que hace a las empresas de participación estatal minoritaria, sólo hemos de establecer que su contemplación en Derecho, es formalmente aceptada, sin embargo, su uso es demasiado relativo, por lo que no importa al momento un estudio exhaustivo, en virtud de su raquítica existencia, en el decir de la doctrina, una presencia "... casi nula ...".

87.c.- Los Fideicomisos Públicos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 47 dice los fideicomisos públicos "... son aquéllos que el gobierno federal lo alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

De la descripción citada anteriormente se desprenden los siguientes elementos de los fideicomisos públicos: **a)** Son establecidos por la Administración Pública; **b)** Se organizan de manera análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria; **c)** Su propósito es auxiliar al Ejecutivo Federal; **d)** Sus cometidos se restringen a las áreas prioritarias.

El maestro ACOSTA-ROMERO (233) define al fideicomiso público como "un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público".

(232) *ibidem.*, p. 199

(233) ACOSTA-ROMERO..., *op. cit.*, nota (72), p. 276.

Los sujetos del contrato de fideicomiso público son : el fideicomitente que es el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el fiduciario lo constituye alguna institución bancaria ya sea privada o de la banca de desarrollo y el fideicomisario, que pueden serlo grupos de población, beneficiarios de las misiones estatales que ejecutan los fideicomisos, entre las cuales destacan los cometidos de vivienda, de fomento a la producción en sus difentes vertientes, de promoción a la cultura, etc.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaria de Hacienda, como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada, vigila las estipulaciones de los contratos de los fideicomisos públicos respecto de la precisión de los derechos y acciones, que deba ejercitar el fiduciario sobre los bienes objeto del fideicomiso, las limitaciones derivadas de los derechos que el Gobierno Federal, como fideicomitente, se reserve y las facultades que fije al Comité Técnico (órgano de gobierno) El Comité Técnico como órgano de gobierno de los fideicomisos públicos tiene una naturaleza obligatoria (contrariamente a los fideicomisos privados que no la tienen), en consecuencia deberán ajustarse en cuanto a su integración, facultades, funcionamiento, desarrollo y operación a las reglas de las demás entidades paraestatales, conforme a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El fideicomiso público por su naturaleza jurídica es un contrato que involuera la existencia de tres sujetos para su constitución, en consecuencia cada uno de los tres sujetos que lo configuran puede tener atribuida la personalidad jurídica indispensable para la realización de actos específicos. De acuerdo a lo anterior, el fideicomiso público, en el rango de su consideración orgánica, carece de personalidad jurídica propia, pero no así los sujetos que lo conforman, es decir, el Gobierno Federal, las fiduciarias y, en algunos casos, las asociaciones o sociedades civiles cuando actúan como fideicomisarios.

Otro aspecto interesante de los fideicomisos públicos es que no escapan al control de coordinación sectorial, en cuanto a proyectos modificativos de su estructura administrativa, para lo cual se requiere de un delegado fiduciario general, quien pone a consideración del coordinador de sector todos los proyectos del fideicomiso y demás modificaciones que se requieran.

En los contratos de los fideicomisos públicos, se deberán precisar las facultades especiales, si las hubiere, que en adición a las establecidas por el Capítulo V de la ley reglamentaria, para los órganos de gobierno determine el Ejecutivo Federal para el Comité Técnico, en el entendido que estas facultades especiales constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

Para los actos urgentes, cuya comisión pueda causar daños y perjuicios al fideicomiso, y ante la imposibilidad de reunir al órgano de gobierno, la institución fiduciaria puede consultar al Gobierno Federal a través del coordinador de sector, para la ejecución de los actos necesarios así autorizados.

Por último, en los contratos constitutivos de fideicomisos públicos, el Gobierno Federal se reserva la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley, o la naturaleza de sus fines lo impida. En cuanto a su extinción, el artículo 9 del Reglamento de la Ley señala: "Una vez ordenada la extinción de un fideicomiso público que conforme a la ley reúna las características de entidad paraestatal... la Secretaría de Hacienda... o a indicación de ésta, el comité técnico del fideicomiso de que se trate, emitirá los lineamientos conforme a los cuales se llevará a cabo el proceso de extinción (...). La extinción... se formalizará mediante la firma del convenio de extinción..., mismo que será elaborado por la institución fiduciaria y sometido a la consideración del fideicomitente..."

Así, y el marco descrito a lo largo de este capítulo podemos afirmar que la intervención económica del Estado Democrático y Social de Derecho mexicano, a través de la organización administrativa se institucionaliza bajo los conceptos constitucionales de la "Rectoría económica del Estado", del "Sistema nacional de Planeación Democrática" de las "áreas estratégicas" y "prioritarias" del desarrollo nacional, y la participación con sentido social de los sectores "social" y "privado" en el desarrollo económico nacional en los términos del "Régimen de Economía Mixta". Desafortunadamente las normas e imperativos de la Constitución son violados impunemente por el titular del Poder Ejecutivo en turno, consinténdose toda privatización de la paraestatalidad con el pretexto de la "rentabilidad financiera", en el marco de la crisis económica y del déficit en la balanza comercial, que ponen en peligro la soberanía nacional y el patrimonio nacional.

CAPITULO CUARTO

Estrategia de Reestructuración y Modernización de la Paraestatalidad Mexicana (1988-1995).

Sumario

88.A) La influencia y efectos de los Organismos Financieros Internacionales, (el crédito del exterior como "destino manifiesto"), 89.a) La Carta de Intención de México de 1995 al Fondo Monetario Internacional como instrumento desmantelador de la paraestatalidad, 90.b) El paquete de rescate financiero de los Estados Unidos de Norteamérica. ¿Solidaridad o subordinación?, 91 c) La normatividad de los créditos con el exterior, 92.aa) El efecto retroalimentador del ahorro interno como mecanismo de financiamiento del sector paraestatal, 93.bb) El Fondo de Contingencia Económica (1990-1994) El manejo discrecional del Ejecutivo de los recursos del patrimonio nacional, **94.B) El "proyecto modernizador" mexicano y la reestructuración del sector público (1988-1995)**, 95 a) La racionalidad y austeridad financiera estatal, 96 b) El desmantelamiento del Estado Democrático y Social de Derecho (una desincorporación de entidades paraestatales), 97 c) La reconversión industrial y la reestructuración del sector público, 98 d) La apertura comercial y la desregulación económica, **99.C) La política programática de emergencia post-devaluatoria**, 100.a) El Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. La dismunción de las áreas estratégicas, 101 b) El Programa de Acción para reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, **102.D) Los Procesos de Desincorporación y Privatización de la paraestatalidad mexicana 1988-1994 (en la perspectiva oficialista)**, 103 a) Justificación normativa y teleológica de la paraestatalidad y su situación ante el proyecto modernizador, 104 b) Algunos criterios generales del Proceso de Desincorporación de 1988-1994, 105 aa) Para el caso de la extinción de Organismos Descentralizados, 106.bb) Para el caso de la disolución y liquidación de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, 107 cc) Para el caso de la fusión de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, 108 dd) Para el caso de la transferencia de entidades a los gobiernos locales, 109.ee) Para el caso de la extinción de Fideicomisos Públicos, 110.ff) Para el caso de la venta de la participación estatal en el capi-

(continúa sumario)

pital social de las empresas públicas, 111.gg) Algunos resultados del proceso de desincorporación (1988-1994), 112.aaa) Repercusiones en la industria petrolera, 113.bbb) Repercusiones en la industria eléctrica, **114.E Generalidades de la continuidad de la reprivatización y privatización de la paraestatalidad mexicana (1995-2000)**, 115.a) Aspectos de la reprivatización de los ferrocarriles, 116.b) Aspectos de la privatización de la transportación, distribución y almacenamiento de gas, 117.c) Aspectos de la privatización de los puertos, 118.d) Aspectos de la privatización de los aeropuertos, 119.e) Aspectos de la privatización de la comunicación vía satélite, 120.f) La atípica quiebra del organismo público descentralizado del Sistema Metropolitano de Transporte Urbano de Pasajeros Ruta-100, **121.F Las expectativas y secuelas de los procesos de reprivatización y privatización**, 122) **Propuestas concretas en el marco de las posibilidades constitucionales**, 123) **Alternativas económicas en el marco del régimen de economía mixta**.

88.A.- La influencia y efectos de los Organismos Financieros Internacionales. (El crédito del exterior como “destino manifiesto”) (233-bis).

El analizar la influencia y efectos de los Organismos Financieros Internacionales en la política económica mexicana desde 1982 con sus repercusiones más allá del año 2000, nos ubica en las raíces de los fenómenos que han dado origen a las modificaciones jurídico-económicas, primero en el ordenamiento jurídico y después en la Administración pública nacional, y más concretamente en la paraestatalidad mexicana.

Es obvio que la reestructuración capitalista aplicada en México a consecuencia de la crisis económica derivada por el sobreendeudamiento externo, que propició el “boom petrolero” en 1982, implicó la adopción de un “proyecto modernizador” del Estado intervencionista mexicano que se basó en el llamado “cambio estructural” (234), y cuyos lineamientos, estrategias y modelo fueron retomados en 1988 por “recomendación” de los llamados Organismos Financieros Internacionales (Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial) en franca ventaja político-económica contra la economía nacional, y en respuesta a la crisis del capital financiero internacional (*supra*, 59.F), que vio descender drásticamente los niveles de la tasa de ganancia.

Al respecto GURZA-LAVALLÉ (235) opina que para construir la reforma del Estado “... antes que nada, incluso antes que diseñar al detalle un programa de gobierno, había que garantizar los supuestos esenciales del cambio estructural, es decir, las piedras iniciales del camino de México a la

(233-bis) *Denominación que adoptó, a mediados del siglo XIX, la política expansionista estadounidense.*

(234) *cfr., El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que estableció “... con el Fondo Monetario Internacional se llegó ya a un acuerdo...” El organismo endosa y avala ante la comunidad financiera internacional las medidas de política económica diseñadas y adoptadas soberanamente por México... Se negocia con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo del financiamiento requerido, tanto para programas de cambio estructural como para proyectos específicos de inversión...” (el subrayado es nuestro).*

(235) GURZA-LAVALLÉ, Adrián, *La reestructuración de lo público. El caso Conasupo*, UNAM, México, 1994, p. 51.

"modernidad". El primer supuesto : el país necesitaba recursos de manera confiable y permanente, y éstos no provendrían de la captación fiscal, ni de las exportaciones petroleras; era necesario reestablecer relaciones cordiales con el Fondo Monetario Internacional y demás centros de control de capital; la mejor prueba de buena voluntad sería la de plegarse a sus "recomendaciones" de política económica".

Las condiciones impuestas por la oligarquía financiera internacional, aliada a la nacional para la incorporación del país al proceso de reestructuración capitalista mundial como estrategia para la superación de la crisis económica interna, suponen una relación de subordinación del Estado nacional a las estructuras orgánicas del sistema financiero internacional, así los proyectos del cambio estructural para la "modernización" son una respuesta para satisfacer las desmedidas necesidades de rentabilidad que reclama el capital financiero

La reestructuración capitalista en México realizada en aras de la "modernidad", no respeta espacios ni actividades, ni sectores componentes de la totalidad social (pequeñas y medianas empresas, jubilados, pensionados etnias, ejidatarios, desempleados, amas de casa, etc.) La Administración pública mexicana, no podía quedar al margen de este fenómeno depredador, sufriendo una serie de transformaciones que van desde el recorte de personal o de facultades, hasta la desincorporación indiscriminada de entidades paraestatales. "La reestructuración de la Administración Pública no se limita a una reforma administrativa como se pretende, es un fenómeno de mayores consecuencias, importancia y complejidad. Lo realmente esencial no son las modificaciones al aparato administrativo, sino la desarticulación de lo público como una dimensión social" (236).

Para el "proyecto modernizador neoliberal", los conceptos constitucionales de nacionalismo; soberanía; independencia económica; economía mixta; democracia; equitativa distribución de la riqueza y justicia social, contemplados por el proyecto nacional, producto de nuestro devenir histórico-social constituyen para la oligarquía internacional una molesta herencia que debe ser eliminada del vocablo jurídico político del país, acuñándose en su lugar los "pródigos" conceptos de la "globalización" internacional del mercado; del "libre comercio" y la "competencia".

(236) *ibidem*, p. 10.

Siguiendo con nuestro autor, y complementando algunas ideas intercaladas podemos decir que "... el desmantelamiento del Estado del bienestar es otro más de los imperativos de la reestructuración capitalista (...)..."; esto es, el Estado Democrático y Social de Derecho mexicano estableció (237) desde 1917, "...políticas públicas de carácter social, instituciones de bienestar, sistemas de seguridad social, derechos inalienables de la sociedad, como la educación o la vivienda, etc.; son base del pacto social surgido de la Revolución de 1910 que garantizaba una distribución indirecta al trabajo de alguna parte de plusvalía social...reestructuración del Estado del bienestar tiene el sentido preciso de reestructurar el pacto social y el proyecto nacional que lo fundamenta..." (238). La Reestructuración implica siempre destrucción, no solamente en el sentido material, sino, fundamentalmente, en el sentido de destrucción de estructuras de **compromisos sociales**, lo cual viene necesariamente acompañado de graves conflictos sociales y políticos

La hegemonía del capital financiero, por la velocidad de su circulación y por su desarraigo nacional ha terminado por mundializar definitivamente las economías regionales; en consecuencia el capital se ha constituido en una problemática global que busca nuevas áreas o regiones de mayor rentabilidad, esto es parte de los supuestos de la reestructuración capitalista México como actor de un proceso "modernizador" capitalista no podía ser ajeno a los flujos del capital exterior. La política económica (1982-1994) estableció jugosos proyectos de inversión a los capitales del exterior, así como atractivos títulos de inversión a corto plazo con altas tasas de interés, como los llamados tesobonos (239), Cetes, Ajustabonos y Bondes.

(237) *En este sentido se pronuncia el Dr. CORTIÑAS-PELAEZ...op.cit., nota (23), al señalar que en el concepto del Estado Democrático y Social de Derecho, se le imponen a la Administración Pública, por medio del ordenamiento jurídico-constitucional la ejecución de los cometidos sociales (educación, vivienda, salud, ecología, empleo y seguridad social lato sensu.*

(238) GURZA-LAVALLE...op. cit., nota (235), pp 41-42 (lo subrayado es nuestro)

(239) *cfr. a SCHETTINO, Macario, El costo del miedo, Grupo editorial Iberoamérica, México 1995, p. 115, en el sentido que "La devaluación de 1994 provocó una crisis seria desconfianza en los inversionistas extranjeros, que tienen posiciones en bonos del gobierno indexados al dólar (los llamados Tesobonos) por cerca de 30 mil millones de dólares para cobrarse en 1995. Si sumamos a esto el déficit esperado en la cuenta corriente, de alrededor de 15 mil millones de dólares, es necesario que el gobierno consiga flujos externos por 40 mil millones de dólares, ya que tiene apenas 5 mil millones en reservas".*

En consecuencia, el dotar al capital financiero internacional de nuevas áreas de alta rentabilidad, a estimulado la integración de regiones o bloques comerciales y financieros como una de las respuesta del capital a las nuevas condiciones de competencia mundial; se trata de armar conglomerados económicos articuladores de ventajas comparativas

De lo expuesto se desprende la siguiente hipótesis; es evidente que existe una vasta vinculación entre los supuestos de la "reestructuración capitalista mundial" y las "recomendaciones" que aconsejan los Organismos Financieros Internacionales a los países solicitantes de crédito, es decir, son los instrumentos de carácter orgánico encargados de "aplicar" (o imponer) la reedificación del modelo liberal monetarista.

El artículo 1º de los estatutos del Fondo Monetario Internacional enuncia los objetivos de su operación (240):

"El Fondo tiene por objetivo promover la cooperación monetaria internacional mediante una institución permanente que ofrezca un mecanismo de consulta y colaboración; facilitar la expansión y el crecimiento armónico del comercio internacional; promover la estabilidad ordenada de los cambios y evitar las depreciaciones de los cambios; ayudar al establecimiento de un sistema multilateral de reglamentación de las operaciones corrientes entre los Estado miembros y a la eliminación de las restricciones de cambios".

La función real del F.M.I. en el sistema financiero internacional, ha sido jugar el papel de impulsor del crédito internacional y la consolidación de la hegemonía del dólar. Ha contribuido de manera no despreciable a la inserción y al mantenimiento de los países llamados subdesarrollados en la órbita monetaria de los países desarrollados, garantizando la libre convertibilidad de las monedas, extendiendo las áreas de libre circulación de los capitales internacionales.

Sobre las políticas del FMI el maestro OSORNIO-CORRES (241) nos dice: "En los programas de política económica que impone a los países en-

(240) ZARIFIAN, Philippe, *Inflación y crisis monetaria internacional*, Blue ediciones, Madrid, 1980, p.144.

(241) OSORNIO-CORRES..., *op. cit.*, nota (175), p.151.

deudados, uno de los principales objetivos que busca el F.M.I. es la adopción de medidas correctivas para establecer el equilibrio en la balanzacomercial y lograr un superávit. Con este propósito el F.M.I. hace que los países, entre otras medidas, devalúen sus monedas, buscando una mayor competitividad en los mercados internacionales() Así mismo, el FMI recomienda la promoción de la inversión extranjera, omitiendo mencionar la necesidad de establecer mecanismos que eviten la salida de utilidades de estos capitales, con lo cual se produce una realidad: la inversión extranjera no genera mayor riqueza nacional, sino que favorece la salida de capital. En suma, las principales políticas recomendadas por el F.M.I. son las siguientes: devaluación de la moneda, reducción de gasto público, control sobre salarios, eliminación a subsidios de productos básicos y aumento a tasas de interés. Estas políticas se deben instrumentar de conformidad con las recomendaciones del FMI limitando en consecuencia, el ámbito de decisión nacional. Así pues, el crecimiento de endeudamiento de un país obliga a éste a cumplir condiciones y programas cada vez más severos”

La presencia de FMI en la economía mexicana a raíz de la crisis económica de 1982, a provocado con sus recetas neoliberales la vulnerabilidad de la economía nacional al depender de la variables económicas internacionales y del financiamiento de capitales externos de tipo especulativo. Así durante 1994 para cubrir el creciente déficit en cuenta corriente producto de la apertura comercial, se recurrió al endeudamiento externo y a la mayor apertura a la inversión extranjera tanto directa como de tipo financiero en bolsa de valores y bonos de deuda pública (Tesobonos, Cetes, Ajustabonos) a fin de cubrir el déficit de 28 mil millones de dólares, sin embargo, éste flujo de capitales del exterior dejó de arribar al país y comenzó el éxodo masivo de capitales de tipo especulativo, consecuentemente disminuyeron los dólares y sobrevino la devaluación y con ella una profunda crisis económica. Todo un país dependió de unos cuantos inversionistas que especularon con sus capitales'. Es evidente que los intereses de los inversionistas mezquinos, difícilmente coinciden y apoyan los objetivos nacionales del desarrollo económico. Del mismo modo, la política económica de corte neoliberal del gobierno mexicano (1982-2000?) diseñada por los Organismos Financieros Internacionales sólo han propiciado la “concentración de la riqueza y la ampliación de la pobreza” (242)

(242) *cfr. a ZEPEDA-MARTINEZ, Mario, Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo (balance de un sexenio), Rev. Momento Económico, núm. 76, UNAM, México, 1994, p 18*

Los efectos de la crisis económica de 1994 se han hecho presentes en todos los sectores productivos de la nación, (desempleo, inflación, recesión, fuga de capitales, elevadas tasas de interés, topes salariales, paros técnicos en las empresas, cierres de micro, pequeñas y medianas empresas, recortes al gasto público y continuación de los procesos de desincorporación de entidades paraestatales, etc.) y ante la emergencia económica el gobierno mexicano decidió recurrir de nueva cuenta al "auxilio" financiero de los Organismos Financieros Internacionales, además de su socio comercial hegemónico los Estados Unidos de América, los cuales a fin de evitar una posible crisis en el sistema financiero internacional, promovieron la confección de un paquete de ayuda financiera, que garantizará la solvencia del gobierno mexicano para cubrir sus pagos de pasivos con el exterior. Es decir, se contrato más deuda para pagar la deuda ya existente, pero con el inconveniente de someterse cláusulas exorbitantes y leoninas estipuladas por nuestros "benefactores".

89.a.- La Carta de Intención de México (1995) al F.M.I. como instrumento desmantelador de la paraestatalidad.

La devaluación del peso mexicano en 1994 como consecuencia del déficit en la cuenta corriente por 28 mil millones de dólares, aunado al descenso dramático de las reservas internacionales del Banco de México, (las reservas al 31 de enero de 1995 eran de 3 mil 483 millones de dólares) (243) producto de la fuga de capitales al exterior y ante el alza de las tasas de interés con los Estados Unidos, en México se produjo una escasez de divisas que agudizó los efectos de la crisis económica. Inmediatamente el F.M.I. y el gobierno de los Estados Unidos de América ofrecieron un paquete financiero de rescate al gobierno mexicano con el fin de proteger sus intereses y el de los capitales foráneos invertidos en México, garantizando así el pago de los montos por la deuda externa durante 1995 y el pago de Tesobonos en manos de los inversionistas extranjeros (244).

La rápida intervención del F.M.I. y del gobierno norteamericano en la crisis económica mexicana, tiene como propósito el urgente rescate del modelo económico neoliberal mexicano, así como hacer pagable los pasivos

(243) *cfr. a la jornada del 2 de febrero de 1995.*

(244) *cfr., a La Jornada del 27 de enero de 1995 "Vencon este año 81 mil millones de dólares de la deuda mexicana" Rubin y Greenspan".*

de México con el exterior (245), y evitar una crisis en el sistema monetario internacional, lo cual obligo que el 29 de diciembre de 1994 llegara a México una comisión del F.M.I., con el propósito de recomendar la estrategia económica más "conveniente" para superar la crisis económica de acuerdo al modelo económico neoliberal. Con base en estas recomendaciones el gobierno mexicano formuló el llamado "Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica" (246), suscrito por los sectores productivos del país, donde se acordó solicitar recursos financieros del exterior. Para lo cual se dirigió la llamada "Carta de Intención" al F.M.I. (247), comprometiéndose el gobierno mexicano a las siguientes reglas de política económica :

I. " El gobierno de México se compromete a reducir el déficit de la cuenta corriente para situarlo en alrededor de 14 mil millones de dólares para 1995, cantidad que equivale al 4.3 por ciento del Producto Interno Bruto estimado para el año ".

II. " Bajar la inflación de una tasa acumulada de 7/8 por ciento proyectada para el primer trimestre de 1995 a tres por ciento en el último trimestre del año. De esta forma, el crecimiento de los precios sería de 19 por ciento en el año " (A este respecto lo estimado por el gobierno federal ha fracasado en principio, toda vezque la inflación estimada para finales de este año, será de entre el 45% y el 50%, esto con apoyo del reciente ente autónomo del Banco de México cfr, a El financiero de 22 de agosto).

III. " Los objetivos del programa se alcanzarán a través de una política salarial congruente con lo negociado en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, en el que se prevé un aumento a los sueldos mínimos de 10 por ciento ".

IV. " El gobierno planea profundizar su ya extenso programa de priva-

(245) cfr. a CALVA, José Luis, "Ni un dólar para rescatar la economía nacional", en la Jornada, 21 de enero de 1995, en el sentido de establecer que " Ni un solo dólar de los 51 mil millones que se negocian veniran a ayudar al rescate de la economía nacional. Serviran integramente para garantizar el pago de deuda y de valores como los Tesobonos a su vencimiento". (lo subrayado es nuestro). cfr. a BONILLA, Arturo, "Obligado el gobierno a premiar al capital especulativo", en el Financiero, 30 de enero de 1995.

(246) Publicado el 4 de enero de 1995, en los diarios de mayor circulación.

(247) La Jornada 27 de enero de 1995

tizaciones, con la intención de aumentar la eficiencia de la producción interna y fortalecer la capacidad de los productores nacionales para competir en los mercados mundiales " (248).

V. " El gobierno se compromete a llevar a cabo una política realista de precios y tarifas de sector público para evitar distorsiones ".

VI. " Durante 1995 el Banco de México establecerá un límite al crecimiento de su crédito interno, que será de 10 mil millones de nuevos pesos, monto que equivale al 17.5 por ciento del saldo de la base monetaria a fines de 1994 ".

VII. " El programa de 1995 contiene una reducción en la tasa de expansión del crédito de los bancos de desarrollo ".

VIII. " Se ha programado un esfuerzo fiscal considerable durante el primer semestre de 1995 para producir un superávit primario de 4.4 por ciento del P.I.B y un superávit económico del 1.6 por ciento del P.I.B en base anual en dicho semestre ".

IX. " Para cumplir ese propósito, habrá una reducción de alrededor de 9 por ciento en términos reales de los gastos excluyendo los intereses, en relación al periodo correspondiente a 1994 ".

X. " Se proyecta que en el gasto del gobierno se reduzca en un monto equivalente a 1.3 por ciento del PIB, después de tomar en cuenta mayores pagos de intereses de alrededor de 0.2 por ciento del Producto Interno Bruto ".

(248) cfr. a la Jornada 3 de enero de 1995 " La política de privatizaciones que aplicaría el gobierno federal podría generar recursos de entre 38 mil y 50 mil millones de dólares en el transcurso de este sexenio" cfr. a El financiero 6 de Enero de 1995 " En materia de privatizaciones el titular de Hacienda habló de privatizar plantas petroquímicas de Petróleos Mexicanos, por las cuales espera captar 1.3 mil mdd (.) la privatización de plantas generadoras de electricidad de la Comisión Federal de Electricidad.(.) por las cuales espera captar un monto cercano a los seis mil mdd. La venta del paquete accionario del Grupo Financiero Bancomer, en manos del gobierno federal.(.) esperan recaudar un mil mdd por su venta. Por la desincorporación (.) en aeropuertos, entre 250 millones y mil millones de dólares y por concepto de puertos, 200 millones de dólares y por la concesión de satélites mil 500 millones de dólares. No se dio a conocer el monto que esperan recaudar por la venta de Ferrocarriles

XI. " Los gastos corrientes del sector público declinarán en 0.8 puntos porcentuales del P.I.B, mientras que los gastos de capital serán recortados en 0.5 puntos porcentuales del producto nacional, mediante el aplazamiento de nuevos proyectos ".

XII. " Las autoridades están comprometidas firmemente a evitar cualquier medida que limite la convertibilidad del nuevo peso en el mercado cambiario ".

XIII. " El Banco de México planea eliminar ciertos reglamentos que obstaculizan que los inversionistas puedan cubrirse contra riesgos cambiarios, sin intervención gubernamental, en el contexto del régimen de tipo de cambio flexible.

XIV. " Los retiros de los recursos del Fondo de Estabilización Cambiaria están destinados solamente a contrarrestar presiones en el mercado cambiario derivadas de dificultades para renovar los Bonos de la Tesorería de la Federación y los pasivos externos de los bancos comerciales ".

XV. " Las autoridades se comprometen a llevar a cabo operaciones de privatización y concesión, que se estima generarán alrededor de 6 mil millones de dólares en 1995 ".

XVI. " El programa económico será revisado en tres ocasiones para analizar los avances en la estabilización de los mercados cambiario y financiero, el comportamiento de los precios, y la evolución de las finanzas públicas, el presupuesto de 1996 y el establecimiento de criterios de ejecución para marzo y junio de 1996 ".

Al firmar la "Carta de Intención" con el F.M.I., México compromete de nueva cuenta su crecimiento y desarrollo económico a los programas de ajuste neoliberal que implican un alto costo social (despidos, pobreza, hambre, desnutrición, inseguridad pública, marginación, etc.) Este nuevo ajuste económico reduce sustancialmente el gasto público, eleva irracionalmente las tasas de interés (249) propiciando graves problemas de

(249) *cfr. a La Jornada 21 y 23 de febrero de 1995. " Sube 10 puntos la tasa de interés (...) como una medida preventiva para retener los capitales extranjeros y restar presión al tipo de cambio, el Banco de México decidió elevar el rendimiento de los bonos gubernamental denominados en pesos, básicamente de los Cetes".*

cartera vencida; quiebras e insolvencia, así como recesión e inflación, contracción del crédito financiero gubernamental y topes salariales. En síntesis nulo y negativo crecimiento económico (todas estos fenómenos se soportan en realidad en un crecimiento negativo de más del cinco por ciento del P.I.B, contrario a lo estimado por el gobierno federal, sobre la base de menos del cuatro por ciento.).

Cada nueva crisis económica del país, representa un peligro constante de entregar soberanía y patrimonio nacional a cambio de "estabilidad financiera"; en todo caso a mayor solicitud de ayuda financiera del exterior, mayores condiciones y presiones de los Organismos Financieros Internacionales. En este marco de emergencia económica y como consecuencia de la drástica reducción del gasto público, el sector paraestatal de la Administración pública mexicana, sufre una vez más las repercusiones de un programa de reestructuración neoliberal mediante las privatizaciones (*infra*, 100.a). Entre 1982 y a la fecha, el FMI ha logrado rigurosamente sus objetivos, pues el Estado mexicano participa cada vez menos en el desarrollo económico y social, el gasto público se limita año tras año y la inversión extranjera se ha convertido en el ingreso y la condicionante principal del "bienestar" del país, este es el doloroso mundo de la dependencia económica.

90.b.- El paquete de rescate financiero de los Estado Unidos de Norteamérica. ¿Solidaridad o Subordinación?

La devaluación del peso mexicano provocó una crisis seria de confianza en los mercados financieros internacionales, que amenazó con extenderse al resto de mundo por el llamado efecto "tequila" que originó una caída en cadena de las bolsas de valores de algunos países, (España, Argentina, Brasil, Chile, etc.) y ante la posibilidad de una suspensión de pagos (moratoria) de los pasivos de México con el exterior, William CLINTON (250) integró un paquete de apoyo financiero a México con el fin de evitar un colapso del sistema financiero internacional y garantizar el pago a los inversionistas norteamericanos que habían invertido en México. En consecuencia,

(250) *cfr. a El Financiero 12 de enero de 1995. " William Clinton, (...) anunció ayer en Washington su disposición a incrementar la ayuda crediticia a México y exhortó a las instituciones financieras a elaborar a la mayor brevedad posible un programa de préstamos para superar la crisis de este país. "Tenemos un interés muy fuerte en la prosperidad y estabilidad de México, ya que su éxito está en el interés económico y estratégico de Estados Unidos".*

promovió un paquete de garantías de préstamo de hasta por 40 mil millones de dólares, para ser aprobado por el Congreso Norteamericano, pero ante la negativa y tardanza del Congreso para aprobarlo, el mandatario norteamericano decide abandonar esta iniciativa Y el 31 de Enero de 1995 anuncia la confección de un paquete financiero por 50 mil 759 millones de dólares (251) conjuntamente con bancos y el Fondo Monetario Internacional. La línea de crédito por 20 mil millones de dólares del gobierno norteamericano fue posible gracias a la "autoridad ejecutiva" del presidente CLINTON, que de este modo agilizó (fast-track) la línea de crédito sin necesidad de ser aprobada por el Congreso Norteamericano.

El monto de esta línea de crédito proviene de un "Fondo especial de Estabilidad Cambiaria de Estados Unidos", la magnitud del paquete de rescate financiero nos indica la gravedad de la crisis económica mexicana y su peligrosa relación de dependencia con el capital financiero del exterior, y su consecuente pérdida de soberanía

El paquete de apoyo financiero que el gobierno de Estados Unidos ofreció al gobierno de México ha quedado documentado en cuatro contratos (252).

1. **Contrato marco.** Se establecen de manera general las normas que regulan los apoyos otorgados para proveer a la estabilización económica de México, los requisitos que deberán cumplirse para su otorgamiento y los términos de pago. Así mismo, se señala el destino de los recursos y se hace referencia al programa económico que México deberá seguir

2. **Contrato de intercambio de divisas a mediano plazo.** Este contrato establece los términos conforme a los cuales los gobiernos de México y de Estados Unidos podrán realizar operaciones de intercambio de

(251) *efr. a El Financiero 1º de febrero de 1995. "Ante el inminente peligro de incumplimiento de pagos de México, el presidente William Clinton anunció un plan de rescate internacional por 50 mil 759 millones de dólares que garantiza la solvencia del país y cancela el riesgo de un crack financiero mundial. El gobierno estadounidense aportará líneas de crédito por 20 mil millones de dólares, (...) el Fondo Monetario Internacional amplió a 17 mil 759 millones de dólares su ayuda a México; el Banco de Pagos Internacionales duplicó a diez mil millones de dólares el crédito y los bancos comerciales aportarán financiamiento por tres mil millones de dólares".*

(252) *efr. a La Jornada 22 de febrero de 1995.*

divisas (swaps), cuyo plazo sería hasta de cinco años. Las operaciones se llevarían a cabo mediante compras de dólares que México efectuaría depositando el correspondiente contravalor en pesos en una cuenta que el Banco de México llevaría al Departamento del Tesoro. En el documento se indican las tasas de interés que Estados Unidos cobraría por las referidas operaciones.

3. Contrato de Garantías. Dicho instrumento prevé los términos en los cuales el gobierno de Estados Unidos garantizará valores que emita el gobierno de México. Tales garantías podrán cubrir tanto principal como intereses, y tendrán un plazo de hasta 10 años.

4. Contrato relativo a los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo. En el referido contrato se prevé la utilización de los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados, como fuente de pago de los apoyos. Petróleos Mexicanos, de conformidad con sus prácticas de cobranza, instruirá a sus clientes en el extranjero a que realicen los pagos de exportaciones en las cuentas que para estos efectos tiene en un banco de Estados Unidos. Adicionalmente, instruirá al citado banco, para que los recursos aludidos sean transferidos a la cuenta que para tales propósitos tiene el Banco de México en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. El Banco de México podrá disponer libremente de los aludidos recursos, salvo en el caso de que dejen de cumplirse las obligaciones de pago de los apoyos otorgados.

El otorgamiento de los créditos financieros de apoyo a México imponen fuertes medidas de política económica como condición para la utilización de las líneas de crédito, funcionarios norteamericanos tienen el derecho de negar cualquier solicitud de utilización de recursos si el Departamento del Tesoro (253) determina que el uso de los fondos "no es el apropiado". Los funcionarios del gobierno de CLINTON, han insistido en los compromisos mexicanos para la restricción del crecimiento del circulante, de reducir el gasto público y garantizar un superávit en las finanzas públicas, llevar a cabo privatizaciones para generar entre 12 mil y 14 mil millones de dólares en los próximos dos años. Por este acuerdo, a una entidad paraestatal como PEMEX pueden serle embargados sus ingresos por

(253) *cfr. a La Jornada 23 de febrero de 1995. "En acuerdo financiero da a EU poder de veto sobre la estrategia económica mexicana durante 10 años: NYT. Rubin afirmó hoy que México aceptó, con valentía, llevar a cabo los cambios de política económica que Estados Unidos piensa son los correctos".*

ventas de petróleo al exterior, en caso de que el gobierno mexicano se atrase durante más de siete días en el cumplimiento de sus pagos sobre sus obligaciones con el acuerdo crediticio firmado con los Estados Unidos (Dónde quedaron la autonomía de gestión y la autonomía financiera previstos en los artículos 11 y 52 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales). Se condena así a las entidades paraestatales como PEMEX a su quiebra financiera al no contar con recursos suficientes para su operación, ampliación y desarrollo, amén de la carga fiscal que pesa sobre ella (254), de modo tal, que a corto plazo terminará siendo privatizada para regocijo de los grandes inversionistas nacionales y extranjeros.

El Estado mexicano se encadena trágicamente al capitalismo globalizador norteamericano, pagando un alto costo político: el deterioro de la soberanía nacional; y un alto costo económico-social: la subasta del patrimonio nacional.

El sector paraestatal mexicano sufre en estos momentos el acoso inquisidor (255) de los acreedores internacionales que exigen su privatización en beneficio de los grandes capitales nacionales y extranjeros, como estrategia que dé "certidumbre" y "confianza" a los mercados financieros; además de proporcionar recursos a corto plazo que alivien las maltrechas finanzas nacionales. Estas presiones y el recorte al gasto público, sitúa al sector paraestatal en una posición financiera muy frágil, que entorpece la ejecución óptima de los cometidos del Poder Público asignados a la Administración pública mexicana en el marco de nuestro actual del constitucionalismo social, severamente cuestionado, a pesar del Pronaso! (derogado virtualmente en el reciente informe presidencial y sustituido por el inicio de la vigencia de la ALIANZA en el mes de septiembre por el señor Zedillo) y de Procampo.

(254) *cfr. a TOMAS, Emilio y FERNANDEZ-VEGA, Carlos, Ata a Pemex la carga fiscal: informe a Zedillo, en la Jornada 19 de febrero de 1995. " Si Pemex no cambia su estructura financiera, será inevitable la inversión privada (...) La relación reservas producción, 5 veces mayor que en EU; de ahí el interés por el crudo mexicano".*

(255) *cfr. a La Jornada 8 de enero de 1995. " Empresarios de Jalisco piden privatizar el IMSS y el INFONAVTI". cfr. a La Jornada 9 de Enero de 1995, " Si Petróleos Mexicanos ni la CFE están en venta. La Secretaría de Energía hizo esta declaración (...), dado el interés de dos compañías transnacionales, Exxon y Shell por explotar yacimientos petrolíferos en Chicontepec". cfr. a, La Jornada 22 de Enero de 1995, " Zedillo debería vender Pemex: Newt Gingrich (congresista de E.U.)".*

91.c.- La normatividad de los créditos con el exterior.

Las economías que se basan en el excesivo endeudamiento externo erosionan progresivamente su soberanía nacional y debilitan su independencia económica. La deuda pública externa mexicana se ha incrementado irracionalmente (256) en las últimas dos décadas constituyéndose en una pesada carga, que sexenio tras sexenio frena y deprime el desarrollo y el crecimiento económico de la nación, en franca violación al artículo 26 constitucional y a los fines del proyecto nacional insertos en el Plan Nacional de Desarrollo. El no establecer un adecuado marco jurídico a la demanda de crédito que puede ser contratado por el Ejecutivo Federal, ha permitido la operación al margen de la ley, de gran parte de la deuda interna emitida en bonos de deuda pública que constituyen de hecho deuda externa liquidable en dólares que afectan directamente las reservas del Banco de México (257).

La exposición de motivos de la Ley de Deuda Pública estableció los propósitos por los cuales la Administración pública opera deuda pública :

“ Los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse, a la producción de bienes y servicios, de tal forma que su utilización se dirija, fundamentalmente a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen el plan nacional de desarrollo, los cuales fomenten el desarrollo económico y social de la nación, que generen ingresos necesarios para su

(256) *cfr. a La Jornada 16 de febrero de 1995, "SHCP" : al cierre de 1994 la deuda externa del sector público ascendió a 85 mil 435 mdd". cfr. a MÁRQUEZ-AYALA, David, Moneda y banca, migración nacionales, en La Jornada 21 de Febrero de 1995. "... la deuda pública externa pasarla con los nuevos créditos de 85 mil a 136 mil millones de dólares, de la noche a la mañana (para septiembre). El gobierno ha manifestado que los créditos que se negocian son exclusivamente para sustituir la deuda de corto plazo que se tiene con los extranjeros que adquirieron Tesobonos, Cetes y otros instrumentos de deuda pública interna (adeudos que por cierto constituyen deuda pública externa, como se ha hecho evidente y no "inversión extranjera de cartera" como fueron disfrazados saltando la ley) ... debemos agregar que los bancos comerciales adeudan en moneda extranjera a vencer en este año se estima en 18 mil millones de dólares, y de los consorcios privados con vencimientos en 1995, calculados en unos 8 mil millones de dólares adicionales".*

(257) *cfr. a La Jornada 7 de febrero de 1995. " En diciembre, gran negocio con Tesobonos : En los 14 días previos a la devaluación, sus compras crecieron hasta 357 %".*

pago o 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" (258).

El criterio anteriormente expuesto nos indica la relevancia que tiene el crédito como factor de fomento de la actividad económica, condicionado siempre a la capacidad de pago del sector público, y para el caso de nuestro tema de estudio, examinaremos brevemente la importancia que tiene el crédito externo como parte del financiamiento indispensable para la capitalización de las principales entidades del sector paraestatal que por su magnitud y lo esencial de los bienes y servicios que prestan, requieren recursos suficientes para cubrir y cumplir con sus objetivos de ley, con estricto apego a ejecución de los "cometidos del poder público", siempre en un marco indispensable de eficacia y eficiencia y honestidad.

El fundamento jurídico constitucional de la contratación de créditos con el exterior se encuentra en el artículo 73 constitucional referente a las facultades del Congreso y en su fracción VIII establece

"...Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente." **(el subrayado es nuestro)** Este precepto facultad al Congreso de la Unión como la autoridad encargada para fijar las bases y criterios que regirán la contratación del crédito público. Por tal razón el ejecutivo federal deberá apegarse rigurosamente a las órdenes, que en esta materia disponga el Congreso.

En concordancia con el precepto anterior el artículo 117 constitucional fracción VIII, establece que los estados no pueden en ningún caso “contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos si no cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley por los conceptos y por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”, en relación al artículo 126 constitucional establece que no se podrá hacer “pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”.

En relación con el tema analizado el maestro OSORNIO-CORRES (259) expresa: “La adición que en 1934 se incorporó a la fracción VIII del artículo 73 (...) busca limitar la contratación de créditos a proyectos que produzcan los recursos necesarios para pagar los créditos contratados. De esta forma se trata de garantizar un equilibrio en las finanzas estatales y que el crédito se utilice exclusivamente en la promoción de proyectos que incrementen la riqueza del país. Sin embargo este principio general tiene como excepción los casos en que se contrate un crédito con propósitos de regulación monetaria, de operaciones de conversión y en los casos en que exista alguna emergencia”.

Durante 1995, en el marco de la crisis económica y ante las negociaciones de un paquete financiero de “rescate” de la economía nacional (*supra*, 89.a, y 90.b.), en el Poder Legislativo mexicano se desató un intenso debate sobre la participación del Congreso en su aprobación y en consecuencia se reformó (260) el artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación, (261) con el propósito de establecer “candados” (límites) legislativos a la contratación de créditos públicos, así como a la emisión de

(259) *ibidem*, p. 130.

(260) *cfr. a La Jornada 27 de enero de 1995. “Rescata el Congreso su Facultad decisoria: Aprobará o rechazará endeudamientos y condiciones. Los legisladores insistieron en la urgencia de poner candados a las actividades que discrecionalmente realiza el Ejecutivo, como la excesiva emisión de Tesobonos”.*

(261) *Publicada en el D.O.F. 14 de febrero de 1995.*

valores amparados en títulos de crédito del Gobierno Federal (Cetes, Tesobonos, Ajustabonos, etc). La reforma a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, establece:

“ Artículo 2.- Se autoriza al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, por un monto de endeudamiento neto externo que no exceda del equivalente en moneda nacional de 5,000'000,000.00 de dólares de los Estados Unidos de América, conforme al tipo de cambio que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación y que se haya determinados el último día hábil bancario del ejercicio fiscal de 1995.

También se autoriza al Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública sin que estas operaciones impliquen endeudamiento neto adicional para el Gobierno Federal. El Ejecutivo Federal queda autorizado en el ejercicio fiscal de 1995 para emitir valores denominados “Bonos de la Tesorería de la Federación” siempre que el saldo total en circulación durante el citado ejercicio, no exceda del 15 por ciento de la deuda pública total o del remanente no ejercido del límite máximo de endeudamiento a que se refiere el párrafo siguiente, el que resulte mayor.

Asimismo, queda autorizado el Ejecutivo Federal para contratar créditos o emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinar los valores gubernamentales denominados “Bonos de la Tesorería de la Federación”, sin que estas operaciones excedan del equivalente en moneda nacional de 26,500'000,000.00 de dólares de los Estados Unidos de América, conforme al tipo de cambio que se señala en el primer párrafo de este artículo.

En caso de que la contratación de créditos o emisión de valores en el exterior a que se refiere el párrafo precedente, se hiciera con la garantía de un gobierno extranjero, oportunamente el Congreso de la Unión en los términos del artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, conocerá acerca de los condicionamientos correspondientes a efecto de que aquéllos le sean sometidos a su aprobación". **(trampa jurídica, el subrayado es nuestro).**

El artículo 1° de la Ley General de Deuda Pública (262) autoriza expresamente a las entidades que integran a el sector paraestatal la contratación o emisión de bonos que avalen deuda pública, tanto interna como externa.

"Artículo 1°.- Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades :

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias
- II. El Departamento del Distrito Federal
- III. Los Organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de seguros, las de finanzas, y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

Por financiamiento, la ley considera la contratación dentro y fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier documento pagadero a plazos (263); también la adquisición de bienes, la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos, los pasivos contingentes relacionados con dichos actos y en general, la celebración de cualquier acto similar, según lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley de Deuda Pública.

La contratación de financiamiento externo o emisión de bonos de las entidades paraestatales debe someterse a la autorización, supervisión y vigilancia de Hacienda y Crédito Público según los artículos 4°, 5° y 6° de la

(262) Publicada en el D.O.F. 31 de diciembre de 1976.

(263) cfr. a El Financiamiento 1 de febrero de 1995, "Lanzará Pemex "bonos yankee" por mil mdd". cfr. a La Jornada 17 de febrero de 1995, "Coloca Pemex bonos por 137 mdd en el mercado de E.U.".

Ley de Deuda Pública. Salvó la excepción hecha en el párrafo tercero del artículo 6° que establece: "Para la contratación de financiamientos internos, en cuanto a las entidades a que se refieren las fracciones III a VI del artículo 1° de la esta ley, bastará la autorización de sus respectivos órganos de gobierno. En estos casos, el director general de la entidad de que se trate o equivalente informará sobre el particular a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público".

En concordancia, con el texto constitucional la contratación del financiamiento deberá ajustarse con la capacidad de pago de las entidades paraestatales y destinarse a proyectos que produzcan un incremento en los ingresos públicos y estimulen el desarrollo nacional.

Uno de los argumentos invocados, por los políticos neoliberales, para el desmantelamiento del sector paraestatal, consistió en el gran peso que representaba para el Estado, el financiamiento con créditos del exterior de las entidades paraestatales. En 1995 pese al superávit en las finanzas públicas y al gran número de entidades desincorporadas (de 1155 entidades paraestatales en 1982, al 31 de diciembre de 1993 sólo existen 210) (264), la economía nacional se encuentra mucho más endeudada con el exterior y para garantizar el pago de sus deudas el Estado continuará la venta de entidades paraestatales, De continuar con la misma política económica, el día de mañana se tendrá que subastar parte del territorio nacional y los recursos naturales que constituyen dominio directo de la nación en menoscabo del patrimonio nacional.

Si la actividad estatal se ajustará en estricto apego a la norma jurídica vigente (ordenamiento jurídico) el financiamiento tanto externo como interno de las entidades paraestatales no representaría una carga para las finanzas públicas del país. "La realidad del sistema político mexicano que subordina la acción del Legislativo a las políticas del Ejecutivo, hacen nugatorias las medidas de control y vigilancia, que de conformidad con la Constitución el Legislativo debería de ejercer sobre el Ejecutivo" (265).

(264) *vid. a ASPE-ARMELLA, Pedro y VÁZQUEZ NAVA, María Elena, Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993, F.C.E., México, 1994, p. 57.*

(265) OSORNIO-CORRES..., *op. cit.*, nota (175), p. 137.

92.aa.- El efecto retroalimentador del ahorro interno como mecanismo de financiamiento del sector paraestatal.

La participación del ahorro interno (público y privado) en la composición del gasto público asignado al sector paraestatal mexicano resulta insignificante para financiar los gastos que requiere la expansión de la oferta de bienes y servicios de este sector. De esta circunstancia se deriva la necesidad de utilizar el crédito externo como mecanismo de financiamiento. En la economía mexicana las entidades paraestatales han desempeñado un papel importante como instrumento de participación directa e indirecta del Poder Público; sin embargo en los últimos años la asignación de recursos presupuestales ha sufrido drásticas reducciones en virtud de los crecientes déficits de las finanzas públicas, los cuales son cubiertos con créditos del exterior. Esta situación se ve agravada por la escasa generación y estímulo al ahorro interno (266) como fuente de financiamiento de la actividad económica nacional.

Las políticas de corte neoliberal concentraron el ingreso en unas cuantas manos, limitando la capacidad de ahorro de la mayoría de la población (267) que vio afectados sus ingresos por la política de topes salariales y eliminación de subsidios. La capacidad para cubrir con recursos

(266) *cfr. a La Jornada* 30 de enero de 1995 "En 1994 México tuvo el más bajo ahorro interno de los últimos 25 años. El ahorro interno del país llegó a 15 por ciento como proporción del Producto Interno Bruto en 1994, cuando históricamente tuvo valores superiores al 20 por ciento señalan informes de Hacienda y del Banco de México".

(267) *cfr. a La Jornada* del 22 de marzo de 1995 "El ajuste cuestionado por el clero católico y académicos" "El investigador José Luis Clava, expuso que bajo el actual modelo económico neoliberal se infringió un severo castigo a los ingresos de la mayoría de los mexicanos (...) Explico que 40 por ciento de hogares en todo el país, con menores ingresos, vieron disminuir su gasto corriente de 14.36 por ciento en 1984 a 12 por ciento en 1992, mientras 20 por ciento de la población con mayores ingresos aumento su participación de 49.5 por ciento a 54.15 por ciento en el mismo periodo, y los estratos bajos de la sociedad se empobrecieron al disminuir su ingreso de 36 a 33 por ciento. Recordó que solo 0.74 por ciento de la población posee capitales financieros, en su mayoría especulativos, que representan 38.8 por ciento del producto interno bruto (PIB), y sólo 27 hombres de negocios controlaron riquezas equivalentes a 28.5 por ciento del PIB nacional de 1992".

propios la inversión necesaria para mantener en crecimiento a la economía mexicana ha venido en descenso durante la última década, en contraste con el incremento de la dependencia del ahorro externo de tipo especulativo

La factibilidad de la paraestatalidad requiere de estrategias políticas, económicas y jurídicas, que permitan a través de la racionalización de su gasto corriente y del aumento de sus ingresos (utilizados con honradez, eficacia y eficiencia y en estricto apego al artículo 134 constitucional) el financiamiento de su funcionalidad que directa e indirectamente contribuirá en vía de retroalimentación al incremento del ahorro interno. No debemos soslayar el papel que jugó la paraestatalidad en la "...creación de condiciones propicias para el fortalecimiento de una burguesía local" (267-bis), así como una pujante clase media, gracias "... al impacto de las empresas públicas sobre la formación bruta de capital fijo..." (268), es decir contribuyeron a la formación de ahorro interno, que en alguna medida concreto la "justa distribución" de la riqueza nacional.

Es importante destacar que aunque las políticas de precios y tarifas públicos de los bienes y servicios que ofrece el sector paraestatal tienen como finalidad inmediata proveer de recursos propios al sector para financiar sus actividades, en nuestro Estado Democrático y Social de Derecho, esto permitiría fijar los ingresos no tributarios, en base a la capacidad contributiva (económica) de los destinatarios de los cometidos del Poder Público (usuarios, beneficiarios y clientes) a efecto de beneficiar en especial a los de menores ingresos, alentando el ahorro interno. Sin embargo, contrariamente se disponen aumentos en los precios y tarifas públicos y en los impuestos indirectos de carácter general que rompen los criterios del artículo 31 fracción IV de la Constitución en cuanto a la proporcionalidad y equidad tributaria se refieren, convirtiendo al derecho fiscal tributario, en una rama de derecho injusta.

El maestro CORTIÑAS-PELÁEZ (268 bis) nos indica sobre el tema lo siguiente

"La exigencia de una "tarifa suficiente", de un "precio" que fuera la

(267 bis) GURZA-LAVALLE..., *op. cit.*, nota (235) p. 67

(268) CASAR, María Amparo y PÉREZ, Wilson, *El Estado empresario en México : ¿Agotamiento o Renovación?*, Siglo XXI, México, 1988, p. 90.

(268 bis) CORTIÑAS-PELÁEZ, *et. al.*, ..., *op. cit.*, nota (23), p. 37-47.

contraprestación del servicio, anularia la justicia fiscal y la vigencia del principio de capacidad contributiva, como fundamento último del sistema tributario. La pretensión del autofinanciamiento del servicio, mediante prestaciones directas de los usuarios, haría augatoria la meta de redistribución del ingreso, postulada por las finanzas modernas, y equivaldría al "principio de exclusión" (de los pobres), es decir, que sólo la demanda de servicios "solvente", la de los ricos, sería atendida. (...) De este modo, el principio de justicia tributaria y la permanente conservación del **interés público (269)** obligan a la forja, de todo un sistema de modulación tarifaria, en donde las tasas o derechos por servicio se concretarán de acuerdo a la real capacidad contributiva de los usuarios "tarifa bonificada". **(el subrayado es nuestro)**.

Sin embargo los criterios monetaristas encarnados por el neoliberalismo gravan en forma igual a los desiguales **(269 bis)**, es decir, se imponen cuotas y tarifas en forma igual a usuarios con distintos niveles de rentas reales. En el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica del nuevo gobierno federal, el titular del Poder Ejecutivo actual reconoce que hubo varios años de desequilibrios que desencadenaron la actual crisis económica **(270)** y dadas las circunstancias, ya no se contara con los cuantiosos recursos externos que llegaron en años anteriores, por lo cual la actividad económica nacional, de-

(269) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN...*op. cit.*, nota (78), al respecto se enfatiza que el concepto en la línea de este autor, "adquiere vigencia" toda vez que en la realidad "... el interés público, en el ámbito de la vida político-social es un problema de desarrollo social, no de interpretación semántica", en virtud de su polivalencia y manejo por parte de la clase en el poder (cfr. conclusión número tres). Por otro lado, tal y como se externa en sus cátedras al abordar la lo que llama "la teoría del interés político" en el marco de los cometidos del Poder Público, efectúa una marcada diferencia entre el interés nacional (cometidos esenciales -- áreas estratégicas), el público, el general y el social (cometidos de servicio público *stricto sensu*, sociales y privados -- áreas prioritarias), determinados más por criterios cuantitativos que cualitativos (material inédito, sólo en apuntes); cfr., [infra, nota (302-bis)]

(269 bis) cfr. a La Jornada 10 de marzo de 1995 "Severo Ajuste" "Suben gasolina, diesel, gas, servicios, y electricidad; los mínimos solo 10 por ciento. El incremento de 50 por ciento al IVA se someterá a votación en el Congreso de la Unión. El Plan incluye reducir 9.8 por ciento el gasto programable y adelgazar el aparato administrativo".

(270) cfr. a La Jornada 13 de marzo de 1995. "Hubo varios años de desequilibrios : Zedillo. Se reforzará el ahorro y se castigarán dispendios o desvíos".

berá ser financiada con recursos propios (271). Pero cómo se puede estimular el ahorro interno con la misma política económica neoliberal que sacrifica la actividad productiva y favorece la especulación financiera, que concentra el ingreso [supra, nota (267)] y deprime los salarios. Al respecto, el señor Zedillo, "descubre" una vez más que el principal problema de nuestra actual crisis económica se debió a la insuficiencia de una cultura del ahorro, luego entonces, la colectividad de clase media y de recursos económicos bajos, son los "culpables" de ésta.

En estos momentos constituye todo un reto para la Administración Pública mexicana defender la reinvidicación de la paraestatalidad, como factor de aumento del ahorro nacional, y que como medida redistributiva del ingreso determina el desarrollo económico y social.

A pesar del proceso de reprivatización y privatización de empresas públicas no se ha destinado una mayor inversión a las "210" entidades subsistentes. Por el contrario, la actual crisis económica desató un nuevo proceso de venta del sector paraestatal, como medida que garantice el pago de nuestros pasivos y recupere la confianza de los grandes inversionistas nacionales y extranjeros. La política de ajuste presupuestal ha descapitalizado a las únicas entidades que sobreviven, los ingresos derivados de la venta de las empresas públicas en el sexenio pasado no fue destinado para modernizar y desarrollar el sector, sino que se canalizó a disminuir el monto de la deuda pública.

Ello ha aumentado el deterioro de las actividades estratégicas y prioritarias lo cual mantiene latentes las presiones económicas sobre el sector externo que frenan la actividad económica y paralizan el empleo, elementos indispensables para la generación del ahorro interno.

93. bb.- El Fondo de Contingencia Económica (1990-1994). El manejo discrecional del Ejecutivo de los recursos del patrimonio nacional.

El Fondo de Contingencia Económica se constituyó en diciembre de

(271) *cf.* El Financiero 13 de marzo de 1995 "Ahorro Interno, la Base : EZ". "Zedillo recalco que el eje del programa para echar a andar la economía son los recursos del ahorro interno y la austeridad en el gobierno".

1990, con los recursos no recurrentes provenientes de la enajenación de entidades paraestatales al sector privado.

“Dichos recursos se utilizarían para hacer frente a posibles dificultades asociadas con la inestabilidad del mercado petrolero y, en su defecto, se aplicarían para el saneamiento de la deuda pública vía su amortización, a fin de generar ahorros permanentes por concepto de pago de intereses y permitir, de esa manera, abrir espacios presupuestales para incrementar, de forma sostenida, la atención en áreas prioritarias de desarrollo como salud, educación e infraestructura básica” (272). Con este propósito, en el Banco de México se abrió una cuenta en favor de la Tesorería de la Federación donde se depositarían los pagos por concepto de las ventas de entidades paraestatales. “Desde la creación del Fondo y hasta el cierre de 1993, los ingresos totales del Fondo derivados del proceso de privatización ascendieron a 61431.3 millones de nuevos pesos. De este monto, 38961.4 millones de nuevos pesos correspondieron a la desincorporación bancaria, 17553.4 millones de nuevos pesos a la venta de Teléfonos de México y 4,916.6 millones de nuevos pesos a la venta del resto de las empresas. Por su parte, los intereses de estas inversiones alcanzaron un monto de 2,019.3 millones de nuevos pesos. Así los ingresos totales ascendieron a 63,450.6 millones de nuevos pesos” (273) *(recientemente objetada en septiembre de 1995, por el panista Juan Antonio GARCÍA-VILLA, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, e impugnada injustificadamente por una mala apreciación de su informe por los más connotados priistas, el Secretario de Hacienda y los medios de comunicación)*

Durante el año de 1993 los recursos del Fondo de Contingencia Económica se destinaron para los siguientes conceptos. “Se amortizó deuda pública por un monto de 57,679.4 millones de nuevos pesos. De estos, 54,414.1 millones de nuevos pesos se destinaron a la amortización de valores gubernamentales, 2,372.8 millones de nuevos pesos se aplicaron tanto a la liquidación de acciones del Banco de México en el Fondo de Protección al Ahorro como a la cancelación de otros pasivos bancarios, y los restantes 892.5 millones de nuevos pesos a la amortización de adeudos de las empresas desincorporadas. El saldo de estas operaciones fue de 5,771.2 millones de nuevos pesos que se mantuvieron en el Fondo” (274).

(272) ASPE-ARMELLA-VÁZQUEZ-NAVA..., *op. cit.*, nota (284), p. 63.

(273) *ibidem*.

(274) *ibidem*, p. 64.

Para el año de 1994 según datos del sexto informe de gobierno del titular del Poder Ejecutivo (1988-1994), el saldo del Fondo de Contingencia Económica ascendía a 521 millones de nuevos pesos. En dicho informe de gobierno expresó:

"...que la mayor parte de los recursos del Fondo se utilizaron para amortizar deuda pública,...Con recursos provenientes de dicho fondo y del superavit fiscal hemos reducido radicalmente el endeudamiento público (...) La renegociación de la deuda externa logró lo que nos habíamos propuesto, abatir la transferencia neta de recursos al exterior, disminuir el monto de la deuda histórica acumulada, asegurar recursos netos durante un periodo amplio y reducir el valor real de la deuda y su proporción respecto al PIB. Este menor saldo histórico de nuestro adeudo se acompaña de una mejor estructura de vencimientos, al primer semestre de 1994 sólo 6 por ciento está documentado a plazos menores de un año (...) Nuestro País ha dejado de transferir recursos al exterior y hoy registra la entrada de importantes flujos de capital" (275).

Paradójicamente en 1995, el país se halla sobreendeudado por la suscripción de títulos de deuda pública interna de corto plazo indexados al dólar (Tesobonos) por 30 mil millones de dólares. Este flujo de inversiones de tipo especulativo se usó para financiar el saldo deficitario de la cuenta corriente de la balanza comercial, es decir, se subsidió la libre importación en perjuicio de la producción nacional.

El destinar los recursos del Fondo de Contingencia a amortizar deuda pública fue en vano, desperdiciándose inútilmente los recursos provenientes de la venta de las paraestatales que eran parte del patrimonio nacional. El ejecutivo dispuso discrecionalmente de los recursos del Fondo, sin la debida planeación y totalmente al margen de la supervisión del Congreso. Así los lazos de dependencia con el capital financiero internacional más que debilitarse se fortalecen y encadenan la política económica del país a los designios de los Organismos Financieros Internacionales condenando al sector paraestatal mexicano a su extinción.

En resumen, mientras la política económica del país se encuentre comprometida con las "recomendaciones" inducidas desde Washington y el

(275) *vid., VI informe de gobierno 1994. (El subrayado es nuestro)*

Fondo Monetario Internacional, no se podrán sentar las bases materiales para el diseño de una alternativa económica viable a las características de la nación del proyecto nacional y garantice la vigencia del mandato constitucional, que restablezca la prioridad del empleo; del crecimiento económico; de la inversión productiva y del salario como medios que estimulen el crecimiento del ahorro interno que paulatinamente disminuyan las transferencias de recursos al exterior; alejando el fastasma de la dependencia.

94. B.- El proyecto "modernizador" mexicano y la reestructuración del sector público. (1988-1995)

Al asumir la presidencia de la República el titular del Poder Ejecutivo 1988-1994 [supra, nota (155)] centró su discurso político y su pensamiento económico en la "modernización" económica del país, lema que había adoptado desde el inicio de su campaña. En la práctica esto significó ir más a fondo y de prisa por el camino "aparentemente" neoliberal iniciado paradójicamente a mediados del sexenio inmediato anterior (275-bis). En este sentido el proyecto modernizador debería comprender la reestructuración del complejo sector público, disminuyendo drásticamente su tamaño y reformando su funcionamiento a los requerimientos del gran capital privado. En suma, la modernización buscaba una racionalización del papel del Estado a través de una reducción de su participación directa en la economía

El Plan Nacional de Desarrollo (276) de 1989-1994 estableció: "Modernización económica quiere decir un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares (...) La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que esta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia sus funciones, las empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad".

La política económica del modelo neoliberal adoptada por el Estado mexicano, instrumentó un complejo proceso de reestructuración económica

(275 - bis) Consideramos que a pesar de que en el contexto internacional se dio auge a las nuevas posturas del nuevo liberalismo, en México la burocracia política, se empeñó en distorsionar incluso, los principios del neoliberalismo, en el sentido de que si no es en realidad la mejor opción político-económica, también es cierto que en nuestro país tampoco se preocuparon por respetarlos, toda vez que hicieron de él, un modelo económico "voraz", "deformado", y excluyente de los principios rectores de nuestro Estado democrático y Social de Derecho, que es la premisa para "integrar al hombre en sociedad", producto de una indisciplina y descomposición de la clase política mexicana en franca alianza con el capital financiero internacional

(276) Publicado D.O.F. 31 de mayo de 1989.

donde resaltó el saneamiento de las finanzas públicas que comprendió: la racionalización y austeridad financiera estatal; el proceso de privatización de entidades del sector paraestatal; la apertura externa, la liberación y desregulación de la economía y la promoción de la inversión extranjera

Para fortalecer la estrategia "modernizadora" el Estado involucró en su proyecto a la gran burguesía nacional congregada en el sector privado y a la cúpula corporativa "representante" de los obreros y campesinos, integrantes del sector social, que se materializó en el "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico" que no se limitó a combatir la inflación, sino que abarcó la problemática global de la reestructuración económica que incluía la racionalización del gasto público; para lograr un superávit de las finanzas públicas; actualización de los precios y tarifas del sector público, así como acelerar los procesos de privatización de entidades paraestatales "no estratégicas ni prioritarias".

En el texto del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) se establece que "... el esfuerzo de modernización se habrá de dar en todas las esferas de nuestra economía. Modernizar es ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es "gravoso"; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología (...) es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares".

La propuesta central de la política económica neoliberal se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo en el capítulo denominado "la recuperación económica con estabilidad de precios", que consideró el control de la inflación (277) como la variante macroeconómica fundamental para el posterior desarrollo económico, estrategia que se defendió a toda costa, sin

(277) *cfr. a VITE-TORRES, Ariel, Análisis de la Política económica del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), Rev. Investigación Económica, núm 194, UNAM, México, 1990, p 261 "La propuesta neoliberal considera que un aumento en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, conduce a un incremento igual en la tasa de crecimiento de los precios. La inflación en todo lugar y en todo momento, es un fenómeno monetario (...) por lo cual no se justifica una política activa del Estado que intente incrementar la oferta monetaria.*

importar los costos sociales que ello implicó. Para la consecución de esta meta se sacrificaron los salarios, se mantuvo la paridad cambiaria, se mantuvieron altas tasas de interés, se recortó el gasto público y se reestructuró el sector paraestatal

La "modernización económica" tuvo el propósito de impulsar un aparato productivo más competitivo y eficiente en lo interno y externo. El plan nacional afirma que la apertura a la competencia exterior es irreversible, por lo que los sectores productivos tendrán que modernizarse para aumentar la productividad, la eficiencia y competitividad de los productos nacionales. Sin embargo, para fines de 1994 el sector exportador mexicano no pudo ser, como se pretendía, el motor del crecimiento económico, del empleo, generador de divisas y de altos salarios (supra, 88 A).

El economista Arturo HUERTA-GONZÁLEZ (278) nos dice: " Se privilegia la apertura externa, la competencia y la promoción de exportaciones para reestructurar la industria y generar situaciones de holgura en el sector externo para asegurar el pago del servicio de la deuda externa".

Indudablemente para consolidar el proyecto oficial de la "modernización", el Estado mexicano debió adecuar el marco jurídico nacional a las necesidades que implicaba el cambio estructural cuyas vertientes fueron:

PRIMERA.- Las modificaciones al texto constitucional, iniciando con el artículo 27 Constitucional, a la Ley de Reforma Agraria (D.O.F. 6 de Enero de 1992 y 25 de Febrero de 1992), el decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional en cuanto a la reprivatización de las sociedades nacionales de crédito. (D.O.F. a 27 de Junio de 1990), la reforma al artículo 28 Constitucional en cuanto a la Autonomía del Banco de México (D.O.F. 20 de Agosto de 1992), la Ley de Inversión Extranjera (D.O.F. 27 de Diciembre de 1993), la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial (D.O.F. 27 de Junio de 1991), la Ley Federal de Competencia Económica (D.O.F. 24 de Diciembre de 1992), la Ley de Comercio Exterior (D.O.F. 27 de Julio de 1993), la Ley de Puertos (D.O.F. 19 de Julio de 1993), la Ley de Navegación (D.O.F. 4 de Enero de 1994).

(278) HUERTA-GONZÁLEZ, Arturo, *Riesgos del modelo neoliberal mexicano*, Diana, México, 1992, p. 15

Decreto que promulga el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (D.O.F. 20 de Diciembre de 1993); Reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (D.O.F. 27 de Diciembre de 1989), Reforma al reglamento de la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo en Materia Petroquímica (D.O.F. 8 de Enero de 1990), Reforma a la Ley del Mercado de Valores (D.O.F. 4 de Enero de 1990), Reforma a la Ley de Sociedades de Inversión (D.O.F. 4 de Enero de 1990), Reforma a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importaciones (D.O.F. 31 de Enero de 1990); Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (D.O.F. 26 de Enero de 1990); el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera (D.O.F. 27 de Septiembre de 1990); Ley de Instituciones de Crédito (D.O.F. 18 de Julio de 1990), Decreto que establece las mercancías que estarán exentas del pago del impuesto general de importación (D.O.F. 28 de Diciembre de 1993).

SEGUNDA.- Se derivaron de dichas reformas y adiciones, por su importancia los siguientes programas: Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, (D.O.F. 24 de Enero de 1990), Programa Nacional de Modernización del Abasto (D.O.F. 23 de Enero de 1990); Programa Nacional de Modernización de las Empresa Pública (D.O.F. 16 de abril de 1990), entre otros muchos ordenamientos, que en su conjunto plantearon el compromiso del proceso "modernizador" de la administración pública mexicana.

La reestructuración del sector público mexicano es un fenómeno de mucho mayor complejidad que un simple proceso de readecuación normativa o reformas jurídicas, el hecho de que se "modernicen" las entidades públicas adquiere un carácter subsidiario si se le confronta con el problema principal: el abandono de los cometidos del poder público como incumplimiento de los imperativos constitucionales y reglas subordinadas, que cancelan el compromiso de justicia social, contemplado por el proyecto nacional.

95.a.- La racionalidad y austeridad financiera estatal.

El gasto público creciente fue fundamental para crear la infraestructura y la ampliación del mercado interno requeridos para impulsar la inversión privada, durante las décadas de los setentas. Pero la dinámica económica impulsada se tradujo en desequilibrios macroeconómicos que conllevaron altos niveles de endeudamiento externos, y al no contar con un sector externo

generador de divisas suficientes para encarar los pagos de las obligaciones contraídas, terminó por frenarse el flujo de recursos externos al país para financiar el déficit de las finanzas públicas. Ello originó replantear la participación del Estado en la economía a través del gasto público y los déficit públicos que esto implicaba, ya que no era deseable para los grandes capitalistas, debido a que repercutía en su dinámica de acumulación que se veía restringida por la crisis económica. De ahí la política económica de racionalizar y deprimir la actividad financiera estatal, como mecanismo que proteja y amplíe la acumulación de capital tanto de los grandes inversionistas como de las empresas transnacionales. Por tales motivos, la política de reestructuración económica capitalista fomenta la liberación y desregulación de la economía, con la consecuente disminución de la participación del Estado en la vida económica.

Sobre la base de los acuerdos del "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico", el Ejecutivo estableció las siguientes acciones para consolidar la estabilidad de precios y crear las bases para la recuperación económica:

" Para la consecución de estos objetivos se delinearon las siguientes acciones generales: estricto control de las finanzas públicas; ingresos públicos compatibles con las metas fiscales, la promoción de la eficiencia productiva, la competitividad en el exterior y una "mejor distribución del ingreso" ; gasto público moderado y congruente con la modernización económica, ejecución prioritaria de los programas de gasto social; mayor eficacia del sector público y su concentración en actividades prioritarias y estratégicas; negociación para reducir la transferencia de recursos al exterior, promoción del ahorro y de una eficiente intermediación financiera; consolidación de la apertura comercial; eliminación de obstáculos a la actividad económica y perfeccionamiento de la concertación social en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica" (279).

La racionalización de las finanzas públicas y la implantación de programas de austeridad en cuanto al sector paraestatal buscó la eliminación de subsidios y la obtención de ingresos propios mediante la elevación sistemática de los precios y tarifas de los bienes y servicios de las entidades paraestatales; en perjuicio de los sectores más pobres de la población.

La estrategia de elevar los precios y tarifas del sector público puede en el mediano plazo contribuir a obtener un superávit en las finanzas públicas, pero repercute negativamente en el índice inflacionario al elevar los costos de producción de los bienes y servicios de la economía nacional afectando el consumo y causando recesión económica que perjudica a la actividad económica y genera desempleo. Básicamente con esta estrategia se busca generar recursos adicionales, para financiar los pagos de deuda pública interna y externa, marginando a las entidades del sector público de la utilización de sus recursos propios para el financiamiento de su desarrollo.

Para HUERTA-GONZÁLEZ (280) la función de la política de austeridad "... está orientada a restringir la participación del Estado en la actividad económica y a limitar su facultad rectora en la misma, llevando a la desregulación de la economía y a ampliar la esfera de influencia del sector privado, para que sean los mecanismos del mercado lo que comanden el crecimiento económico. El saneamiento de las finanzas públicas refleja el afán (...) de crear condiciones de rentabilidad al sector financiero y al capital transnacional, así como de ampliarles la frontera de inversión a través de la venta de las empresas públicas"

El proyecto "modernizador pro-neoliberal" (no el nacional) del gobierno mexicano afectó gravemente el gasto público destinado a la inversión en el sector paraestatal, lo que impidió el cumplimiento integral de su responsabilidad constitucional de contribuir al desarrollo nacional (como **compromiso social**). Así se profundizan las reformas estructurales de orientación de mercado para ampliar el área de influencia del sector privado nacional y extranjero. Al radicalizar, la disminución de la participación del Estado en la economía, se limita su facultad rectora en el desarrollo nacional y se desvirtúa el concepto constitucional de economía mixta.

"La polémica en México sobre el "tamaño" del Estado suele ser frecuentemente ahistórica y provista de nociones entrañadas en realidades diversas a la nuestra, motivo por lo cual hay deficiencias en los planteamientos. En lo particular, como en otros casos, el argumento ha surgi-

(280) HUERTA-GONZÁLEZ..., *op. cit.*, nota (298), p. 103.

do del prejuicio de la magnitud del Estado y la cantidad de servidores públicos" (281). El rendimensionamiento del sector paraestatal, como estrategia para impulsar el cambio estructural requirió modificaciones (*supra*, páginas 213 y 214 de esta investigación) a la norma constitucional y a las leyes reglamentarias respectivas para permitir el proceso de desincorporación de entidades paraestatales, como parte de la política neoliberal del saneamiento de las finanzas públicas.

96.b.-El desmantelamiento del Estado Democrático y Social de Derecho. La desincorporación de entidades paraestatales.

El origen del Estado Democrático y Social de Derecho mexicano lo constituyó el movimiento armado de 1910 que plasmado en la Constitución de 1917, contempló la realización de un proyecto nacional, que comprendiera la ejecución de los valores supremos constitucionales de: la justicia social, el desarrollo económico, la distribución del ingreso y la riqueza, el empleo y el fomento del crecimiento económico entre otros (implícitos en el texto constitucional), pero que se concretan hasta 1983 con los nuevos artículos 25, 26 y 28 constitucionales). **Como un compromiso social permanente de sustento popular.** Así "... lo que en el mundo aparecía como una novedosa forma de Estado (bienestar a partir de la postguerra, en México tenía raíces ancestrales (*supra*, Capítulo I), particularmente desde la revolución de 1910 que profundizaba esta diferencia histórica, marcando hondamente su importancia en las bases constitutivas del Estado mexicano" (282), y raíz de las crisis económicas producidas por el endeudamiento externo como resultado del déficit en las finanzas públicas, surgen los proyectos de "modernización del Estado" que plantean la necesidad de racionalizar las dimensiones del Estado. Para SALINAS de GORTARI (283) "... la globalización de la economía, la revolución en la ciencia y en la tecnología (...), la formación de nuevos bloques económicos (...) son hechos que por su hondura y magnitud replantean el arreglo conceptual y práctico (...) de la modernización del Estado que no es una reestructuración económica aislada de esentorno. Es una transformación de la vida nacional entera, de respuesta oportuna a las nuevas realidades"

(281) GUERRERO-OROZCO, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, Plaza y Valdés, S. A., México, 1992, p. 117

(282) GURZA-LAVALLÉ..., *op. cit.*, nota (235), p. 63.

(283) SALINAS-GORTARI de, Carlos, *Reformando al Estado*, Rev. Nexos, núm 148, México, 1990, p. 29.

El carácter nacional, revolucionario y social del Estado en México y la ideología derivada de su compromiso social, son un obstáculo histórico para el proyecto de reestructuración capitalista, al que el "moderno" Estado deberá poner remedio. De aquí surge la tendencia al abandono virtual de los cometidos del Poder Público (en especial los privados y de servicio público *stricto sensu*) impuestos a la Administración Pública mexicana como una obligación. "La reestructuración implica, entonces el desmantelamiento del Estado de bienestar y la reconstrucción de un nuevo Estado con su correspondiente pacto social" (284).

La reestructuración de la Administración pública nacional plantea la desincorporación de entidades del sector paraestatal, como un proceso que se extiende de modo infinito (no existen límites constitucionales) (285). En los dos sexenios pro-neoliberales de 1982 a 1994 y 1994-2000 las desincorporaciones de entidades paraestatales abarcaron lo mismo a entidades de escasa importancia que sólo existían virtualmente por haber concluido su objeto de creación y otras que efectivamente representaban casos excesivos en lo que el sector público había absorbido, desde cualquier perspectiva que se le mire, actividades muy ajenas a su competencia (la de producir bicicletas o la de administrar un equipo de fútbol como ejemplos representativos), asimismo, la desincorporación comprendió grandes e importantes entidades del sector industrial y de servicios (Altos Hornos de México, Dina, Telmex como ejemplos representativos) que por su importancia prioritaria, se consideraban no sujetas a dicho proceso. Del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se desprende que "La desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello un Estado fuerte no tiene por qué ser complejo, la modernidad de una nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados". Por otro lado el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública (286) estableció que "el Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución y continuará participando en las empresas consideradas prioritarias".

De lo expuesto, se desprende la siguiente tesis sustancial: Las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero, aunque esta ra-

(284) GURZA-LAVALLÉ...*op. cit.*, nota (235), p. 42.

(285) *vid.* nota (199-bis)

(286) Publicado en el D.O.F. 16 de abril de 1990.

zón está siempre presente; no se trata de razones de eficiencia de las empresas o de ineficientes servidores públicos, aunque en ocasiones también estas razones están presentes. Las razones obedecen al abandono de los compromisos sociales fundamentales de la administración pública que busca ampliar las áreas de alta rentabilidad a los grandes inversionistas privados nacionales y extranjeros.

Sin embargo el discurso oficial sigue encontrando justificaciones para el proceso de ¿"reestructuración"? (adelgazamiento administrativo) del sector paraestatal, así por ejemplo en el mismo Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública se señala

"La política de desincorporación de entidades públicas continuará siendo uno de los instrumentos que permita liberar recursos del Gobierno Federal a fin de dedicarles a promover el desarrollo regional y reorientar los esfuerzos hacia las áreas que exige el crecimiento económico con estabilidad de precios y otras áreas prioritarias"

Es por ello que SALINAS de GORTARI (287) argumentó que "...La privatización, fusión o liquidación obedece a diferentes factores, muchas de ellas (empresas) eran una carga onerosa y cuya operación limitaba de hecho su función regulatoria sobre el mercado. Más que un instrumento de justicia eran causa permanente de injusticias y privilegios () Otras, aunque rentables, demandaban cantidades crecientes y muy considerables de recursos para continuar siéndolo () Otras más, producto de un desordenado y hasta irracional afán de ampliación sin causa defendible () No es sensato que para que muchas empresas públicas fueran eficientes operaran totalmente como empresas privadas pero se les mantuviera en propiedad del Estado"

De lo transcrito se puede apreciar, que bajo estos criterios ninguna entidad paraestatal escaparía del proceso desincorporador, por lo que el "proyecto modernizador oficialista" según cátedras de MARTINEZ-CASTAÑÓN, "... convierte a la clase política mexicana en el poder, en la depredadora de la paraestatalidad, actuando so pretexto de la manifestación de la voluntad general, bajo las premisas de la usurpación de la soberanía nacional en las elecciones fraudulentas de 1988, y exige como política econó-

(287) SALINAS-GORTARI, de, ..., op. cit., nota (283), p. 31.

mica la no participación del poder público en la economía, haciendo nugatoria la obligación de la Administración del cumplimiento de los cometidos del Poder Público...". Esta postura refuerza que la clase política gobernante tiene la misión marcada por la **globalización de la economía y del capital financiero**, de justificar en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, y como "una aspiración de la colectividad" la extinción de los cometidos del Poder Público como impuestos como una obligación del Estado Democrático y Social de Derecho **(287-bis)**, es decir, **acabar con su compromiso social derivado del pacto social plasmado en la Constitución de 1917**. De este modo la política social del Estado se limitaría a simples facultades discrecionales del gobierno para la atención de los complicados problemas de marginación o pobreza, caracterizando la actividad del Estado como meramente asistencialista **(288)**, dejando a la "regulación automática del libre mercado" el bienestar social de los mexicanos.

(287-bis) *Una de las ideas básicas del Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ, que más contribuyen a la fundación de una verdadera ciencia de la Administración pública moderna es la configuración del concepto del Estado Democrático y Social de Derecho, y al respecto nos dice: "... Cuando hablamos de Administración, con mayúscula, nos referimos en castellano, a la Administración Pública. Sus actos de decisión, ejecución y control configuran una función estatal, la función administrativa (...). Ya no estamos ante el Estado como expresión necesaria de una dominación, ante la mera personificación abstracta de una relación socioeconómica de fuerzas políticas, sino ante el Estado como el centro de imputación directo o indirecto, de un conjunto de actividades prestacionales, tendentes a la promoción integral del Hombre, mediante un acabamiento creciente, y jamás totalmente realizado, del Estado Democrático y Social de Derecho.", cfr. a CORTIÑAS-PELÁEZ, León, Las ciencias administrativas en América Latina, Universidad central de Venezuela, Caracas, 1972, p.14*

(288) *cfr. a GURZA-LAVALLE...op. cit., nota (235), p. 75, en el sentido de que: "la acción estatal confluye hacia una administración pública asistencialista(...) el Pronasol supone un regreso a las viejas tesis dualistas. se propone que hay un sector inmaduro para acceder a la modernidad por la puerta del mercado, capa minoritaria y marginal que debe ser tratada con políticas de excepción. Quizas el mayor obstáculo que encuentre la reestructuración de lo público sea la imposibilidad de aplicar políticas asistencialistas, que suponen la clara detección de poblaciones objetivo minoritarias y marginadas, en un país en el que millones de habitantes viven en situación de miseria extrema".*

En resumen, la política económica de desincorporación de entidades paraestatales es un proyecto más complejo que una simple cuestión financiera y de eficiencia administrativa, constituye todo un sistema de ajuste por el cual opera la reestructuración económica capitalista, que busca la globalización de las economías nacionales al mercado mundial para dotar al capital financiero internacional de nuevas áreas de mayor rentabilidad. Este proceso implicó un cambio en la normatividad y reglamentación de la administración pública nacional para adecuarse a las circunstancias que impone el nuevo modelo económico adoptado por el Estado mexicano. La "modernización" del sector público significó el abandono del espíritu político-social consagrado en el texto constitucional (289), debilitando la intervención del Estado Democrático y Social de Derecho en los fenómenos económicos. Así el patrimonio nacional y el régimen de economía mixta se desvanecen ante el embate del libre mercado, en la perspectiva del neoliberalismo.

Por lo que hace a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional se encuentra fuertemente cuestionada, dado que los procesos de reestructuración sacrifican: el empleo; el crecimiento económico; la distribución de la riqueza y el ingreso; por la estabilidad macroeconómica y el control de la inflación como medidas que garanticen la solvencia económica con el fin de cubrir los pasivos con el exterior. Sintetizando, el Estado mexicano renuncia virtualmente a sus facultades constitucionales de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional en favor de los mecanismos del libre mercado.

97.c.- La reconversión industrial y la reestructuración del sector público

Con la estrategia de desincorporación de entidades del sector público se iniciaron las primeras acciones encaminadas a la reconversión industrial en el año de 1986. Los objetivos del programa de reestructuración del sector paraestatal son convertirlo en más pequeño y eficiente, concentrando su funcionamiento en las áreas estratégicas y prioritarias para el más adecuado manejo de sus recursos financieros, así como la simplificación y

(289) *cfr. a MEYER, Lorenzo, La segunda muerte de la Revolución Mexicana, Cal y Arena, México, 1992. y cfr. a STAVENHAGEN..., op. cit., nota (86), p. 37, quien señala "... al alejarse de los modelos anteriores de desarrollo económico, el gobierno de Salinas también rompió con la filosofía social y política de la Revolución Mexicana", en nuestro decir, el del "Proyecto Nacional".*

modernización de su gestión administrativa. Racionalizar sus estructuras de funcionamiento y operación permitirían que los grupos industriales públicos y privados desarrollen procesos de producción mas competitivos que les permitan ampliar su capacidad exportadora

En el mundo del capitalismo la tecnología se ha convertido en el medio para la obtención de mayor rentabilidad o plusvalía. La reestructuración de éste, coincide con una revolución tecnológica sin precedentes, que le permite incursionar en todo el mundo. La incorporación de los adelantos tecnológicos (telecomunicaciones, informática, biotecnología, cibernética, etc) al aparato productivo se ha vuelto una condición de sobrevivencia en los altos niveles de la competitividad del mercado internacional. Esta integración tecnológica "... es un imperativo de la reestructuración capitalista hacia el aparato productivo y ha recibido el nombre de reconversión industrial" (290).

La política de reconversión industrial se implemento como la estrategia para hacer frente al agotamiento del tradicional modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y a la caída de los precios de la exportación masiva de productos petroleros, que constituia la principal fuente de divisas. El proyecto de reconversión industrial tiene como finalidad la de incorporar tecnología de punta a los procesos de producción con el fin de elevar la productividad, disminuyendo costos, para poder competir en los mercados internacionales y así obtener divisas por la exportación

La participación del sector paraestatal en este proceso específico de la reestructuración capitalista de cumple mediante dos tipos de funciones básicas (291) : " 1) La corrección de imperfecciones del mercado no manejables a través de la política macroeconómica y 2) El fomento al desarrollo de la inversión y la producción privadas"

De este modo, la actuación del sector paraestatal se limita a un esquema "... de complementariedad o de no competencia con la acumulación privada (292) ..." y de apoyo a su rentabilidad, para incorporar con eficacia a la reconversión, a las industrias privadas afectadas por la crisis y con posibilidades de exportar.

(290) GURZA-LAVALLE..., *op. cit.* nota (235), p. 40

(291) CASAR y PERES..., *op. cit.*, nota (268), p. 190

(292) *ibidem.*

El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) careció de un proyecto específico de desarrollo industrial, trazándose sólo los lineamientos generales de la política de modernización "La política de industria y comercio exterior estará orientada a promover la modernización del aparato productivo para que eleve su eficiencia y competitividad. Se consolidará la participación de los particulares en la economía y se crearán las condiciones que permitan a la inversión privada constituirse en un motor del desarrollo industrial".

La modernización del sector industrial, como uno de los supuestos fundamentales de reestructuración económica se plasmó más profundamente en el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (1990-1994) (293), donde se desprende que la reconversión como parte de la modernización, sólo deberán y podrán implementarla aquellas industrias cuya escala de producción, eficiencia y capital les permita insertarse con éxito en el comercio exterior, así uno de los objetivos del programa es "... propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad".

A la reconversión y al proyecto modernizador sólo tendrán acceso las industrias con gran capital, altamente eficientes y con elevados índices de productividad, que garanticen su inserción en el mercado mundial con altos niveles de competitividad para la exportación. La reconversión planteada de este modo margina y extermina a las pequeñas y medianas empresas ante la liberación económica, es decir, la reconversión debe funcionar en un contexto de apertura comercial.

98.d.- La apertura comercial y la desregulación económica.

El proceso de la apertura comercial dió inicio de forma patente en el año de 1986, cuando México ingreso de manera formal al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), integrando a la economía nacional al mercado mundial. El proceso de apertura externa ha implicado la sustitución de los permisos previos de importación por los aranceles. "Para finales de 1988, el arancel promedio se había reducido a cerca de 10% y sólo 23% del valor total de las importaciones estaba sujeto a permiso previo. Hasta 1994 el nivel y la dispersión de los aranceles se han reducido aún más: el arancel promedio es de 10% y el máximo de 20%, mientras que los permisos de im-

(293) Publicado en el D.O.F. 24 de enero de 1990.

portación cubren únicamente 3 % de la tarifa respectiva. En consecuencia, la economía mexicana es ahora una de las más abiertas del mundo" (294).

La estrategia de la apertura comercial surge como la respuesta del proyecto de modernización a las exigencias de la reestructuración económica mundial que busca la inserción de las economías nacionales en el mercado mundial, para ofrecer al capital nuevas áreas de alta rentabilidad, ante la conformación de bloques económicos regionales multinacionales.

En el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) se establece que: "La apertura de la economía a la competencia externa y su nueva orientación hacia el sector exportador contribuirán a una expansión dinámica de la actividad económica que promueva la creación de empleos bien remunerados, una eficiente adquisición, difusión y desarrollo de tecnologías moderna y una generación permanente y sana de divisas (...) La apertura de la economía a la competencia externa es irreversible".

Para hacer posible los objetivos trazados por el plan nacional, el Estado mexicano promulgó la Ley de Comercio Exterior (295) con la finalidad de fomentar la participación de los sectores productivos en la política de promoción de exportaciones. Para reforzar la aplicación de la ley anterior, se sancionaron igualmente la Ley de Navegación y la Ley de Puertos (296), como medidas complementarias de la política económica de la apertura comercial. Igualmente se decretaron medidas para avanzar en el proceso de sustitución de permisos previos de importación por aranceles como parte de la liberación comercial prevista por el proyecto de modernización económica, aparecen las Reformas a la Tarifa de la Ley de Impuesto General de Importaciones y el Decreto que establece las mercancías que estarán exentas del pago del Impuesto General de Importación (297).

La culminación de la política de apertura comercial se produjo con la

(294) REBOLLEDO, Juan, *La reforma del Estado en México*, F.C.E., México, 1993, p. 126

(295) Publicada en el D.O.F. 27 de julio de 1993

(296) Publicadas en el D.O.F. 4 de enero de 1994 y 19 de Julio de 1993, respectivamente.

(297) Publicadas en el D.O.F. 31 de enero de 1990 y el 28 de diciembre de 1993, respectivamente.

aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (298) que integró la economía mexicana a los flujos comerciales de Canadá y los Estados Unidos. Como política complementaria de la apertura comercial, está la desregulación económica que pretende eliminar los obstáculos de la regulación estatal a la actividad económica privada, y paralelo a ello, agilizando los procesos administrativos y ofreciendo bienes y servicios del sector paraestatal más eficientes, tratando de beneficiar a los sectores económicos con una reducción en los costos de producción, que permita el fomento de las exportaciones.

El Plan Nacional de Desarrollo indicó: "... fortalecer la competitividad del país, mediante un esfuerzo de desregulación en todos los sectores, en especial los de mayor impacto en las exportaciones: autotransporte, puertos, ferrocarriles, aviación, telecomunicaciones, seguros y fianzas y agencias aduanales, en el entendido de que la liberación comercial y la desregulación interna son dos aspectos inseparables de la modernización y que el éxito de la primera es inconcebible sin la segunda (...) se simplificarán los procesos administrativos en materia de comercio exterior, incluyendo la agilización de trámites en la aduanas existentes, y la apertura de centros aduaneros en el interior del país en apoyo al comercio exterior"

La política de reestructuración de la Administración Pública mexicana tuvo como uno de sus principales objetivos, el retiro masivo del Estado de los procesos productivos, dejando al libre mercado la regulación de la dinámica económica de acuerdo a la iniciativa de los particulares. Así el proyecto modernizador busco racionalizar el papel rector del Estado Democrático y Social de Derecho en los fenómenos económicos

Es importante destacar que la política de apertura comercial y de desregulación para su operación, deben ir acompañadas de una política de liberalización de la inversión extranjera, donde se le otorguen atractivos beneficios y amplias concesiones para su ingreso, que servirá para financiar el déficit externo ocasionado con la apertura comercial indiscriminada, así como para impulsar el proceso de reestructuración capitalista. Así el Plan establece que "... Mediante la internación de capital al país, la inversión extranjera puede contribuir a que la economía mexicana participe con mayor eficacia y competitividad en los mercados mundiales. La promoción de la inversión

(298) Publicado en el D.O.F. 20 de diciembre de 1993.

extranjera se ha convertido en un elemento común de las políticas económicas de los países industrializados" (299).

Con el propósito de ofrecer certidumbre y confianza a inversionistas extranjeros, fue reformado el marco jurídico, sancionándose la Ley de Inversiones Extranjeras y el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (300).

Con las nuevas disposiciones los inversionistas extranjeros cuentan con la posibilidad de invertir en algunas actividades económicas llamadas "no restringidas" hasta en un 100 por ciento, como alimentos, bebidas y tabaco, textiles, vestido, pieles, productos de madera y papel, restaurantes, hoteles, comercio, etc. Adicionalmente, en estos sectores económicos se ha eliminado el requisito de presentar los proyectos de inversión para su revisión formal y aprobación por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. La aprobación es automática al momento de inscribir el proyecto en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Los procesos de desincorporación de entidades paraestatales, de desregulación económica y de apertura comercial, tuvieron como objetivo promover una mayor presencia de los particulares en la economía, con menos intervención estatal. En consecuencia los mecanismos de libre mercado y de competencia pasaron a dominar la dinámica económica del país, por tanto se tuvo que adecuar el marco jurídico, con el fin de establecer las nuevas reglas para el funcionamiento de la competencia económica, los monopolios y la libre concurrencia en todas las áreas de la actividad económica, decretándose la Ley Federal de Competencia Económica (301).

Con esta ley se convalidan los cambios en la política económica del país, orientados al desarrollo del libre mercado, como impulsor de una nueva estrategia de competitividad económica para la exportación en los mercados internacionales. Con la nueva ley reglamentaria del artículo 28 constitucional quedaron abrogadas, conforme al artículo Tercero Transitorio la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica, La Ley de In

(299) Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)

(300) Publicadas en el D.O.F. del 27 de diciembre de 1993 y el 16 de mayo de 1989, respectivamente.

(301) Publicada en el D.O.F. el 24 de diciembre de 1992

dustrias de Transformación y la Ley de Asociaciones de Productores para la distribución y venta de sus productos.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Competencia Económica se establece que "...La idea que subyace en la iniciativa que someto a su consideración reconoce que el funcionamiento de los mercados por sí mismos no siempre produce los mejores resultados, así como que es necesario desarrollar instrumentos de rectoría de la actividad económica más precisos, que permitan resolver los problemas en su origen, y que eviten el acaparamiento, el desabasto y otras distorsiones que generalmente se derivan de los controles directos. Por eso es de gran importancia ampliar la gama de instrumentos con los cuales el Estado puede incidir en el funcionamiento de los mercados, mediante acciones que directamente reduzcan los costos, que eviten el abuso del poder monopólico, que eliminen barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores, que prevengan las concentraciones monopólicas, que den mayor seguridad jurídica a los particulares en el quehacer económico y que reduzcan la incertidumbre derivada de la actuación discrecional de la autoridad" (302).

Los fines y objetivos buscados por la nueva ley son esencialmente distintos al espíritu del Constituyente de 1917 plasmado en el texto original del artículo 28 de nuestra Constitución, que buscó la protección del "interés público" (302-bis) sobre el interés particular en beneficio de la colectividad, en cambio el espíritu de la nueva ley se preocupa más por el correcto funcionamiento de los mercados, promueve la eficiencia económica y garantiza la libre competencia de los particulares en la actividad económica

En su artículo 2º de la Ley Federal de Competencia Económica señala el objeto de su creación: " Esta ley tiene como objeto proteger el proceso

(302) PATINO-MANFERR, Ruperto, *Breves comentarios acerca de la Ley Federal de Competencia Económica*, en "Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica". UNAM, México, 1994, pp. 110-111.

(302 - bis) MARTINEZ-CASTAÑÓN, ..., op. cit., nota (78), p. 409, quien al abordar la idea conceptual del interés público, externa "... que desde el punto de vista etimológico, el interés público es lo que le importa al pueblo (...) el interés público, es un problema de desarrollo social inserto en el ámbito de los fenómenos sociales de la política, la economía y el Derecho (...) Dentro de las doctrinas político económicas, el interés público, es el instrumento jurídico político, que justificó y justificará la intervención estatal, efectuada por la clase en el Poder".

de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios "

Es importante señalar el contenido del artículo 4° de la ley mencionada por su relación con nuestro tema de investigación "Para los efectos de esta ley, no constituyen monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, las dependencias y organismos que tengan a su cargo las funciones a que se refiere el párrafo anterior, estarán sujetas a lo dispuesto por esta ley respecto de actos que no estén expresamente comprendidos dentro de las áreas estratégicas".

Dentro del artículo 7° de la Ley Federal de Competencia Económica se señala que el Ejecutivo Federal tendrá la facultad de determinar mediante decreto cuáles bienes y servicios deban sujetarse a precios máximos. Es decir, el Estado conservó en la nueva ley su facultad rectora de imponer discrecionalmente el control de precios a los bienes y servicios de la economía nacional.

Asimismo, la ley referida estableció la creación de la Comisión Federal de Competencia, con el propósito de fomentar la competencia de acuerdo con los lineamientos de la propia ley, teniendo a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones según lo ordena el artículo 23.

Otro aspecto fundamental del proceso de modernización económica el imperativo sustancial de la reestructuración capitalista mundial lo constituye la liberalización financiera. Para el funcionamiento de las políticas económicas neoliberales el gobierno mexicano tenía que asegurar un flujo creciente de recursos externos para conseguir condiciones de estabilidad y cierto crecimiento en la economía nacional. Los recursos financieros externos no vendrían fácilmente, debido a la gran demanda y a la competencia internacional que sobre ellos se da en el mundo económicamente globalizado. En consecuencia debían abrirse las fronteras a los flujos de capital financiero internacional facilitando su libre circulación y acceso a los instrumentos de

inversión tanto de títulos de créditos públicos (tesobonos, cetes, bondes, ajustabonos, etc.) como en la Bolsa de Valores, con altos rendimientos para asegurar su permanencia dada su inestabilidad y volatilidad?. Así se financió el déficit de cuenta corriente producido por la apertura comercial, se incrementaron las reservas de divisas del Banco de México y se mantuvo estable el tipo de cambio de la moneda nacional, esto permitió bajar la inflación y alcanzar el anhelado equilibrio de las finanzas públicas estatales, el dulce sueño de la "bonanza económica" se desvaneció en la alborada del 20 de diciembre de 1994, con el anuncio de la devaluación y el inicio de la peor de las crisis económicas.

El investigador Arturo HUERTA (303) nos dice lo siguiente: "Hemos visto que la entrada de capitales ha acontecido pero no se ha debido a la liberalización de la economía en sí, sino a las mayores oportunidades de inversión rentable que se les ha ofrecido. En lo que destaca el proceso de privatización de las grandes empresas públicas, como la liberación del sector financiero que facilita las prácticas especulativas y la entrada de capitales".

La gran entrada de capital con que el país contó, merced a la política económica neoliberal, no tuvo el propósito de ayudar a la superación de los principales obstáculos que impiden el crecimiento económico y el empleo sostenido, esenciales para el desarrollo económico del país. Dicho capital se concentró mayoritariamente en la esfera financiera de tipo especulativo de corto plazo, así como en el sector comercio y servicios, y no se canalizó a modernizar la planta productiva en forma generalizada. Los supuestos éxitos alcanzados en el superávit de las finanzas públicas y la reducción en la inflación a sólo un dígito, no se han sustentado en factores económicos internos que les den permanencia, por tanto cimentar la economía nacional en el capital externo no garantiza el desarrollo económico, para erradicar la pobreza y la marginación. La debacle económica de Diciembre de 1994, ha planteado en todos los sectores sociales la conveniencia de cambiar el actual modelo económico (304), que sólo ha acrecentado la pobreza y destruido la planta productiva nacional.

(303) HUERTA-GONZALEZ, Arturo, *La política neoliberal de estabilización económica en México*, Diana, México, 1994, p.109.

(304) *cfr. a La Jornada* 8 de marzo de 1995, "Revisar el actual modelo económico, aconseja Moreno Uriegas. Plantea reabrir el TLC", *cfr. a La Jornada* 19 de marzo.

Sin embargo, el nuevo gobierno no parece estar dispuesto a dar marcha atrás (305), y así con la asesoría del F.M.I. y las presiones de Washington, dará continuidad a la política económica neoliberal (supra,89.a y 90.b.), en deterioro de la soberanía nacional.

" se revisará el modelo económico: Suárez Dávila, Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados",cfr.,La Jornada 28 de marzo de 1995,"Concamín" el modelo económico, insuficiente ante la crisis. El sector industrial cuestionó severamente del actual modelo económico al señalar que sólo ha privilegiado el aspecto monetario y financiero sobre el productivo".

(305) *cfr. a La Jornada 17 de marzo de 1995, "Seguirá el modelo de economía abierta, insiste Hermilio Blanco en declaraciones a empresarios estadounidenses", cfr. a La Jornada 3 de febrero de 1995, "Zedillo debe seguir el cambio económico. Hubo errores, pero la estrategia es la correcta", cfr. a La Jornada 6 de abril de 1995, "Zedillo consideró al libre comercio como el único camino para el crecimiento económico sostenido".*

99.C.- La política programática de emergencia post-devaluatoria

Al iniciar 1995 el país vive de nueva cuenta los estragos de la crisis económica producto de la devaluación de nuestra moneda y de los desequilibrios de la cuenta corriente de nuestra balanza comercial con el exterior. Para la mayoría de la población los efectos negativos de esta nueva crisis económica son mucho más severos y profundos, por que los salarios (305-bis) a lo largo de los doce años anteriores de política económica neoliberal (1982-1994) siempre se mantuvieron deprimidos. La planta productiva nacional sufrió severos daños por la apertura comercial indiscriminada, que obligó al cierre de un importante número de empresas y la cancelación de un buen número de fuentes de trabajo. A pesar de los signos evidentes de devastación social [supra, nota (188)] y la advertencia de los especialistas sobre la vulnerabilidad del modelo económico neoliberal (306), el gobierno salinista "ni los veo ni los oigo" (sic), continuó con la aplicación de la misma política económica hasta el final del sexenio, y se continúa en el inicio del presente.

El nuevo gobierno tuvo que enfrentar las consecuencias de la postergación de la corrección de las variables económicas, determinándose la dolorosa devaluación de nuestra moneda, ante la incapacidad de detener la salida de divisas del país, que vaciaba rápidamente las reservas del Banco de México.

Con este hecho se inicia un periodo de incertidumbre, especulación y desconfianza que han prolongado indefinidamente la crisis económica derivada de la devaluación de la moneda nacional, y del déficit comercial en la balanza de pagos, ante estos hechos, el gobierno mexicano a temido que im-

(305-bis) *cfr. a La Jornada 30 de abril de 1995, "El Salario, 2.2 veces menor que en 1935. De acuerdo con especialistas del sector privado e investigadores universitarios, el constante deterioro del poder adquisitivo del ingreso de los trabajadores, alimentado por la política económica neoliberal inaugurada en el sexenio de Miguel de la Madrid, fortalecida por Carlos Salinas de Gortari y sostenida por el actual presidente, Ernesto Zedillo, ha provocado que el salario mínimo en México sea hoy 2.2 veces inferior, en términos reales, al de hace 60 años".*

(306) *cfr. a CALVA, José Luis, El modelo neoliberal mexicano, costos, vulnerabilidad, alternativas, Fontamara, México, 1993, entre otros a HUERTA-GONZÁLEZ, op. cit., nota (278), SCHEFFINO..., op. cit., nota (239), GUILLÉN-ROMO ..., op. cit., nota (162).*

poner impopulares programas de ajuste económico convalidados por el FMI y el gobierno de los Estados Unidos. Los programas de ajuste diseñados para superar la crisis económica, contienen medidas económicas que se vinculan directamente con la administración pública mexicana y más concretamente con la paraestatalidad. En el siguiente epígrafe se analizará el contenido de las medidas de ajuste económico con respecto al sector paraestatal mexicano.

100.a.- El Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. La Disminución de las áreas estratégicas.

Con base en los anteriores mecanismos de concertación social denominados "Pactos", se instrumentó el nuevo plan de ajuste económico con el fin de estabilizar las variables económicas más importantes (tipo de cambio, tasas de interés, e inflación), proporcionar confianza y certidumbre en los inversionistas extranjeros y garantizar a los acreedores externos la solvencia económica del país para cubrir los pagos de los pasivos contraídos. La nueva concertación entre los sectores productivos no fue fácil, pero finalmente ¿con la persuasión? del gobierno federal se culminó la negociación del llamado "Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica" (307).

Las medidas de ajuste económico ordenados implicaban un alto costo social, dado el deterioro de la planta productiva, los salarios y el empleo, que habían dejado de ser prioritarios para el anterior gobierno. El impacto para la Administración Pública Federal sería bastante severo por que se continuaría con la política de desmantelamiento y desincorporación masiva de las entidades del sector paraestatal, independientemente del recorte en el presupuesto de egresos de la federación, que limitaba el cumplimiento de los cometidos asignados constitucionalmente, al Poder Público federal mexicano.

Los aspectos más relevantes de este "Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica" son :

1. Los primeros puntos del acuerdo se analiza la situación económica del país, y se dice que "... El pasado 22 de Diciembre el Banco de México, después de una considerable disminución de la reserva de divisas del país,

(307) Publicado el 4 de enero de 1995 en los diarios de mayor circulación

dejó de intervenir en el mercado cambiario. La demanda de dólares era mucho más grande que la oferta (...). El exceso de demanda de divisas se tradujo en una significativa y abrupta devaluación del peso. Durante varios años nuestras importaciones han sido mayores que nuestras exportaciones. La diferencia entre las importaciones y las exportaciones de mercancías y servicios, fue de casi 25 mil millones de dólares en 1992, 23 mil millones en 1993, y se calcula cercana a 28 mil millones en 1994. Esta diferencia constituye el déficit en la cuenta corriente que, como proporción del producto interno bruto, representó casi el 8 por ciento en 1994. (...) en México una proporción elevada de flujos de capital se dio mediante la inversión en instrumentos financieros de corto plazo. Este hecho produjo una situación peligrosa, al surgir entre algunos inversionistas la preocupación de que los flujos de capital eventualmente se revertieran. Por otra parte, desde principios de 1994 se inició un ascenso pronunciado de las tasas de interés en los Estados Unidos de América, que dio lugar a considerables dificultades financieras, especialmente para los llamados fondos de inversión de ese país. Estos se vieron presionados a vender porciones considerables de sus carteras de valores de países en desarrollo. Esto generó dificultades para la obtención de financiamiento por parte de estos países. En esta situación surgió el temor entre numerosos inversionistas de que el flujo de capital a México disminuyera. Además, (...) que los acontecimientos políticos y de violencia ocurridos en 1994 trajeron como consecuencia desconfianza de los participantes en los mercados. Es así que, con motivo de algunos de esos acontecimientos, se produjeron varios episodios de considerables pérdidas de reservas. La merma misma de las reservas generó más dudas sobre la posibilidad de que continuaran los flujos de capital, (...) precipitaron la salida de capitales" (hasta este momento, el gobierno y los medios de comunicación, imputaban al E.Z.L.N., la causa de la crisis económica, además de que el señor Zedillo no descubría aún que la causa de la misma, era la falta de ahorro interno).

II. El gobierno Federal "impulsará un proceso de modernización administrativa, con el objeto de que en la prestación de los servicios públicos y en la atención ciudadana, se eliminen trámites innecesarios y se fomente la eficacia y eficiencia de los mismos"

III. "El Gobierno Federal realizara un ajuste de ingresos fiscales, a fin de que los precios y tarifas de los bienes y servicios que suministra el sector público se fijen con base en el objetivo de contribuir al abatimiento de la inflación. Aquellos precios y tarifas que hasta 1994 se venían ajustando

mensualmente conforme a la inflación esperada, y que son componentes fundamentales de la canasta básica, se incrementarán en forma tal que, de manera acumulada en el año, su aumento no supere el incremento del ingreso disponible de los trabajadores que perciben un salario mínimo"

IV. "El Gobierno Federal reconoce la necesidad de modernizar y ampliar la infraestructura básica y los servicios del país, como condición necesaria para apunalar el crecimiento económico. Por ello, se compromete a fomentar la inversión privada y la eficiencia en áreas como: ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos e instituciones financieras...", las acciones que se implementaran según se desprende del documento y parafraseando su contenido son

° **Proponer al Constituyente Permanente las reformas constitucionales (al artículo 28 párrafo cuarto) y de las leyes inherentes para permitir la inversión y participación privada en ferrocarriles y en las comunicaciones via satélite. Asimismo, se continuará fomentando la inversión privada en la infraestructura aeroportuaria.**

° **Mejorar la calidad y oportunidad de los servicios de telefonía y ampliar su infraestructura**

° **Promover las reformas legales concertadas con los sectores involucrados para fomentar y orientar de inmediato la competencia en telefonía local. Así mismo, abrir la competencia en telefonía de larga distancia, tanto nacional como internacional**

° **A partir de los avances logrados en la descentralización del sistema portuario mexicano, acelerar el proceso para fomentar la inversión privada en los puertos. Se publicaran en breve tiempo las convocatorias para licitar las terminales de contenedores en los cuatro puertos principales del país: Veracruz, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Tampico-Altamira**

° **Promover a la brevedad las reformas legales necesarias a fin de que las concesiones, permisos y autorizaciones respecto de los servicios públicos y actividades de interés general, se otorguen conforme a reglas claras, objetivas y transparentes, y con criterios de eficiencia, competencia, oportunidad y honestidad (según el artículo 134 constitucional)**

° Proseguir en 1995 los procesos ya iniciados de privatización de activos públicos conforme a reglas claras, objetivas y transparentes.

V. "Con el fin de fortalecer la capitalización y las competitividad de instituciones del sistema financiero mexicano, se someterán a la consideración del H. Congreso de la Unión, reformas (307-bis) a las leyes que regulan la actividad financiera, para permitir selectivamente una mayor participación de intermediarios financieros del exterior en el capital de las instituciones financieras del país".

VI. "La constitución de un fondo de estabilización por aproximadamente 18 mil millones de dólares, proveniente del Convenio de Apoyo Financiero de América del Norte, previsto en el Tratado de Libre Comercio. México buscará el respaldo de los organismos financieros multilaterales de los cuales nuestro país es miembro de pleno derecho. Con este respaldo y los recursos adicionales que se obtendrán, se podrá avanzar más rápidamente en la estabilización de los mercados financieros".

VII. "Los sectores obrero y empresarial, ratifican los acuerdos del pasado 20 de Diciembre de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos" (se acordó un aumento salarial directo del 7 por ciento y un 3 por ciento adicional en bonos de productividad).

VIII. "En el marco del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, el Gobierno de la República se compromete a apoyar y asesorar a los sectores productivos en la medición de la productividad y en su incremento. Para tal efecto se creará la Comisión Nacional de Productividad".

IX. "Frente al inevitable efecto transitorio que la devaluación tendrá sobre los costos de las empresas, el sector empresarial se compromete a realizar un esfuerzo extraordinario para no incrementar los precios injustificadamente. Se establecerán esquemas y reglas para que los incrementos a los precios reflejen únicamente las modificaciones derivadas del aumento de los precios de los insumos importados".

X. "El Gobierno Federal mantendrá los apoyos al sector campesino para el desarrollo agropecuario y adicionalmente incrementará el que se otorga a través del Procampo a 400 nuevos pesos por hectárea para el ciclo otoño-invierno 1994-95 y a 440 nuevos pesos para el ciclo primavera-verano 1995" (el único que se ha mantenido hasta septiembre 16 de 1995).

XI. "El Ejecutivo Federal, conforme a lo establecido en el artículo 23 del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, ajustará sus requerimientos de bienes y servicios durante 1995, de manera que el gasto público disminuya en el equivalente a 1.3 puntos porcentuales del producto interno bruto en relación a lo aprobado originalmente. La reducción del gasto público se llevará a cabo a través de medidas que racionalicen el gasto corriente eliminando gastos prescindibles, y dando prioridad a los proyectos de inversión que están en ejecución y a los que generen empleo".

XII. "Con el objeto de contribuir a que el ajuste en la economía se realice de manera ordenada, es necesaria una contención del crédito en la economía".

XIII. "El Gobierno Federal se compromete a acelerar la revisión del marco regulatorio a fin de apoyar la actividad económica, eliminando obstáculos que inhiban la actividad empresarial, elevan costos, merman la competitividad y restan capacidad de generación de empleo, todo ello sin afectar los derechos individuales y colectivos de los trabajadores".

XIV. "Las partes reconocen que este Acuerdo genera una oportunidad muy importante para continuar fomentando el desarrollo de los sectores exportadores de la economía. Asimismo, convienen en aplicar rigurosamente las disposiciones contenidas en los tratados comerciales celebrados por nuestro país (No olvidemos que las devaluaciones de nuestra moneda contribuyen al fomento de las exportaciones, en virtud de que los precios de las mercancías nacionales, se someten a una disminución valorativa que las hacen más atractivas para el mercado internacional.)

Son objetivos del Gobierno Federal " aplicar el presente Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica con el más alto sentido de "justicia" y "equidad", mediante una amplia concertación que permita la

corresponsabilidad de los diferentes sectores de la economía, para evitar que el mayor peso del ajuste recaiga sobre los sectores menos favorecidos.

Evitar que la devaluación se traduzca en una espiral inflacionaria y en inestabilidad del tipo de cambio (...) Restablecer la confianza, a fin de propiciar mercados financieros ordenados, aminorar los sacrificios que el ajuste impone (...) Impulsar los cambios estructurales necesarios para que la economía aumente su competitividad frente al resto del mundo, "preserve" la "planta productiva" y el "empleo" y acelere la creación de fuentes de trabajo permanentes" (308).

Los resultados del plan de ajuste económico contenido en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica no lograron estabilizar la economía, prolongando indefinidamente la crisis económica actual. Las medidas del plan de ajuste no frenaron la especulación financiera, continuando la pérdida de valor del peso (309), la presión a la alza de las tasas de interés de los principales títulos de crédito del Gobierno Federal (310), y la caída constante del índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores (311) ante la incertidumbre causada por el retraso en la aprobación del paquete de apoyo financiero de los Estados Unidos de América y del Fondo Monetario Internacional. Las promesas del Gobierno Federal de continuar con los procesos de privatización de entidades paraestatales, no logran recobrar la confianza de los inversionistas extranjeros, que ante la posibilidad de la insolvencia de México, para cubrir los vencimientos de sus pasivos con el exterior de aproximadamente 81 mil millones de dólares a lo largo de 1995, decidieron cancelar (312) sus inversiones en el país, agudizando el problema de la captación de divisas a fin de fortalecer las mermadas reservas del Banco de México, y hacer frente a los compromisos del pago de los Tesobonos.

(308) *Ibidem*.

(309) *cfr. a La Jornada 10 de marzo de 1995, "Alcanzó el dólar niveles del absurdo de 8 nuevos pesos*.

(310) *cfr. a La Jornada 9 de marzo de 1995, "Nuevo disparo en tasas de Cetes; 57.99 % a 28 días Mañana sera presentado el nuevo programa económico"*.

(311) *cfr. a La Jornada 28 de febrero de 1995, "BMV, 6.85 % abajo; la peor caída desde 1988"*.

(312) *cfr. a La Jornada 4 de enero de 1995, "Decepciono en EU el discurso de Zedillo; recomienda Salomon Brothers no invertir aquí"*.

Así pese al discurso oficial que manifestaba que el problema económico de México era de liquidez y no de insolvencia (313) la ansiada inversión extranjera no arribó al país, en consecuencia, el gobierno mexicano tendrá que ofrecer mayores atractivos y nuevas actividades económicas con alta rentabilidad al capital externo para asegurar entradas crecientes del mismo, a fin de obtener los recursos necesarios para cubrir el déficit de la cuenta corriente y asegurar el pago del capital e intereses de la deuda externa. Esto obligaría al Estado a privatizar las últimas empresas públicas rentables que posee, como Pemex (314) y la Comisión Federal de Electricidad (315).

El recorte al gasto público afecta directamente el presupuesto asignado a las entidades paraestatales que enfrentan graves problemas financieros para su eficaz operación.

Asimismo la imposibilidad de Pemex de disponer de sus ingresos por concepto de exportación de petróleo, otorgados como garantía de la línea de crédito norteamericana, cancela sus proyectos productivos, colocándola en una precaria situación económica, que le impide el pleno desarrollo de su actividad estratégica para la nación. Éste sólo constituye un ejemplo de como el actual Estado mexicano olvidando los imperativos constitucionales (315-bis) a su cargo, margina a la paraestatalidad y la condena a la

(313) *cfr. a La Jornada 18 de febrero de 1995, Zedillo: error, creer que hay insolvencia. El presidente Ernesto Zedillo calificó de "errónea" la percepción que se tiene en los mercados financieros y cambiario de la aparente insolvencia de la economía, y dijo que esa "preocupación infundada" pone a dura prueba la capacidad de pago de México y acentúa las presiones, sobre el tipo de cambio y las tasas de interés".*

(314) *cfr. a La Jornada 22 de abril de 1995, "Nueva Iniciativa del Ejecutivo: inversión privada hasta de 100 % en gas natural. El presidente Ernesto Zedillo envió ayer al Congreso de la Unión una iniciativa para modificar la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, de manera que el sector privado, nacional y extranjero, participe hasta con 100 % de capital en la transportación, distribución y almacenamiento de gas natural".*

(315) *cfr. a Reforma 26 de abril de 1995, "Distribuirá iniciativa Privada energía eléctrica. En un futuro inmediato se propondrá que la Iniciativa Privada participe en la distribución de electricidad a través de empresas regionales, anunció Ignacio Pichardo Pagaza, Secretario de Energía, en la clausura de los Foros de Consulta Popular sobre Política Energética".*

(315-bis) *De las cátedras de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN citando al Dr. León CORTIÑAS-PELÁEZ, de quien es el concepto, se pueden derivar los siguientes imperativos constitucionales: 1) Las garantías individuales clásicas de nuestro*

asfixia financiera que la conduce a la descapitalización e inoperancia, y la coloca como botín de las ambiciones de los mesquinos intereses del capital internacional, en franca alianza con los intereses de nuestra "temerosa" burguesía nacional.

El plan de ajuste implementado para la recuperación de la economía mexicana ha repercutido en un freno al crecimiento económico; en el aumento de la inflación; en el desplome de los salarios; en la contracción de la demanda, cuyo efecto colateral es la recesión en la actividad económica que provoca el cierre de micro, pequeñas y medianas empresas y el consecuente despido masivo de trabajadores, así como complejos problemas de cartera vencida de personas físicas y morales perjudicadas con el aumento indiscriminado de las tasas de interés, que desembocan en graves conflictos sociales y políticos. En este contexto **la propuesta neoliberal es de nueva cuenta una estrategia socialmente excluyente**, en la que otra vez

constitucionalismo de corte occidental dispersos en la parte dogmática de ésta (los primeros 28 artículos) 2) La soberanía nacional y popular (artículos 39 y 41 y 115). 3) El Estado social de derecho (artículos 3, 25 párrafo primero, 27 párrafo tercero). 4) La democracia (artículos 3, 39, 40, 41) 5) El interés general (artículos 3, 25, 28) 6) El nacionalismo (artículos 3 párrafo primero, 82 párrafo primero) 7) La potestad reglamentaria presidencial (artículo 89 párrafo primero) 8) La sumisión del poder militar al poder civil (artículo 129) 9) La responsabilidad de los servicios públicos (artículos 108, 114, 134) 10) Las facultades residuales pertenecientes a los Estados de la Unión (artículo 124) 11) La preferencia en los empleos públicos, de los nacionales sobre los extranjeros (artículo 32 párrafo primero) 12) Los principios normativos de la política exterior (artículo 89 fracción X, y 133) en este caso, la autodeterminación y la no intervención; solución pacífica de controversias; la paz y seguridad internacionales, y en consecuencia la proscripción de amenazas o el uso de la fuerza militar; la igualdad jurídica de los Estados ~~superior~~ en la cooperación internacional para el desarrollo económico; (13) La igualdad del sexo (artículo 1º 4) 14) La legalidad (artículo 16) 15) La protección al trabajador (artículo 123) 16) La autonomía de la enseñanza superior (artículo 3 fracción VIII) 17) La laicidad (artículos 3, 24, 82 fracción II, 130) 18) El juicio de amparo (artículos 103 y 107) 19) La justicia administrativa (artículo 73 fracción XXIX-H, 116 fracción III y 122) 20) La centralización y paraestatalidad (artículo 90) 21) La rectoría económica (artículo 25 párrafo primero) que implica intervención estatal en la economía nacional 22) Las áreas estratégicas (artículo 25 y 28.) 23) La planeación democrática (artículo 26) 24) La defensa de los derechos humanos por vía no judicial (artículo 102-B) 25) La economía mixta (artículo 25 párrafo tercero) entre otros.

se privilegia a la especulación financiera a costa de sacrificar la actividad productiva y el empleo, podemos decir que el actual modelo económico privatiza las ganancias y socializa los costos, A pesar del plan de ajuste, las principales variables económicas (tipo de cambio, tasas de interés, inflación) se encontraban fuera de control, y ante la desconfianza e incertidumbre del mercado financiero, el Gobierno Federal decide aplicar medidas económicas aún más severas para estabilizar la maltrecha economía nacional.

101.b.- El Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica.

El nuevo programa de ajuste económico constituye una verdadera agresión contra el pueblo mexicano, dado el alto costo social que implica su implementación. Consideramos que las torpesas de política económica del pasado régimen (error de noviembre) (316) así como del actual gobierno (error de Diciembre) (316-bis), en el manejo de los problemas económicos del país, han conducido a la agudización de la crisis económica en perjuicio de la colectividad, a la que se le pide por enésima vez más sacrificios. Con este programa la actividad económica se estancará como consecuencia de la política monetaria restrictiva y el aumento de la inflación, lo que conducirá

(316) *cf. a RAMÍREZ, Carlos, Indicador Político, en el Financiero 8 de Mayo de 1995, quien establece que "Después del sexto informe de gobierno y ante la inminencia de la toma de posesión de Ernesto Zedillo, el presidente Salinas se reunió con otras cuatro personas para discutir el tema candente del tipo de cambio -20 de Noviembre de 1994-, parecía arrancar de la inevitable devaluación, a lo largo de la reunión los ánimos no coincidieron (...) La historia secreta de aquella no devaluación del peso -el error de noviembre- tendrá que escribirse pronto para destindar responsabilidades"*

(316-bis) *cf. a La Jornada 30 de diciembre de 1994, "No fue correcta la estrategia gradual -Serra, en su renuncia-" "Ante la crisis financiera por la que atraviesa el país, he concluido que la estrategia gradual que propuse para enfrentar el elevado desequilibrio de la cuenta corriente de nuestra economía no fue la correcta. Los análisis elaborados para plantear el programa económico de 1995, subestimaron la gravedad de la situación, que exigía hacerle frente de inmediato". Se estima que en sólo una semana se fugaron 10 mil millones de dólares del país.*

al colapso a la planta productiva que consecuentemente implicará cierre de empresas y desempleo masivo (317).

Destacan como puntos centrales del nuevo Programa de Acción para reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (318) los siguientes :

I. Se realizará un ajuste adicional en las finanzas públicas. "... para reducir la dependencia del ahorro externo, la meta original del Acuerdo de Unidad en materia de superávit primario tendrá que ser ajustada. Así dicho superávit se elevará en más de 2 puntos del PIB, pasando de 2.3 por ciento en 1994 a 4.4 por ciento este año. El primer esfuerzo debe hacerlo el gobierno reduciendo su gasto. Por ello, el gasto programable disminuirá en 9.8 por ciento en términos reales con respecto a 1994, lo que significa una reducción adicional del 4.7 por ciento en términos reales en relación con la meta originalmente prevista en el Acuerdo de Unidad. Esta adecuación se concentrará en el gasto corriente. En particular, el gobierno reducirá sus cuadros administrativos, eliminando programas "no prioritarios" y "duplicidad de funciones". Se congelarán las plazas vacantes a esta fecha. Se reducirán los programas de adquisiciones y se revisarán los esquemas de subsidios".

II. La magnitud del ajuste fiscal en las circunstancias actuales hace necesario además de los recortes al gasto "... promover medidas encaminadas a elevar los ingresos del gobierno (...) en este sentido, se incrementarán los precios y tarifas del sector público (...) La gasolina y el diesel aumentarán 35 por ciento con este programa; el gas LP y las tarifas eléctricas para uso residencial se incrementarán en 20 por ciento a partir del 1 de abril. En ambos casos se mantendrá el desliz de 0.8 por ciento mensual. Aeropuerto y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales y Ferrocarriles Nacionales incrementarán sus tarifas en 2.5 por ciento por mes".

(317) *cfr. a La Jornada 11 de marzo de 1995, "Quedarán 750 mil sin empleo entre Enero y Julio : Oñate. El titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, reconoció que la crisis provocará el despido de 750 mil trabajadores del sector formal en los primeros siete meses del año".*

(318) *Publicado en los principales diarios el 10 de marzo de 1995.*

III. "Se propondrá al Congreso de la Unión las modificaciones legales necesarias para que a partir del próximo 1° de abril se eleve la tasa general del IVA del 10 al 15 por ciento (318-bis), con excepción de las zonas libres y franjas fronterizas donde continuará aplicándose la tasa vigente. Asimismo conforme a la propuesta, el régimen de tasa cero que actualmente se aplica en todas las etapas de la producción a los alimentos procesados y medicinas, sería aplicable en el futuro únicamente al consumidor final".

IV. "La integración de un paquete de apoyos financieros de organismos multilaterales, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, con quienes conti-

(318-bis) En razón de la Teoría del Interés como concepto jurídico indeterminado planteada por MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, podemos establecer que "... la teoría de la representatividad preceptuada bajo los parámetros de los artículos 40 y 41 en relación al 39 todos de la Constitución Federal, demuestra que existe una grave ignorancia de nuestros legisladores en cuanto a la noción del interés público en su acepción gramatical tendiente a que por conducto de sus representantes manifiesten y defiendan "lo que le interesa al pueblo", y no utilizar la representatividad para atentar y agredir los intereses de pueblo. Esto permite establecer que el interés público quedó subsumido al argumento oficialista del interés nacional ...", vid. nota (302-bis). Se demuestra fehacientemente que la noción conceptual del interés público ha sido desvirtuada, no sólo en materia de impuestos, si no también en el ejercicio de diversos cometidos del Poder Público ubicados tanto en las áreas estratégicas (ferrocarriles, hidrocarburos, electricidad y comunicación vía satélite), como en las áreas prioritarias (puertos, aeropuertos, gas, transporte urbano, abasto). La clase en el poder ha usurpado y desvirtuado la soberanía nacional para alzarse con la burguesía internacional a efecto de que so pretexto de la "modernidad" en el aparato productivo nacional, suspender la ejecución del proyecto nacional en detrimento del bienestar de la mayoría de los mexicanos, argumentando que la participación del Estado en la consumación del proyecto nacional cumplió en lo fundamental, su cometido. De las notas manuscritas de las cátedras del profesor, éste concluye que dada la actual tendencia de la Administración Pública Federal mexicana y ante el desconocimiento del concepto del interés público "... esto permite replantear la noción de un Derecho Administrativo" para los pobres" y que desnuda la absurda y engañosa teoría del Estado Social de Derecho, en virtud de que el programa de emergencia económica de 1995, hace nugatorio los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo sometido a foros de consulta, y que deberá ser presentado al Congreso dentro de los seis primeros meses del inicio del nuevo gobierno".

nuaremos cooperando para el logro de este programa. A esto hay que sumar los apoyos otorgados por gobiernos extranjeros. Este paquete, con recursos cercanos a los 51 mil millones de dólares, permitirá atender el problema más inmediato que enfrenta la economía, que es la inestabilidad en los mercados financieros (...) Los recursos obtenidos en el exterior permitirán a las autoridades continuar haciendo frente a los vencimientos de su deuda en el corto plazo (pago de tesobonos) y apoyar a la banca privada en el cumplimiento de sus obligaciones en el exterior”.

V. “Por lo que toca a la política cambiaria, se mantendrá el esquema de flotación adoptado a partir del 22 de diciembre pasado. El clima de incertidumbre prevaleciente en los mercados internacionales así como la limitada disponibilidad de reservas del Banco de México, impiden por el momento la adopción de un régimen de tipo de cambio predeterminado (...). Con el mismo propósito de suavizar las fluctuaciones en el tipo de cambio, así como en las tasas de interés, se abrirá un mercado de futuros y opciones de divisas en México, en adición al mercado de coberturas ya existente y se removerán obstáculos para la realización de operaciones de futuros con el peso mexicano en Estados Unidos.

VI. “El Banco de México en el ámbito de su competencia, tomará las medidas necesarias para procurar la estabilidad del tipo de cambio, incluyendo la adopción de una política monetaria lo suficientemente restrictiva para lograrlo. (...) En este sentido, y en cumplimiento de su objetivo constitucional, el banco central se comprometió a no aumentar su crédito interno por encima de una meta máxima de 10 mil millones de nuevos pesos durante 1995” (Para la teoría monetarista el exceso de circulante provoca la inflación)

VII. “Las empresas pequeñas y medianas, se han visto fuertemente afectadas por la devaluación y el alza en las tasas de interés que elevan, en forma abrupta, el servicio de sus deudas. Por ello, el programa atiende de manera específica esta problemática que, de no resolverse satisfactoriamente para todas las partes, puede comprometer la viabilidad de la planta productiva del país y, consecuentemente, el empleo. De ahí que las autoridades financieras, en coordinación con la Asociación de Banqueros de México, han acordado poner en marcha en breve, un programa de reestructuración a largo plazo de los créditos a cargo de empresas viables, dando prioridad a las pequeñas y medianas () En su inicio, este esquema de reestructuración podrá

cubrir hasta (65 mil millones de nuevos pesos, que son el equivalente a casi 13 por ciento de la cartera total de la banca comercial, e incrementar el plazo de vencimiento de los créditos hasta 12 años (...). Además, los créditos serán redocumentados en Unidades de Inversión, cuya utilización en operaciones financieras será posible si el Congreso de la Unión aprueba la iniciativa que el Ejecutivo Federal le enviará en breve". Por lo que se refiere al sistema bancario, se destinarán 2 mil 250 millones de dólares a través de la Comisión Nacional Bancaria y del Fondo Bancario de Protección al Ahorro para proveer de capital de manera temporal a bancos con necesidades de capital a corto plazo (PROCAPTE). Estas medidas son complementarias a las anunciadas anteriormente las cuales incluyen el aumento de la participación extranjera en el sistema bancario, el aumento en las reservas preventivas y la disponibilidad de divisas a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

VIII. "Promover un incremento del 10 por ciento a los salarios mínimos generales y profesionales para el periodo comprendido entre el 1° de abril y el 31 de diciembre de 1995." (El incremento acordado finalmente es del 12 por ciento, pero en el transcurso de este año, hasta septiembre fue del 19 %).

IX. "Propiciar la libertad de negociación de los contratos colectivos de trabajo, promoviendo que las partes acuerden incrementos a los salarios, congruentes con el objetivo de proteger el empleo"

X. Se entenderá durante 1995 la cobertura de los servicios del Seguro Social en particular de enfermedades y maternidad de 2 a 6 meses a los trabajadores "transitoriamente" desplazados de sus puestos de trabajo (al respecto, los mismos empresarios con actitudes pesimistas, pero realistas, auguran que la planta productiva del empleo se restablecerá hasta dentro de veinte años, luego entonces, el desplazamiento de trabajadores no es tan transitorio)

XI. Se fortalecerán los subsidios al consumo que actualmente existen para la tortilla, la harina de trigo y de maíz y los desayunos escolares.

XII. Se destinarán recursos por 1700 millones de nuevos pesos para la creación de 550 mil empleos en las zonas rurales más pobres.

El pronóstico económico del Gobierno Federal para el presente año (1995), considera que se espera una caída cercana al 2 por ciento del Producto Interno Bruto (aunque ya aclaramos que es del menos 5 por ciento del P.I.B.) es decir, un crecimiento económico negativo, pese a la existencia de un superávit en las finanzas públicas estatales. Por otro lado, la devaluación de la moneda y el incremento de los precios público y privados, significará que la inflación al término del año se ubique en un nivel de alrededor del 42 por ciento, los voceros del gobierno estiman que el déficit en cuenta corriente sea menor a 2 mil millones de dólares y se espera que "... durante el segundo semestre del año, lo más duro habrá pasado y empezaremos a percibir gradualmente la mejoría..." (319)

De lo expuesto, se desprende que el nuevo programa de ajuste es de corto plazo y sólo para superar la emergencia económica, es decir estabilizar los mercados financieros y las variables macroeconómicas más importantes así como recuperar la confianza de los grandes inversionistas nacionales y extranjeros. Sin embargo en cuanto a los costos que implica la estabilización de la economía no se señalan los plazos para la recuperación del nivel salarial, de los empleos (319-bis), de la planta productiva y del nivel de vida de muchos mexicanos arrojados a la pobreza.

Es preciso agregar que complementariamente el nuevo programa de ajuste económico, el Gobierno Federal buscará apresurar e intensificar el proceso de privatización de la paraestatalidad como medida que restablezca

(319) *cfr. a La Jornada 13 de marzo de 1995. Serán "transitorias" las medidas para superar la crisis económica, asegura Ernesto Zedillo". En el mensaje dirigido a la nación la noche del domingo 12 de marzo de 1995, el presidente Ernesto Zedillo señaló en referencia al programa de ajuste que, "Efectivamente, se trata de medidas duras, dolorosas, pero transitorias."*

(319-bis) *Información del INEGI, estima que el desempleo abierto en el país llegó a representar 53 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en Febrero de 1995. Al totalizar 1994 únicamente la mitad de los 28 millones de mexicanos que constituyen la P.E.A. estaba ocupada en el sector formal de la economía, sin embargo para la COPARMEX la información del INEGI es parcial, y estima que el desempleo real es de 10.4 % de la PEA. Por su parte la CTM estima que el número de no empleados llegara a 11 millones de connacionales, cfr. a La Jornada Laboral 27 de abril de 1995*

la certidumbre y la confianza de la oligarquía financiera nacional e internacional (320), en apego a los compromisos establecidos con el Fondo Monetario Internacional y Washington.

El Ejecutivo Federal promoverá la urgente aprobación por el Congreso de la Unión de las iniciativas de reformas constitucionales y adecuaciones jurídicas de las leyes reglamentarias respectivas, a fin de permitir la participación de la iniciativa privada tanto en los ferrocarriles como en las comunicaciones vía satélite; en la transportación, distribución y almacenamiento de gas natural, generación de electricidad, en el manejo de aeropuertos y puertos, y en la petroquímica secundaria, junto con la apertura de nuevas áreas a la inversión extranjera en telefonía de larga distancia y banca múltiple. El Poder Legislativo dominado por el partido oficial con colaboración del partido acción nacional *(320-bis)* aprobarán de manera casi automática las iniciativas presidenciales, olvidando su compromiso de legislar a favor de la población y no de los intereses leoninos de un selecto grupo privilegiado **(los principales inversionistas del país lo constituyen 24 familias de las más acaudaladas del mundo)**. Se ha vulnerado impunemente nuestra independencia económica y se ha desvanecido la soberanía nacional.

La actual crisis económica del país planteó a la clase política en el poder, la aceleración y revalidación del proceso de incorporación de la economía mexicana al sistema de globalización del mercado mundial inicia

(320) cfr. a CORTIÑAS-PELÁEZ... op.cit., nota (287-bis), p.32, en el sentido de establecer que en América Latina la burguesía nacional se caracteriza por ser "timorata", así nos dice que "... la Administración privada en América Latina (...) responde frecuentemente al proceso mundial de expansión del capitalismo (...) respecto de grandes empresas de los países dominantes (...) que están directamente succionando nuestras materias primas, o abusando de nuestra mano de obra barata (nuestra ventaja comparativa, según el vocabulario de la apertura comercial) (...) cuando la Administración privada (...) corresponde a un capital auténticamente nacional, nos encontramos ante una organización y un inversionismo temeroso, que asumen penosa y disfuncionalmente las riesgosas exigencias del desarrollo". (lo subrayado es nuestro)

(320-bis) cfr. a, La Jornada 29 de enero de 1995. "Albazo legislativo del PAN en la privatización de satélites y ferrocarriles. Suspendieron el debate y consiguieron concluir el proceso legislativo", cfr. a La Jornada 30 de abril de 1995. "Ratificó el Senado de la ley del gas; fue auténtico vaporazo, dicen PAN y PRD".

ciado en 1982, argumentando que es la única opción (321) para el desarrollo económico nacional. Esto significa desachar el "proyecto nacional" legitimado por el Constituyente del 1916-17, que no sólo institucionalizó la intervención del Estado en la economía sobre las bases de la democracia y la justicia social del espíritu de los artículos 3º, 27 y 123 constitucionales, como principio fundamental de garantizar la satisfacción de las necesidades del conjunto social --ante las imperfecciones del libre mercado-- si no también se institucionalizó la paraestatalidad (321-bis). Contrariamente para la teoría neoliberal, la intervención estatal en la economía constituye una ingerencia innecesaria en los procesos del mercado que distorsiona el funcionamiento de la dinámica económica, en consecuencia debe eliminarse la intervención del Estado en la economía, y suprimir el complejo orgánico paraestatal derivado de la misma.

(321) *cf.* a *La Jornada* 6 de abril de 1995, "Zedillo: en la crisis no hay sólo un culpable. El presidente Ernesto Zedillo planteó (...) ante la Sociedad Americana de Editores de Diarios (...) que no permitirá que su gobierno asuma una visión a corto plazo o pierda la perspectiva, ni que las circunstancias actuales oscurezcan la verdad de que la apertura de la economía mexicana al comercio internacional es la base fundamental para la prosperidad..."

(321-bis) *cf.* a CORIÑAS-PELAEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota (199), p. 182, en el sentido de que "... la ejecución de las leyes impone la creación de todo un complejo orgánico que coadyuva con los otros dos sectores socio-económicos constitucionales (el privado y el social), en el cumplimiento de los cometidos del Poder Público (...) Emerge de este modo la paraestatalidad mexicana y su elevación en 1981 a rango constitucional, esta relacionada con la evolución del intervencionismo económico y social del Estado".

102.D.- Los Procesos de Desincorporación y Privatización de la Paraestatalidad mexicana 1988-1994. (en la perspectiva oficialista). (322)

Como ya hemos visto en el transcurso de este trabajo de investigación, (*supra*, 62 c y 71 ff) el proyecto de desincorporación desnacionalizante (**322 bis**) de la paraestatalidad mexicana se presentó como consecuencia de la crisis económica que afectó al país en el año de 1982. Los objetivos planteados por los regímenes gubernamentales de 1982-1988 y 1988-94 para la desincorporación de entidades paraestatales fueron entre otros:

I. El fortalecimiento de las finanzas públicas y la eliminación de gastos y subsidios económica y socialmente injustificados.

III. El incremento de la productividad en la actividad económica por medio de asignar las tareas de producción al sector privado, a efecto de alcanzar una nueva estructura comercial para la reconversión industrial que permita la ampliación y diversificación de mercancías y servicios con el propósito de liberar el mercado nacional a la competencia internacional.

IV. Mejorar la eficiencia del sector público por la reducción del tamaño de la estructura del Estado.

V. Canalizar adecuadamente los escasos recursos del Gobierno Federal a las áreas "auténticamente" estratégicas y prioritarias.

En base a estos objetivos el discurso oficial argumentó en favor del proceso desincorporador que "el punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispersar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo" (**323**).

(322) *En este paragrafo se desglosa de la obra de ASPE-ARMELLA y VAZQUEZ-NAVA, op. cit., nota (264).*

(322bis) *CORTINAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., op.cit., nota (199), p 199, nos indican que "Las empresas de participación estatal mayoritaria están particularmente ligadas a la deuda externa y a la imposición financiera internacional de adelgazamiento de la Administración Pública; en esta area, los procesos de desincorporacion por privatización y desnacionalización, han reducido su numero de manera muy considerable.."*

(323) *SALINAS-GORIARI, Carlos de, Primer Informe de Gobierno 1989.*

Indudablemente con esta argumentación y parafraseando con CORTIÑAS-PELÁEZ/MARTÍNEZ-CASTAÑÓN; se manipula la voluntad popular, invocando al interés público como justificante de una decisión unipersonal del detentador del Poder Ejecutivo en turno, que suplanta las aspiraciones de la colectividad con los mezquinos intereses privados de los inversionistas nacionales y extranjeros, véase [supra, notas (155) y (361-bis)], esto apoyado en la premisa del profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, se traduce en que dicha decisión unipersonal, coloca al titular del Ejecutivo como "el administrador" de los intereses de la burguesía nacional en alianza con la internacional.

Es conveniente, considerando lo expuesto, patentizar los aspectos más representativos de la paraestatalidad mexicana como el mecanismo por excelencia de la actuación del moderno Estado Democrático y Social de Derecho (324).

103.a.- Justificación normativa y teleológica de la paraestatalidad y su situación ante el "proyecto modernizador".

La existencia de la paraestatalidad mexicana se reconoce como el instrumento orgánico por excelencia de la intervención directa del Estado en la dinámica económica. En este sentido el artículo 90 constitucional asimila la paraestatalidad a la conformación de la Administración Pública Federal.

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases

(324) El profesor CORTIÑAS-PELÁEZ, op. cit., nota (307-bis), p. 33, expresa que "La finalidad en la Administración Pública, regida por la realización del Estado Democrático y Social de Derecho, mediante una actividad prestacional en principio desinteresada que asegure una existencia digna al Hombre en sociedad, el fin contrasta con el carácter generalmente lucrativo, y ciertamente individualista, de la teleología de la administración privada". Bajo esta dinámica el compromiso del Estado frente a la sociedad tiende a perpetuarse, con independencia de que en el mercado se creen las condiciones necesarias y suficientes para que las áreas económicas constitucionales sean tomadas por el capital privado, incluyendo condiciones de eficiencia similares o superiores a las del sector público.

generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos" (supra, capítulo III).

Así, la paraestatalidad es la encarnación material más excelsa del desarrollo de la ciencia de la Administración Pública (325), que contiene un alto valor de compromiso social para la colectividad en concordancia con el proyecto nacional consignado en los imperativos constitucionales emanados de la manifestación de la voluntad general, y en el marco de la planeación democrática del desarrollo que ciertamente rebasa los autoritarios e impopulares programas de emergencia económica. Las entidades paraestatales son en consecuencia un reconocimiento formal y jurídico por parte del Estado Democrático y Social de Derecho de que debe garantizar el cumplimiento de los cometidos a su cargo en beneficio de la colectividad. Bajo este supuesto, el compromiso del Poder Público es irrenunciable, independientemente de que en el mercado (por naturaleza imperfecto) existan las condiciones necesarias y suficientes para que los cometidos del Poder Público sean realizados por el capital privado.

La paraestatalidad mexicana hasta 1982 contribuyó en el impulso de la construcción de la infraestructura básica para el país, desarrolló la producción de recursos estratégicos para la industria nacional, promovió y protegió el empleo, aseguró el abasto de productos básicos, extendió los beneficios de la educación, la cultura y el bienestar social a la población o simplemente apoyó la rentabilidad y acumulación de capital de las inversiones privadas.

Sin embargo la crisis económica derivada de la deuda externa cuestionó severamente la conveniencia de la existencia de un sector paraestatal tan diverso, en consecuencia, la estrategia de la "clase política en el poder" optó por la política económica neoliberal enmarcada en el proyecto de la globalización de las economías nacionales al mercado mundial y a la conformación de bloques económicos regionales. Se dispuso entonces el mi-

(325) *ibidem.*, p.33, quien señala que "Los valores de la Administración Pública, consagrados por las normas constitucionales, apuntan a un nivel superior, están referidos a los intereses supremos de la comunidad política. El Estado trasciende a los individuos y a los grupos, proponiéndose servir a la totalidad, o, cuando, menos a la gran mayoría de la población, y no solo a sectores fragmentarios".

cio del proceso de desincorporación masiva de las entidades paraestatales de acuerdo con las "recomendaciones" de los organismos financieros internacionales.

El maestro GUERRERO-OROZCO (326) nos dice que "... uno de los aspectos más frágiles del enfoque patológico del Estado consiste en las presunciones y la comparación paradigmática, frecuentemente inspiradas en valores, no en razones. Muchas apreciaciones brotan de la interpretación turística de realidades ajenas, a menudo diametralmente opuestas. Estas visualizaciones se han aplicado con frecuencia al llamado "sector paraestatal" mexicano, observado desde la panorámica estadounidense".

El llamado "proyecto modernizador" de la paraestatalidad es una tesis de política general carente de sistemática económica y jurídica, cuyo elemental propósito es dismantelar el Estado sin importar la eficiencia y eficacia de la paraestatalidad. En este sentido la desincorporación de entidades paraestatales no es una decisión que dependa de la evaluación particularizada sobre el funcionamiento y operación de cada entidad, ni de sus posibilidades de eficacia y eficiencia (327) (no de rentabilidad como erróneamente se argumenta); ni tampoco de la acción reguladora que brinde al Estado en una rama o mercado determinado. La política general de la desincorporación se desprende de la tesis neoliberal que estima que el Estado interventor distorsiona la dinámica económica y vicia el mercado, desalentando la inversión privada por vía de la "competencia desleal", por tanto el Estado deberá ceder al capital privado los espacios y activos necesarios para la libre competencia. Bajo este criterio, las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 constitucional reservadas exclusivamente al Estado, son susceptibles de ser expulsados del seno del Poder Público porque el "proyecto modernizador" (328) puede estimar que el Estado compite lesivamente en el mercado,

(326) GUERRERO-OROZCO..., *op. cit.*, nota (281), p 120

(327) El artículo 134 constitucional ordena que "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

(328) *cfr. a La Jornada* 26 de abril de 1995, "Este sexenio se venderá todo, menos Pemex : Valenzuela El director de Asuntos Hacendarios Internacionales de la SH y CP, Alejandro Valenzuela dijo que "durante la presente administración con el programa de Reforma Estructural nos vamos a deshacer prácticamente de todo, excepto Pemex".

por tanto, el Estado cederá al capital los espacios y los activos que éste requiera y desee comprar. "Las características de la burguesía industrial nacional, surgida y desarrollada en el modelo protector subsidiador del Estado, exigen que, ante los cambios en el exterior, sea el Estado una vez más quien ofrezca las condiciones para que ella pueda crecer y desarrollarse, teniendo una forma segura y protegida de invertir sus ganancias --en empresas públicas ya formadas y consolidadas, y con la apertura de áreas económicas de alta rentabilidad-- y no en proyectos de inversión nuevos totalmente que impliquen un riesgo para su realización por parte del capital privado nacional" (329).

Para el "proyecto modernizador", en las actuales circunstancias de emergencia económica "... Sólo el gran capital privado tiene la "capacidad" para hacer de México un país desarrollado (329-bis)..." El Estado debe ceder al capital las riendas del país, esto implica, dejar al libre mercado la regulación de la dinámica económica, de modo tal, que no existan áreas ni actividades económicas donde el capital no imponga su dominio absoluto, es decir, no hay dominación absoluta del capital sin extensión absoluta del mercado. Por otro lado, para que el capital pueda convertirse con éxito en el sujeto fundamental de la dinámica económica y para que se configure un mercado igualmente "exitoso" (¿para quién?) (330) ante los retos de la integración económica transnacional, es necesario que el Estado realice una adecuación de las estructuras nacionales a las internacionales dominantes: libre mercado, libre cambio de moneda, desregulación normativa, liberación financiera, apertura comercial, producción para la exportación, etcétera (supra, 94 B.). El Estado debe adecuar su estructura económico-jurídica nacional (el

(329) MARUN-ESPINOSA, Elia, *Intervencionismo Estatal y transformaciones del sector empresa pública en México*, en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords.), *El nuevo Estado Mexicano Estado y Economía, Nueva Imagen*, México, 1992, p. 193

(329-bis) GURZA-LAVALLÉ, op. cit., nota (235), p. 99.

(330) *cf.* a *La Jornada* 4 de mayo de 1995, "235 empresas realizan 70 % de las exportaciones : ANIERM Las exportaciones del país se mantienen concentradas en un grupo reducido de empresas, ya que sólo 235 realizan el 70 por ciento del total de ventas al exterior y se trata en su mayoría de grandes empresas, porque las pequeñas y medianas, que representan el 98 por ciento del padrón industrial, sólo efectúan el 3 por ciento de las exportaciones nacionales. Esto significa que el padrón de exportadoras, lejos de crecer mantiene su excesiva concentración, afirmó el presidente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana..."

llamado cambio estructural) a las exigencias de la dinámica económica internacional, en este contexto "... el endeudamiento externo se ha constituido en el mecanismo político más eficaz para avanzar hacia un Estado transnacional" (331).

Uno de los aspectos relevantes de la reestructuración de la deuda externa del sector público mexicano (1988-94), lo fue el programa de intercambio de deuda por capital (**swaps**) por 3500 millones de dólares, restringidos al financiamiento de proyectos de infraestructura y a la adquisición de hasta 50 por ciento del valor de los activos de algunas empresas públicas sujetas a desincorporación. De lo descrito, la modernización económica supuso la de "...la empresa pública, ya que está juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia sus funciones, ...se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad" (332). Esta concentración en las áreas estratégicas (también ya inciertas) y en las inciertas áreas prioritarias (*supra*, 77.b), implicó "necesariamente" redefinir sus dimensiones, ejecutándose un amplio proceso de desincorporación de entidades paraestatales no siempre bien definido.

104.b.- Algunos criterios generales del Proceso de Desincorporación de 1988-94.

En esencia el proceso de desincorporación de entidades paraestatales es producto de un cambio en la concepción del Estado Democrático y Social de Derecho (333) previsto por el ordenamientos constitucional, argumentando, "... que no correspondía al Estado intervenir cuando los mercados pueden, de manera más eficiente, asignar los recursos y distribuir

(331) GUTIÉRREZ-GARZA..., *op. cit.*, nota (153), p. 14

(332) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

(333) CORIÑANES-PELÁEZ..., *op. cit.*, nota (287- bis), p. 57, señala que "En definitiva, la asimilación gerencial de la Administración y del sector privado, la interpretación importada de ambos, la atribución de la ejecución de cometidos estatales a particulares, la atenuación de los controles públicos sobre la iniciativa privada, son elementos de un mismo movimiento cuya ambigüedad, a juzgar por sus resultados en las economías centrales del mundo capitalista, sólo significa un debilitamiento peligroso de las estructuras y funciones del Estado democrático y social de Derecho".

el ingreso (...) No se trata de una señal de retraimiento del Estado con respecto a su mandato legal; por el contrario ha cobrado mayor fuerza para atender las necesidades sociales de la población y para ofrecer un entorno de estabilidad macroeconómica a largo plazo" (334). Así el proceso desincorporador es una condición necesaria para la corrección continua de las finanzas del sector público (335), a fin de eliminar subsidios y limitar la asignación presupuestal al sector paraestatal, de modo tal que la autoridad comenzó con la venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia de la paraestatalidad nacional.

° " Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno.

° Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa.

° Se transferirán a Gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo y se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado".

Considerando los criterios anteriores se establecieron como requisitos comunes para todos los procesos de desincorporación (1988-1994) los siguientes (336).

° La desincorporación de una entidad paraestatal será propuesta de

(334) ASPE-ARMIELLA...*op. cit.*, nota (144), pp 9 y 188.

(335) *cfr.* a GUILLEN-ROMO, Hector, *El Dogma de las Finanzas sanas en México, Rev. Investigacion Economica*, núm. 200, UNAM, México, 1992, *contrariamente a lo pensado por la teoría neoliberal "... un déficit público utilizado para financiar inversiones públicas es la mejor manera de aumentar los ingresos de las familias y las empresas y, en consecuencia, su ahorro. Los déficit financian inversiones, no desplazan el ahorro sino que lo generan (...). El déficit del Estado no genera necesariamente inflación ..."*

(336) ASPE-ARMIELLA y VAZQUEZ-NAVA..., *op. cit.*, nota (264), p. 22.

fundada y razonada por la Dependencia Coordinadora del Sector correspondiente o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la mencionada en primer término.

Toda propuesta para la desincorporación de paraestatales se sometió a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero (sustituida en el actual sexenio por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación) (337), la que, previo exámen en cuanto a su motivación y fundamentación, debiendo emitir dictamen al respecto, haciendo constar el resultado del mismo en el acta que se levante en la sesión correspondiente. Dicha Comisión estuvo integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Contraloría General de la Federación, Comercio y Fomento Industrial y de Trabajo y Previsión Social que acorde con sus competencias intervengan en las funciones de la misma.

° Siempre que sea favorable el dictamen que expida la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero, respecto de la expresada propuesta de desincorporación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público someterá la misma a la consideración del Ejecutivo Federal.

° Tratándose de una propuesta para la desincorporación de entidades constituidas por Ley o Decreto del H. Congreso de la Unión, una vez satisfechos los requisitos mencionados en los puntos anteriores, el Ejecutivo Federal remitirá la iniciativa que proceda al propio Congreso, ya que solamente corresponde al mismo decidir sobre tal desincorporación.

° Asimismo, cuando tales entidades se encuentren comprendidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentará al Congreso de la Unión un informe escrito de las razones y criterios para la desincorporación.

° En cuanto a entidades constituidas por Decreto o Acuerdo del Ejecutivo Federal, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, el propio Ejecutivo expedirá el Decreto o Acuerdo respectivo, ordenando su desincorporación.

° Por lo que hace a entidades constituidas por resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, satisfechos los requisitos mencionados, el Ejecutivo Federal ordenará su desincorporación por conducto de la expresada dependencia, la cual comunicará tal decisión al órgano de gobierno de la entidad correspondiente, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por conducto del comisario público acreditado ante dicha entidad.

° Concluir las relaciones de trabajo con el personal adscrito a la entidad en proceso de desincorporación, sin perjuicio de los derechos laborales del mismo.

Al efecto, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento establecen los supuestos que dan lugar a la desincorporación de entidades paraestatales, el artículo 16 de la ley enunciada establece que cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, el Ejecutivo Federal ordenará la disolución, liquidación, extinción o fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de su eficacia, eficiencia (337-bis) y productividad. Asimismo el artículo 32 de la referida ley ordena que cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no tenga por objeto la atención de áreas prioritarias o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, el Ejecutivo Federal ordenará la enajenación de la participación estatal o en su caso disolución o liquidación en concordancia con el artículo 8 del reglamento de la ley respectiva que señala que el proceso de disolución y liquidación, se sujetará a las disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente. Por su parte, el artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que, en caso de entidades paraestatales consideradas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como empresas de participación estatal mayoritaria, éstas serán desincorporadas mediante su disolución, liquidación, extinción, fusión o

(337-bis) El término eficacia se conceptualiza etimológicamente como aquella virtud, actividad o poder que produce el efecto deseado, el término eficiencia se conceptualiza etimológicamente como aquella virtud y facultad para la utilización racional de los recursos productivos, adecuándolos con las necesidades existentes, Diccionario enciclopédico Océano uno, edición 1994.

transferencia a las entidades federativas (en virtud del nuevo proceso de privatización de 1995, por el cual los ferrocarriles y la comunicación vía satélite pasaron de las áreas estratégicas a las áreas prioritarias se adicionó el citado artículo 6 del RL.FEP, para incluir la enajenación como supuesto de la desincorporación, en razón de que hasta ese momento se había omitido por la autoridad) (338) a través de los actos por virtud de los cuales dichas entidades dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (339) Por lo que hace a los fideicomisos públicos, el Gobierno Federal se reserva la facultad expresa de revocarlos ordenando su extinción, según se desprende del artículo 45 Ley Federal Entidades Paraestatales y los artículos 5º y 9º del reglamento de la ley enunciada.

A continuación brevemente describiremos cada una de las modalidades del proceso de desincorporación de entidades paraestatales (340).

105.aa.- Para el caso de la extinción de Organismos Descentralizados.

En la extinción de organismos descentralizados, atendiendo a lo dispuesto por la Ley o Decreto correspondiente y previa comunicación al órgano de gobierno y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (con las recientes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se modificó su nombre por el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) (340-bis), por conducto del comisario público respectivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o

(338) Publicada en el D.O.F. 7 de abril de 1995.

(339) Los supuestos a que se refiere el artículo 46 son: a) Cuando el Gobierno Federal o uno o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente dejen de aportar o no sean propietarios de más del 50 por ciento del capital social; b) Cuando en la constitución de su capital dejen de figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o c) Cuando al Gobierno Federal deje de corresponderle la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente o bien designar al presidente o director general, o cuando deje de tener facultades para vetar los acuerdos de propio órgano de gobierno.

(340) *vid.* ASPE-ARMEILLA y VÁZQUEZ-NAVA..., *op. cit.*, nota (264)

(340-bis) Publicada en el D.O.F. 28 de diciembre de 1994

la Dependencia Coordinadora del Sector, según el caso, y en concordancia con el artículo 7 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, corresponde :

a) Definirá por escrito las bases a que se sujetará el proceso de desincorporación de que se trate y,

b) Designará un liquidador, que tendrá a su cargo la instrumentación del expresado proceso y que podrá ser o no servidor público, en la inteligencia de que si lo es no podrá recibir emolumento alguno por el desempeño de tal cargo, por lo que el liquidador procederá a :

° Levantar por sí o por conducto de quienes designe para el efecto el inventario de los bienes pertenecientes al organismo y con conocimiento de la Dependencia Coordinadora de Sector y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

° Expedir los estados financieros de la entidad sujeta a desincorporación.

° Someter al dictamen del auditor externo designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación los estados financieros, así como los aspectos relativos a la conclusión de tal proceso y, en su caso, publicar los estados financieros.

° Tomar a su cargo la atención y, en su caso, la solución de los asuntos en trámite de la entidad sujeta a desincorporación, así como el cobro de los créditos en su favor y el pago de los pasivos a su cargo.

° Informar mensualmente sobre el avance y estado que guarde el proceso de desincorporación.

° Al concluir el proceso de desincorporación, levantar acta de entrega y recepción relativa a los bienes y recursos del organismo.

106.bb.- Para el caso de la disolución y liquidación de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Para la disolución y liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en los estatutos de la empresa, el órgano de gobierno de la misma, por conducto del servidor público a quien corresponda, procederá a convocar a la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas, para el efecto de que apruebe la disolución anticipada de la sociedad y, consecuentemente, ordene su liquidación; designando al liquidador correspondiente. El acta que se levante con motivo de la Asamblea deberá ser protocolizada ante Notario o Corredor público para que surta todos sus efectos legales y quede acreditada la personalidad del liquidador. Dicha acta deberá ser inscrita en el Registro Público del Comercio.

Designado el liquidador en los términos referidos y de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el órgano de Gobierno de la entidad, por conducto del titular de la misma, pondrá a su disposición todos los bienes, libros y documentos de la sociedad, levantándose un inventario del activo y pasivos de la entidad. Levantando el inventario el liquidador procederá a expresar los estados financieros de la sociedad con cifras actualizadas a la fecha en que entró en funciones, mismos que serán sometidos al dictamen del auditor externo que designe para el efecto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora de Desarrollo Administrativo).

Atendiendo en todo caso a las directrices que establezca la Coordinadora del Sector correspondiente en términos de lo ordenado por el artículo 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el liquidador procederá a desahogar su encargo. Así el liquidador informará mensualmente sobre el avance y estado que guarde el proceso de desincorporación, tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como a la Coordinadora de Sector correspondiente.

Concluido el proceso de liquidación, emitido el dictamen final de auditoría externa respecto a los estados financieros de la entidad, y autorizado el mismo por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el liquidador procederá a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.

Transcurridos los plazos de ley, el liquidador, previo acuerdo con la Coordinadora de Sector, convocará a la Asamblea General de Accionistas para que apruebe en definitiva los expresados estados financieros. El acta que se levante con motivo de la Asamblea a que se refiere el punto anterior será protocolizada ante Notario o Corredor público y el testimonio de la misma, así como los estados financieros se depositarán en el Registro Público del Comercio, procediendo a la cancelación de la inscripción de la escritura constitutiva de la entidad objeto de la desincorporación. El liquidador mantendrá en depósito, durante diez años después de la fecha en que se concluya la liquidación, los libros y papeles de la entidad conforme a la ley.

107.cc.- Para el caso de la fusión de empresas de participación estatal mayoritaria.

En cuanto a la fusión de empresas de participación estatal mayoritaria, se atenderá a las bases que para el efecto emita la Coordinadora Sectorial, la Asamblea General Extraordinaria, tanto de la entidad fusionada como de la fusionante, aprobarán la fusión. El acta que se levante con motivo de la Asamblea, se protocolizará ante Notario público y se inscribirá en el Registro Público del Comercio y se publicarán en el periódico oficial del domicilio de las sociedades que hayan de fusionarse. Cada entidad deberá publicar su último balance, y aquella o aquellas que dejen de existir deberán publicar, además, el sistema establecido para la extinción de su pasivo. La entidad fusionante informará mensualmente a la Coordinadora de Sector y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sobre los avances y estado que guarde el proceso, conforme a lo establecido en el artículo 10 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Corresponderá a la entidad fusionante formalizar la entrega y recepción a ella de los bienes y recursos de la fusionada, así como ejercer los derechos y cumplir las obligaciones que correspondían a la misma.

108.dd.- Para el caso de la transferencia de entidades a los gobiernos locales.

Para la transferencia de entidades a los gobiernos locales se señala que tratándose de organismos descentralizados, esta sólo puede referirse a la

transmisión de sus activos, pasivos o ambos a una entidad federativa, previa extinción del organismo.

Respecto de empresas de participación estatal mayoritaria, dicha transferencia, se lleva a cabo mediante la transmisión en favor de los estados, de las acciones representativas de su capital social que sean propiedad del Gobierno Federal, o de una o más entidades paraestatales

Tratándose de fideicomisos públicos, su transferencia también podrá efectuarse mediante la sustitución de las partes interesadas en dicho negocio jurídico.

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la transferencia será objeto del acuerdo de coordinación que en el marco del Convenio Único de Desarrollo Social correspondiente, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la intervención de la Coordinadora de Sector, formalice con el Gobierno estatal de que se trate, a fin de precisar las acciones conducentes.

A la Coordinadora de Sector corresponderá la instrumentación y ejecución de los actos inherentes a la transferencia.

109.ee.- Para el caso de la extinción de Fideicomisos Públicos.

En cuanto a la extinción de fideicomisos públicos, atendiendo a lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Comité Técnico del fideicomiso por instrucciones de dicha dependencia, emitirán los lineamientos conforme a los cuales se llevara a efecto el proceso de extinción. El proceso en cuestión debe ser consecuente con lo ordenado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en el sentido de que el fideicomiso se extingue, entre otras causas, por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario, y que una vez extinguido el mismo, los bienes que den en poder de la institución fiduciaria serán devueltos por ella al fideicomitente.

Concluido el expresado proceso y con arreglo a los lineamientos establecidos, se formalizará la extinción de la entidad mediante el otorgamiento del convenio correspondiente entre el fideicomitente y la fiduciaria que elaborará el proyecto respectivo y lo someterá a consideración de aquél, formalizado que sea el convenio, la fiduciaria, por conducto de su delegado fiduciario, pondrá a disposición del fideicomitente o de quien éste señale los bienes afectados al patrimonio fideicomitado, haciéndose constar dicha circunstancia en el acta que al efecto se levante.

110.ff.- Para el caso de la venta de la participación estatal en el capital social de las empresas públicas.

La venta de la participación estatal en el capital social, tratándose de sociedades mercantiles de Estado, implicó vender a particulares dicha participación tanto de instituciones bancarias como en grandes empresas industriales, comerciales y de servicios.

La enajenación de la participación estatal de las empresas sujetas a desincorporación se efectúo mediante licitación pública, según lo señala el artículo 134 constitucional (341), asimismo son aplicables a la enajenación de los títulos representativos del capital social de las empresas propiedad del Gobierno Federal lo previsto por los artículos 32 y 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como los artículos 5 y 12 de su Reglamento, de modo que la Secretaría de Hacienda procederá a designar en el caso, a la Sociedad Nacional de Crédito responsable de practicar la enajenación respectiva. Le Corresponde realizar la evolución tecnico-financiera de la entidad correspondiente, tomando en consideración los estados financieros dictaminados por el auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General Federal para determinar las mejores condiciones de venta. Previamente deberán haberse cubierto entre otros los requisitos siguientes

(341) Artículo 134 constitucional párrafo segundo "Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatorias públicas para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes..."

I. Inscribir a la empresa dentro del sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que de estimarlo conveniente, modificará la estructura de su órgano de gobierno, a fin de que lo presida el titular de esa dependencia.

II. La Secretaría de Hacienda formulará las bases para enajenar la participación estatal de las empresas públicas, considerando los dictámenes que al efecto emita la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero, en los términos de las disposiciones aplicables en la materia.

III. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá, a lo largo de todo el proceso, la facultad de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de la participación estatal en las empresas propuestas para tal efecto.

IV. Esta responsabilidad y facultad de la Secretaría de Hacienda será ejercida por su titular, a través de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, creada por acuerdo del Presidente de la República (342).

V. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuidará que la Sociedad Nacional de Crédito que designe como agente encargado de la enajenación no sea acreedora de la empresa cuyas acciones se enajenarán.

La Sociedad Nacional de Crédito presentará para su aprobación, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la estrategia de venta considerada como la más adecuada y los resultados de la evaluación técnico-financiera. Dentro de la estrategia deberá contemplarse los casos en que existan socios de los sectores social o privado en la empresa y de que en los estatutos de la misma se establezcan derechos al tanto o de preferencia, los mismos deberán respetarse en la licitación pública. Asimismo deberá considerarse en el proceso el derecho de preferencia, que de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tienen los trabajadores organizados de la empresa, "en igualdad de condiciones" y respetando los términos de las leyes y estatutos correspondientes.

El acto de la recepción de las posturas de compra se llevó a cabo en presencia del representante de la Secretaría de Hacienda y de los comisarios

(342) Publicado en el D.O.F. 30 de octubre de 1990.

públicos designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como de un notario público, que da fe de tales hechos, levantando el acta correspondiente.

° Como criterio general, el pago de las acciones de una empresa deberá ser de contado, entendiéndose por éste, un plazo no mayor de 180 días y con pago de intereses después de los primeros 30 días a razón de la tasa mensual de los Cetes.

° La Sociedad Nacional de Crédito presentará ante la Secretaría de Hacienda su recomendación sobre las condiciones en que se llevará a cabo la operación, definiendo el posible adquirente, el precio y las demás condiciones de la misma.

° La Sociedad Nacional de Crédito deberá especificar, en el contrato de compra-venta, las garantías, condiciones y márgenes razonables que habrá en la auditoría de compra que lleve a cabo el comprador, inmediatamente después de que tome posesión de la empresa.

° La Sociedad Nacional de Crédito enterará los recursos producto de la venta a la Tesorería de la Federación.

° La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enviará la información del finiquito, así como toda la documentación que sustente la operación a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Con las constancias documentales relativas al proceso en cuestión, el banco agente, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integra un expediente por duplicado, denominado "libro blanco" para su remisión a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

° Una vez que la operación de venta se ha finiquitado, la Unidad de Desincorporación lo informará a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de Contraloría General de la Federación para que se proceda a desincorporar la empresa del listado de entidades paraestatales. Para tal efecto, se envían copias del contrato de compra-venta y del entero a la Tesorería de la Federación, según lo señala el artículo 13 del Reglamento de la

Ley Federal de Entidades Paraestatales. Dicha información deberá enterarse en un plazo de no mayor de treinta días naturales con el objeto de que se de cumplimiento a lo ordenado por el artículo 12 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y el artículo 3 del Reglamento de la misma ley que establece la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación y dentro de los primeros quince días del mes de agosto, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal. **Desafortunadamente dicha relación de entidades paraestatales no ha sido publicada, incumpliendo la Secretaría de Hacienda en lo ordenado por la ley.** El no contar con una relación exacta y específica de las entidades que conforman el sector paraestatal provoca confusión y dudas en cuanto a la naturaleza jurídica de las variadas instituciones que conforman el universo de la Administración pública federal mexicana.

111.gg.- Algunos resultados del proceso de desincorporación (1988-1994)

A Diciembre de 1988, el Estado mexicano participaba a través de 618 entidades paraestatales en 50 ramas de la actividad económica nacional. Al 31 de Diciembre de 1993 se retiró (343) completamente de 21 ramas fundamentalmente de la extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabacos; hilados y tejidos de fibra blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles y carrocerías; motores, partes y accesorios para automoviles, entre otras. Asimismo, el Estado se retirará (344) en corto plazo de 11 sectores productivos más, tales como extracción y beneficio de carbón y gráfita, preparación de frutas y legumbres; aceites y grasas comestibles, alimentos para animales, aserraderos, triplay y tableros; industrias de transformación de hierro y acero, restaurantes y hoteles, entre otras

El sector correspondiente a la Secretaria de Energía, Minas e Industria Paraestatal fue el que experimentó la mayor reducción en número de entidades paraestatales bajo su coordinación sectorial, siendo ésta de 153,

(343) ASPE-ARMELIA y VÁZQUEZ-NAVA..., *op. cit.*, nota (264), p. 58

(344) ROGOZINSKI, Jacques, *La privatización de Empresas Paraestatales*, FCE, México, 1993, p. 118.

lo que representa un 86 por ciento en relación con las entidades al inicio de la administración en 1988. Por tal razón al inicio de la nueva administración (1995-2000) se promovió reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (345) para adecuar el funcionamiento de la dependencia a las nuevas circunstancias.

En cuanto a la participación de los trabajadores organizados en la adquisición de las entidades paraestatales, en base a su derecho de preferencia en la compra de las empresas públicas sólo se concretaron en un 10 por ciento de las operaciones, que representa la adquisición de 22 entidades paraestatales (claramente se nos muestra que la llamada democratización del capital para la modernización es nula).

En concreto, del universo de 618 entidades paraestatales existentes en diciembre de 1988 se pasó, a finales de 1993 a 258, de las cuales 48 se encuentran en proceso de desincorporación; se liquidaron 139; se extinguieron 48; fueron fusionadas 17; se transfirieron 11; se desincorporaron 25 entidades paraestatales en razón de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (*supra*, 104.b, al 110.1f) y se vendieron 159 paraestatales, en total se desincorporaron 399 entidades paraestatales y se crearon en este periodo 39 entidades paraestatales por diversos motivos (**anexo uno**).

*(345) Publicada en el D.O.F. 28 de Diciembre de 1995. El nuevo artículo 33 establece :
"A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos :*

- I. Conducir la política energética del país.*
- II. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, energía nuclear, así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público*
- III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear con apego a la legislación en materia ecológica.
(...)*
- V. Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica*
- VI. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazo, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal.*
- VII. Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables.
(...).*

112.aaa.- Repercusiones en la industria petrolera.

Con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (346) se reestructuró la empresa para establecer en su artículo 3 la creación de 4 organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonios propios, que pueden cumplir los objetivos siguientes :

I. Pemex, Explotación y Producción : la exploración y explotación del petróleo y el gas natural, así como su transporte y almacenamiento en terminales y comercios.

II. Pemex, Refinación : la refinación y elaboración de productos petrolíferos y derivados susceptibles de servir como materias primas, industriales básicos y el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de esos productos y derivados.

III. Pemex, Gas y Petroquímica : procesamiento de los gases natural y artificial, además del almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

IV. Pemex, Petroquímica : los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no formen parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Los tres primeros realizarán las actividades estratégicas, en las que hasta el momento se descarta la participación de inversionistas privados nacionales y extranjeros. Sin embargo, el cuarto organismo subsidiario se abrirá a la inversión privada tanto nacional como extranjera (347), comple-

(346) Publicada en el D O F 16 de julio de 1992

(347) *cfr. a La Jornada 19 de marzo de 1995, "Adelante la venta de las 61 petroquímicas. En junio de 1993 se consideró prudente diferir este proceso (...) pero en estos momentos existen circunstancias favorables para continuar con los procesos ya iniciados de la venta de 61 plantas petroquímicas (...) este proceso se circunscribe a activos no estratégicos que se encuentran fuera del ámbito reservado constitucionalmente al Estado. El director de Pemex explicó que la decisión de desincorporar activos de la petroquímica secundaria y de productos derivados (...) se anunció desde octubre de 1992".*

mentariamente se reclasificó a los productos que integran la petroquímica básica (348), de modo tal que se redujo a sólo ocho productos, y la petroquímica secundaria aumento a 23 productos, de tal forma que los particulares pueden participar en la explotación de un mayor número de productos de la petroquímica secundaria que no constituye área estratégica. Con la laguna de la norma constitucional podemos enunciar que debido a la flexibilidad de la línea divisoria entre la petroquímica primaria (básica) y la secundaria, según KRIEGER (349) dio base a los neoliberales incrustados en el poder de desnacionalizar gran parte de la industria petrolera nacional entregando en bandeja de plata la economía nacional a la inversión extranjera.

Otro aspecto de vital importancia y esencial de la estructura jurídica de la industria petrolera, amén de la división de Pemex en sus cuatro organismos descentralizados subsidiarios, lo constituye el texto del artículo 14 de la nueva ley orgánica, que abre una amplia gama de oportunidades a la inversión particular, y que el texto del precepto citado dispone :

“Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito, manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables”.

Conviene destacar que la nueva ley orgánica de Petróleos Mexicanos introduce una variación sustancial en la naturaleza de las actividades y objetivos de Pemex. De acuerdo con la ley orgánica anterior, Pemex era un organismo público descentralizado de carácter técnico industrial y comercial, con todas las facultades establecidas por la ley respectiva, mientras ahora es un organismo descentralizado que tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera nacional. Así Pemex, cuya misión novedosa es ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades petroleras y sus cuatro organismos subsidiarios, están facultados para celebrar con personas físicas o morales (es decir particulares en su calidad de nacionales o extranjeros) toda clase de actos, convenios y contratos (sin espe-

(348) Publicadas en el D.O.F. 22 de agosto de 1992.

(349) KRIEGER...*op. cit.*, nota (161) p. 175.

cificar de que tipo) para cumplir sus facultades (350). "La Constitución (...) no establece la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos, sino el dominio directo (concepto muy distinto del de propiedad) ni concede el control, sino que establece claramente que la explotación, el uso o el aprovechamiento de esos recursos corresponde exclusivamente a la Nación, "...la cual llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley respectiva..." (351) De esta forma la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios cambia el espíritu y esencia del mandato constitucional que atribuye a la Nación del dominio directo (inalineable e imprescriptible) del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, en cuanto a que no se otorgarán concesiones ni contratos, asimismo que le corresponden en exclusiva, en las áreas estratégicas, hoy alteradas "... por el limitado objeto de llevar a cabo la "conducción central y dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera nacional... Pemex se transforma de actor en conductor..." (352)

Igualmente se puede establecer que la libertina contratación que autoriza el artículo 4 de la nueva ley orgánica es manifiestamente incompatible con la obligación constitucional de someter toda contratación (aplicable a la administración pública paraestatal) a la figura jurídica de la licitación pública prevista por el artículo 134 constitucional.

Con la fragmentación de Petróleos Mexicanos en cuatro organismos subsidiarios, se abre la posibilidad de que poco a poco se vaya extendiendo la participación privada nacional y extranjera en las diferentes ramas (353) y actividades de la industria petrolera. En el actual contexto de crisis económica, cabe la tesis de que la apertura a los particulares de las áreas es-

(350) *cfr. a La Jornada 17 de mayo de 1995, "Aún hay espacio para el capital privado: Pemex. La apertura sería en actividades de apoyo a la industria (...) así, recomienda abrir al capital privado aquellas actividades de apoyo a la industria y promover el financiamiento mediante la realización de proyectos extra presupuestarios (...) en capítulos "no estratégicos".*

(351) KRIEGER..., *op. cit.*, nota (161), p. 188.

(352) *ibidem.*, p. 185.

(353) *cfr. a La Jornada 28 de abril de 1995, "Aprueba la cámara el proyecto del gas. El proyecto presidencial que autoriza la participación del capital privado en el almacenamiento, la transportación y distribución del gas fue aprobado ayer en la Cámara de Diputados por priistas y panistas..."*

trategicas constituya una decisión impuesta desde el exterior (354), encaminada a eliminar la rectoría del Estado mexicano en la economía.

113.bbb.- Repercusiones en la industria eléctrica.

Con motivo de la iniciativa de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (355), se creó el marco jurídico apropiado para la participación de inversionistas privados nacionales y extranjeros en el proceso de generación de energía eléctrica, así el artículo 3° de la ley citada preceptúa, "No se considera servicio público :

I. La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;

II. La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;

III. La generación de energía eléctrica para su explotación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;

IV. La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y

V. La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

De hecho con la reforma mencionada se pasó de una privatización en cubierta (356) a una privatización abierta y gradual del sector eléctrico nacional, bajo la novedosa figura de Productor independiente de energía, que

(354) Ibidem., "Abrir Pemex al sector privado no es exigencia de Washington (...) el embajador de los Estados Unidos en México, James Jones (...) negó que la apertura al capital privado de algunas áreas del gas natural mexicano forme parte de las condiciones del paquete financiero de ayuda de los Estados Unidos, aseguró que el gobierno de Washington no está "presionando" a la administración del presidente Ernesto Zedillo para la privatización de Pemex."

(355) Publicada en el D.O.F. 23 de diciembre de 1992.

(356) cfr. a ALMAZAN, Antonio José, Las fases de la privatización eléctrica, en la Jornada Laboral 27 de abril de 1995, el cual nos dice "... a partir de 1990 se permitió la participación del capital privado en el financiamiento parcial y total de diversos proyectos de generación, subestaciones eléctricas y líneas de transmisión, bajo el esquema de "llave en mano", que básicamente consiste en financiamiento de capital privado para la construcción de estos proyectos para que una vez concluida la obra pasen a ser operados por la C.F.E., que los toma en renta y al término del contrato, pasan a ser propiedad de la Nación"

implicará en el mediano plazo, pasar de un modelo de exclusividad estatal en la prestación del servicio público de energía eléctrica, a otro modelo privado bajo el control de unos cuantos productores independientes de energía, basado en la asociación de grandes corporaciones eléctricas extranjeras asociados con grandes inversionistas nacionales. Bajo este esquema, el incremento de las tarifas eléctricas sería fundamental para proteger la recuperación del capital privado invertido y una tasa óptima de ganancia.

La reforma a la legislación eléctrica es contraria al texto constitucional que dispone de manera precisa que "...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 otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines...". De lo descrito se desprende la naturaleza estratégica de la industria eléctrica nacional, en consecuencia corresponde exclusivamente al Poder Público el desarrollo de la generación eléctrica.

Ignorar estas implicaciones es olvidar las lecciones de la historia tanto en la industria eléctrica como petrolera del país, las empresas eléctricas y petroleras extranjeras subordinaron el interés nacional y el interés público a sus particulares propósitos de obtener altas ganancias, menoscabando la soberanía y el patrimonio nacional en áreas estratégicas para el desarrollo económico y social de la nación. Estas fueron las razones de fondo que condujeron a la nacionalización (357) de las industrias eléctrica y petrolera, valuarles de la actual paraestatalidad mexicana hoy menospreciada bajo el falaz argumento de la escasez de recursos públicos.

(357) cfr. a CORTIÑAS-PELAEZ..., *op. cit.*, nota (287- bis), pp.21-22, en el sentido de que "... en el nuevo Estado democrático y social de derecho cuando la desigualdad es fuente de poder político antidemocrático debe eliminarse (...) El derecho del Estado democrático y social exige expropiaciones de medios de producción, mediante compensaciones mínimas y diferidas. Mantener la desigualdad es acentuarla, pues ella es siempre fuente de mayores desigualdades (...) Este cometido democrático y social, de nivelación económica y de reorganización coactiva de la producción es de la esencia del Estado de derecho contemporáneo..."

114.E.- Generalidades de la continuidad de la reprivatización y privatización de la Paraestatalidad mexicana(1995-2000).

La pesadilla de la crisis económica que azota al país, ha precipitado lo que podríamos nombrar como la tercera oleada privatizadora (358) de la paraestatalidad mexicana (1995-2000), sin duda, en el actual gobierno prevalece el obsoleto paradigma (modelo) neoliberal, que pretende el desmantelamiento del Estado Democrático y Social de Derecho que según se desprende de las cátedras de MARTÍNEZ-CASTANÓN "... surge con el Constituyente de 1916-1917, y es desmantelado por el Constituyente Permanente, particularmente por los administradores neoliberales que en alianza con la burguesía nacional e internacional se aferran al clásico modelo del Estado gendarme..." y particularmente de la paraestatalidad mediante la privatización ahora de las áreas estratégicas (ferrocarriles, electricidad y comunicación vía satélite constitucionalmente reservadas exclusivamente al Poder Público, así como de algunas actividades de carácter prioritario que por su importancia (puertos, aeropuertos, transporte urbano, transportación, distribución y almacenamiento de gas, petroquímica secundaria y sus derivados) para la economía nacional mantenían una amplia participación estatal, pero todo se precipitó con la crisis económica de modo tal que en un breve tiempo se han efectuado cambios significativos a la norma constitucional y a la "regla subordinada", de tal manera que nuestra labor de investigación se ha visto rebasada por el cúmulo de nuevos datos. Como lo hemos señalado (supra, 89 a,90.b.) al inicio de este cuarto capítulo, el nuevo proceso de desincorporación de entidades del sector paraestatal en su modalidad de privatización obedece fundamentalmente a los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano con el exterior, mediante la carta de intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional y la firma de los contratos que amparan el paquete de ayuda financiera del gobierno de los Estados Unidos, compromisos incorporados al programa de emergencia económica (supra,100.a, 101.b); mediante lo cual se busca obtener los recursos "suficientes" [supra, nota (248)] para cubrir los pagos de la deuda pública, así como

(358) *cfr. a El Financiero 8 de mayo de 1995, "Tercera oleada privatizadora": "Lo recursos, para pagar la deuda y apuntalar el sistema financiero (...) E desmantelamiento de la estructura empresarial del sector público incorpora en si nueva etapa concesiones para el sector privado nacional y extranjero; inclusive en áreas que habían sido reservadas para la explotación del Estado..."*

recuperar la confianza y certidumbre de los grandes inversionistas nacionales y extranjeros que retiraron sus capitales "golondrinos" del país. Hasta la fecha y de manera muy general, sólo 24 familias se han visto favorecidas con la política económica de reprivatización y privatización y sus fortunas superan los mil millones de dólares, en buena medida incrementadas a partir de la plusvalía de las empresas que fueron del Estado (359).

En este sentido Omar GUERRERO (360) nos dice que "... la privatización significa la despolitización de las relaciones sociales y su transformación en relaciones mercantiles. En ciertos casos la privatización retornará a las relaciones de mercado aquellas actividades que el Estado ha asumido indebidamente, tales como cines, restaurantes u hoteles, pero en otras más significará verdaderas enajenaciones del patrimonio nacional y la pérdida irreparable de poderes de resistencia ante el embate de las clases propietarias, como la transferencia de empresas dedicadas a los energéticos, la energía y las comunicaciones, hoy decisivos instrumentos de gobierno..."

En consecuencia estos últimos considerados estratégicos por nuestra norma fundamental y por tanto reservados exclusivamente al Poder Público, como cometidos esenciales del Estado Democrático y Social de Derecho [supra, nota (158)], de modo tal que "... no cabe imaginar que tales cometidos pueden estar a cargo de particulares, ni siquiera en carácter de concesionarios..." (361). Sin embargo, estos principios constitucionales básicos para la conformación de la Administración pública mexicana han sido ignorados, consintiéndose toda privatización de entidades paraestatales, ante la pasividad de un Poder Legislativo incapaz de decidir libre y razonadamente el destino del patrimonio nacional, constituyéndose en un mero y automático aval a decisiones ya tomadas por el ejecutivo, tal y como

(359) CAMPBELL, Federico, *Reporteros investigadores, en zona abierta del Financiero* 30 de diciembre de 1994, quien nos dice "En México una idea estupefacta sería investigar si la venta de las empresas estatales se privatizaron sin beneficiar (malbaratandolas) a los amigos de los funcionarios". Los beneficios para la población con la privatización de empresas públicas han sido nulos, a pesar de que las finanzas públicas del Estado han sido superavitarias, ahora contamos con un Estado rico, pero con habitantes pobres (40 millones de personas viven en la pobreza).

(360) GUERRERO-OROZCO..., *op. cit.*, nota (281), p. 146.

(361) CORTIÑAS-PELÁEZ *et. al.*..., *op. cit.*, nota (23), p. 65.

quedó demostrados con los procesos legislativos de aprobación de la reforma al artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto [*supra*, nota (320.bis)], así como la aprobación del incremento de la tasa al Impuesto al Valor Agregado [*supra*, nota (318-bis)], y la aprobación de la iniciativa de reformas a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo petrolero en cuanto al transporte, la distribución y el almacenamiento del gas [*supra*, nota (353)].

De este modo, se continuará con la privatización de la paraestatalidad mexicana como uno de los mecanismos para la superación de la emergencia económica, amén de constituir la continuación de la reducción del sector público de acuerdo con la política económica neoliberal, según la cual un "Estado mínimo" (361-bis) es signo de modernidad.

Para tal efecto se crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (362) que tendrá como objetivo, según el decreto expedido por el Ejecutivo, "... la coordinación y supervisión de las funciones o actividades que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejerzan en los procesos de desincorporación de las propias entidades o de enajenación de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos".

La Comisión estará integrada por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá, los titulares de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y del Trabajo y Previsión Social y, en cada caso, el Titular de la Dependencia Coordinadora de Sector en la cual se encuentre sectorizada la entidad paraestatal, y el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Comisión tendrá como invitado permanente al Presidente de la Comisión Federal de Competencia.

(361-bis) *cfr. a GUERRERO-OROZCO...*, *op. cit.*, nota (281), p 122, quien señala que "... se está formando una atmósfera de impugnación no sólo del "tamaño" del Estado, sino también de su papel histórico en México. En el fondo, cualquier consideración sobre la "magnitud" e intervención estatal en México no puede desconsiderar factores cualitativos de gran peso, tanto históricos como conceptuales, porque más allá del problema de un "tamaño" supuesto existen condiciones estructurales de enorme trascendencia que se remontan desde el pasado y se proyectan hacia el presente".

(362) Publicado en el D.O.F. 7 de abril de 1995.

Corresponde a la Comisión, entre otras facultades las siguientes.

I. Definir las políticas, criterios, estrategias y modalidades que orientarán los procesos de desincorporación, así como supervisar su correcta aplicación;

II. Establecer las reglas que habrán de regir en cada fase de los procesos de desincorporación, así como supervisarlos;

III. Revisar los proyectos de los títulos de concesión o permisos que en su caso, se vayan a otorgar como parte de los procesos de desincorporación;

IV. Disponer que los recursos obtenidos como producto de los procesos de desincorporación sean enterados directamente a la Tesorería de la Federación; y

V. La Comisión se encargará de entregar al Poder Legislativo Federal toda la información que de conformidad con las disposiciones legales correspondientes, deba hacerse de su conocimiento.

Continuando con nuestra investigación brevemente comentaremos las peculiaridades de los nuevos procesos de privatización.

115.a.- Aspectos de la reprivatización de los Ferrocarriles.

Con la modificación al párrafo cuarto del artículo 28 constitucional (363), se excluye de las áreas estratégicas a los ferrocarriles, incorporándolos a las áreas prioritarias del desarrollo nacional, a fin de permitir la participación de los particulares.

“ La comunicación via satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia”.

(363) Publicada en el D.O.F. 2 de marzo de 1995.

Una vez hecha la reforma constitucional el Ejecutivo Federal diseñó la ley reglamentaria respectiva de acuerdo a la nueva naturaleza jurídica de los ferrocarriles, enviando al Congreso de la Unión los criterios generales que normarían la participación privada nacional y extranjera en el sistema ferroviario nacional, aprobándose la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (364).

Corresponderá a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el otorgar las concesiones y permisos a los particulares, así como resolver sobre su modificación o terminación, así como establecer en su caso, bases de regulación tarifaria.

Las concesiones se otorgarán mediante licitación pública y las vías férreas que se construyan al amparo de un título de concesión, pasarán a formar parte del dominio público inmediatamente, con independencia de las condiciones y plazo de la concesión.

El artículo 11 de la ley citada establece que "Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de 50 años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones, hasta por un plazo que en total no exceda de 50 años, siempre que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión ..."

Las concesiones se otorgarán para las siguientes actividades :

I. Construir, operar y explotar vías férreas, que sean vía general de comunicación;

II. Prestar el servicio público de transporte ferroviario.

Las concesiones que se otorguen a su vez podrán comprender los "permisos" para prestar servicios auxiliares, sin necesidad de obtener previa autorización

Por su parte el artículo 14 de la ley en cuestión nos dice que "Las vías férreas, el derecho de vía, los centros de control de tráfico, las señales de operación ferroviaria y los demás bienes que se hubieren concesionado, al

(364) Publicada en el D.O.F.L. 12 de mayo de 1995.

terminar la concesión, revertirán a la Nación en buen estado operativo, sin costo alguno”.

Por otra parte, en las escrituras públicas correspondientes a la concesión se hará constar que bajo ninguna circunstancia se podrán gravar los bienes del dominio público objeto de la concesión y que al terminar la concesión los bienes del dominio público se reintegrarán a la Nación, complementariamente el artículo 19 de la ley citada ordena que “Los concesionarios o permisionarios en ningún caso podrán ceder, ni en forma alguna gravar, transferir o enajenar la concesión o el permiso, los derechos en ellos conferidos, así como los bienes afectos a la concesión, a ningún gobierno o Estado extranjero”.

De vital importancia es el contenido de la nueva legislación ferroviaria, en cuanto a la participación de los inversionistas extranjeros, así el artículo 17 señala “Las concesiones sólo se otorgarán a personas morales mexicanas” Sin embargo, el mismo artículo establece “La inversión extranjera podrá participar hasta el cuarenta y nueve por ciento en el capital social de las empresas concesionarias (...) Se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión a que se refiere el párrafo anterior participe en un porcentaje mayor. Dicha Comisión deberá considerar al resolver que se propicie el desarrollo regional y tecnológico, y se salvaguarde la integridad soberana de la Nación”.

Es conveniente recordar que de acuerdo con el Tratado de Libre Comercio signado con los Estados Unidos y Canadá, se le dará trato de nacional a los inversionistas y empresas de esos países que se asienten en territorio nacional y cumplan con las disposiciones estipuladas en la ley, lo que de hecho abre la posibilidad de que inversionistas de ambos países participen en “igualdad” de posibilidades que los inversionistas nacionales (principio de trato nacional, capítulo XI, artículo 1102 del Tratado de Libre Comercio) (365).

(365) El artículo 133 de la Constitución ordena “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En cuanto a los permisos para prestar servicios auxiliares sólo se otorgarán a personas físicas o morales mexicanas, en este caso, los concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia. Las tarifas deberán registrarse ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su puesta en vigor, según se desprende del artículo 46 de la ley alusiva, por lo que legislador no tomo en consideración los principios generales de la concesión que indican "... que las tarifas constituyen un elemento esencial de la (...) reglamentación del servicio público concedido (...), que no sólo ha de guiarse por el propósito de hacer más barato el uso del servicio, sino que tiene que considerarse controlado o limitado por la necesidad de mantener el equilibrio financiero de la concesión y, consecuentemente, por la necesidad de que el servicio subsista, y de que subsista en las mejores condiciones para beneficio del público" (366). De este modo, el cometido del servicio público *stricto sensu* "...deriva en una relación de particular (concesionario) a particular (usuario), pero siempre regida por la soberanía de la autoridad concedente, a quien corresponde la soberana fijación del régimen tarifario..." (367). Es casi seguro que las rutas de mayor rentabilidad para los inversionistas, se repartirán en un contado número de compañías estadounidenses, por la incapacidad financiera y temerosidad de las compañías mexicanas, y la fijación libre de las tarifas por los concesionarios, obedecerán sustancialmente a la obtención de altos niveles de ganancia, dada la magnitud de las inversiones, sin importar la capacidad de pago de los usuarios, es decir, el ferrocarril se convertirá en transporte público elitista (368).

(366) FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 21a ed., México, 1981, p. 249.

(367) CORTIÑAS-PELÁEZ *et. al.*, *op. cit.*, nota (23), p. 68.

(368) *cf.* a GUERRERO-OROZCO..., *op. cit.*, nota (281), p. 152, en este sentido y en la línea de la teoría de los cometidos del Poder Público, explica que "La privatización tiende a situar los servicios públicos, es decir, los servicios primigenios del Estado en el ámbito del mercado y puede dejar en indefensión a sus usuarios que, por esta mutación, se convierten en clientes. El ciudadano tiende a transfigurarse en agente económico y asumir el papel de comprador de un servicio que, en su origen, fue causa primordial de la vida ciudadana. Una privatización a ultranza puede ser motivo de un rompimiento funesto de los lazos de solidaridad social y un factor de inestabilidad (...) que traiga consigo crisis tan severas que deriven en una prostración mayor que aquella otra que se pretende aliviar por medio de la privatización (...) donde solo aquellos que tengan recursos podrán pagar los servicios públicos."

116.b.- Aspectos de la privatización de la transportación, distribución y almacenamiento de gas.

Con las reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo (369), se inicia formalmente la privatización en los renglones de la transportación, distribución y almacenamiento de gas.

El artículo 3 de la ley en estudio, indica que la industria petrolera abarca:

I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de petróleo y los productos que se obtengan de su refinación.

II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensable y necesario para interconectar su explotación y elaboración, y

III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y los del gas que constituyan petroquímicos básicos.

En consecuencia el artículo 4 del mismo ordenamiento indica: "La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3, que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Salvo lo dispuesto en el artículo 3, el transporte, el almacenamiento la distribución de gas podrán ser, llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan". Los particulares interes

dos en obtener los permisos para el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas, deberán presentar solicitud a la Secretaría de Energía. En ningún caso se podrá ceder, gravar o enajenar el permiso, los derechos con él conferidos o los bienes afectos a los mismos, a gobierno o estado extranjero.

En todo caso son de utilidad pública las actividades de construcción de ductos. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución de gas por medio de ductos, en los términos y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias.

Petróleos Mexicanos conservará en propiedad y mantendrá en condiciones de operación a los ductos y sus equipos e instalaciones accesorios para el transporte de gas a que se refiere el artículo 4, segundo párrafo, que actualmente forman parte de su patrimonio, sujetando su operación a la ley y a las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

Las disposiciones reglamentarias serán expedidas dentro de los 180 días siguientes a la fecha de entrada en vigor de las reformas a la ley citada.

Las modificaciones a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo petrolero libera el mercado del gas natural permitiendo la participación privada en la industria petrolera, en la transportación, distribución y almacenamiento, de modo tal, que reduce los espacios estratégicos asignados a la paraestatal Petróleos Mexicanos, en virtud del mandato constitucional. Este hecho se suma a los intentos de reestructuración de Petróleos Mexicanos del sexenio anterior (*supra*, 112aaa) que tuvo el propósito de limitar las actividades del sector energético, correspondientes al dominio directo de la Nación.

El manejo del gas natural por la iniciativa privada (370) pretende garantizar la dotación necesaria del energético, para el funcionamiento futuro de las plantas eléctricas construidas por inversionistas privados nacionales y

(370) *cfr. a La Jornada 22 de mayo de 1995, "Empresarios de EE. UU. interesados en invertir en gas y petroquímica. Un centenar de empresarios estadounidenses llegará a México (...) para analizar oportunidades de inversión en energía eléctrica, petroquímica y gas natural..."*

extranjeros en base a la nueva figura del Productor Independiente de energía (**supra**, 113.bbb) previsto por la nueva Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en consecuencia la inversión se destinará principalmente a la construcción de gasoductos y redes de transporte, distribución, almacenamiento y venta del gas (371) para cubrir la demanda creciente no tanto de los consumidores individuales, si no de los grandes consorcios internacionales privados de la energía, comprometiendo la soberanía del país y el uso irracional de los recursos naturales de la Nación.

117.c.- Aspectos de la privatización de los puertos.

Como parte fundamental de la apertura comercial de la actual estrategia de política económica del gobierno, la reglamentación de los puertos constituye una parte esencial para el tránsito de mercancía, en tal virtud, desde la aparición de la nueva Ley de Puertos (372) se contempla la participación de los particulares en la operación de los puertos nacionales

Así el artículo 20 de la ley enunciada establece " Para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios, sólo se requerirá de concesión o permiso que otorgue la Secretaría conforme a lo siguiente :

I) Concesiones para la administración portuaria integral. II) Fuera de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral, y entre éstas a las concesiones sobre bienes del dominio público que, además incluirán la construcción, operación y explotación de terminales, marinas e instalaciones portuarias, y permisos para prestar servicios portuarios

(371) *cfr. a GERSHENSON Antonio. en la serie de artículos publicados en el diario la Jornada, Gas, privatización y mercado, del 24 de abril de 1995, El gas: antecedentes y perspectivas, en dos partes del 30 de abril y 7 de mayo de 1995, Gasoductos : desigual mercado libre, del 14 de mayo de 1995, quien señala que la perspectiva de la privatización del gas apunta : " ... o caemos en una fuerte dependencia de las importaciones de gas, o sobreexplotamos el petróleo crudo para sacar más gas asociado, o damos un cambio y desarrollamos nuestros yacimientos de gas seco (...) para mantener una elemental autosuficiencia en un producto de tal manera estratégico que, en unos años, su falta o el simple cierre de llaves (por los nuevos permisionarios privados) puede dejar a buena parte de nuestra industria, paralizada por falta de energía".*

(372) *Publicada en el D.O.F. 19 de julio de 1993.*

Los interesados en ocupar áreas, construir y operar terminales, marinas e instalaciones o prestar servicios portuarios dentro de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral, celebrarán contratos de cesión parcial de derechos o de prestación de servicios, según el caso, en los términos previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables..."

La ley dispone que las concesiones para la administración portuaria integral sólo se otorgaran a sociedades mercantiles mexicanas. La participación de la inversión extranjera en las actividades portuarias se regulará por lo dispuesto en la ley de la materia

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgará las concesiones hasta por un plazo de 50 años, tomando en consideración las características de los proyectos y los montos de inversión. Las concesiones podrán ser prorrogadas hasta por un plazo igual al señalado originalmente, según lo previsto por el artículo 23 de la ley en cuestión

Las construcciones e instalaciones portuarias que ejecuten los particulares en bienes del dominio público se considerarán propiedad del concesionario durante la vigencia de la concesión. Al término de ésta o de su prórroga únicamente las obras e instalaciones adheridas de manera permanente a dichos bienes, pasarán al dominio de la Nación, sin costo alguno libre de todo gravamen

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá establecer en los títulos de concesión y en los permisos las bases de regulación tarifaria y de precios para el uso de determinados bienes en puertos, terminales, marinas y para la prestación de los servicios cuando no existan operaciones portuarias o de otros modos de transporte, que propicien un ambiente de competencia razonable. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron, de acuerdo con el artículo 60 de la ley enunciada. Es decir, se admite de modo tácito la fijación libre de precios y tarifas por los concesionarios o permisionarios de los servicios portuarios.

Como complemento del proceso de privatización de los puertos, la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** emitió una resolución **(373) median**

(373) Publicada en el D.O.F. 29 de mayo de 1995.

te la cual se autoriza la disolución y liquidación de las empresas de participación estatal mayoritarias relacionadas con los servicios portuarios. Corresponderá a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de Coordinadora de Sector, promover y proveer lo conducente a efecto de que de manera oportuna y eficaz se cumpla con los procesos de disolución y liquidación de : 1) Servicios Portuarios de Acapulco, S.A. de C.V., 2) Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V., 3) Servicios Portuarios de Guaymas, S.A. de C.V., 4) Servicios Portuarios del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., 5) Servicios Portuarios de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V., 6) Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V., 7) Servicios Portuarios de Mazatlán, S.A. de C.V. y 8) Servicios Portuarios de Progreso Yukalpetén, S.A. de C.V.

En la resolución se dispone que el proceso de disolución y liquidación, deberá concluir en un periodo que no deberá exceder de seis meses

Con la privatización de los puertos se deja en manos de los inversionistas privados de modo incondicional las principales puertas de entrada y salida de mercancías del país, de modo tal que el Estado renuncia expresamente a la realización de las obras de infraestructura portuarias indispensables para el desarrollo económico del país (374), pasando a depender de las necesidades y decisiones del gran capital privado, que evidentemente no se interesan por salvaguardar la soberanía e independencia económica de la Nación, siendo su único interés desarrollar su mercado.

118.d.- Aspectos de la privatización de los aeropuertos.

La privatización de los aeropuertos (cuyo proceso de desincorporación es el más lento) del país forma parte del paquete de venta de activos públicos a los inversionistas privados nacionales y extranjeros de conformidad con las medidas impuestas por el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. Con la privatización de los aeropuertos desaparecería la entidad paraestatal Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) que tiene el manejo

(374) *cfr. a CORTEÑAS-PELÁEZ... op. cit., nota (28^o- bis), p. 29, en el sentido de que "... la Administración Pública en el Estado Democrático y Social de Derecho es esencialmente promotora del desarrollo económico, problema éste que desborda a la iniciativa privada (...) en particular, las llamadas infraestructuras colectivas o de equipamiento, choca con las exigencias de lucro individual, a corto plazo..." (lo subrayado es nuestro).*

de las 58 terminales aéreas del país. Toda vez que aún no se define el esquema para la venta de los aeropuertos, es difícil precisar con exactitud las características de este proceso, se espera que durante el período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión en 1995 (septiembre próximo) se apruebe la nueva legislación de los aeropuertos.

Se estima que la nueva ley dispondrá la concesión de la administración y operación de las terminales aéreas, incluyendo el otorgamiento de permisos para servicios auxiliares como el combustible. La participación de la inversión extranjera podría llegar al 49 por ciento y hasta un 100 por ciento en algunos servicios conexos. En la nueva normatividad se pretende que los concesionarios privados puedan construir nuevos aeropuertos de acuerdo a los programas de expansión y ampliación de la infraestructura aérea, previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Asimismo se propone que las concesiones se otorguen hasta por 30 años y puedan ser prorrogables por un lapso similar, la reglamentación pretende que los concesionarios determinen libremente las tarifas de los servicios que se presten por los aeropuertos. Los gobiernos estatales o municipales podrán participar en coinversiones con la iniciativa privada para absorber algún aeropuerto especialmente prioritario para la región.

El Estado mexicano reduce sustancialmente sus ingresos no tributarios con la cesión a los particulares de áreas tradicionalmente de amplia participación estatal como los puertos y aeropuertos, que por su naturaleza de áreas prioritarias del desarrollo nacional, amén de constituir puntos sensibles de la soberanía nacional, no cabe la idea de la insensata renuncia del Poder Público a su compromiso de asumir los cometidos asignados a la Administración pública en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho previsto por el proyecto nacional, plasmado en el artículo 25 del texto constitucional federal.

119.e.- Aspectos de la privatización de la comunicación vía satélite.

La reciente reforma al artículo 28 constitucional (375) en su párrafo cuarto (supra, 115 a), marca el inicio formal de la privatización de la comuni

(375) Publicada en el D.O.F. 2 de marzo de 1995.

cación vía satélite, al suprimir de las áreas estratégicas y trasladarla a las áreas prioritarias, de tal modo que puedan participar los particulares en su operación. Asimismo con la aprobación de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones (376) se crea el marco jurídico idóneo para asegurar a los inversionistas privados amplios beneficios a su capital.

En el artículo 1 de la Ley Federal de Telecomunicaciones se establece que tiene por objeto "... regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite".

El texto de la ley en cuestión señala que "corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones, a cuyo efecto protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación. En todo momento el Estado mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país".

Se reitera en la ley que la prestación de los servicios públicos de telégrafos y radiotelegrafía, queda reservada exclusivamente al Estado

Para posibilitar la concesión en la explotación del uso de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico se clasificará :

I. Espectro de uso libre: son aquellas bandas de frecuencias que pueden ser utilizadas por el público en general sin necesidad de concesión, permiso o registro;

II Espectro para usos determinados son aquellas bandas de frecuencia otorgadas mediante concesión y que pueden ser utilizadas para los servicios que autorice la Secretaría en el título correspondiente.

III. Espectro para uso oficial: son aquellas bandas de frecuencias destinadas para el uso exclusivo de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, otorgadas mediante asignación directa.

IV. Espectro para usos experimentales : son aquellas bandas de frecuencias que podrá otorgar la Secretaría, mediante concesión directa e

intransferible, para comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo tanto en el país como en el extranjero, para fines científicos o para pruebas temporales de equipo, y

V. Espectro reservado: son aquellas bandas de frecuencias no asignadas ni concesionadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Con base en esta clasificación el artículo 11 de la ley en estudio especifica las áreas que requieren concesión :

I. "Usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y el de uso oficial;

II. Instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones;

III. Ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencia, y

IV. Explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.

Las concesiones que se expidan en estas áreas, sólo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. En cuanto a la participación de la inversión extranjera, se establece que en ningún caso podrá exceder del 49 por ciento, excepto en tratándose del servicio de telefonía celular. en este caso, se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor.

Las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro para usos determinados se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación (pensamos que el término apropiado sería el de "Derechos" según lo previsto por el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación) económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente, artículo 29 de la ley en estudio.

Las concesiones sobre bandas de frecuencias se otorgarán por un plazo hasta de 20 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos, a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según lo dispone el artículo 19 de la ley enunciada.

Las concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia para uso experimental, se otorgarán por un plazo hasta de 2 años y deberán sujetarse, invariablemente, a las disposiciones reglamentarias respectivas

Las asignaciones para el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia para uso oficial, serán intransferibles.

Las concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones se otorgarán por un plazo hasta de 30 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos. Las redes privadas de telecomunicaciones no requerirán de concesión, permiso o registro para operar, salvo que utilicen bandas de frecuencias del espectro.

Las concesiones para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencia y derechos de emisión y recepción de señales, se otorgarán mediante el procedimiento de licitación pública, a cuyo efecto el Gobierno Federal podrá requerir una contraprestación económica por el otorgamiento de dichas concesiones.

Asimismo, podrán operar en territorio mexicano los satélites internacionales establecidos al amparo de tratados internacionales multilaterales de los que el país sea parte.

En ningún caso se podrá ceder, gravar, dar en prenda, hipotecar o enajenar la concesión o el permiso, los derechos en ellos conferidos y los bienes afectos a los mismos, a ningún gobierno o estado extranjero. Al término de la concesión o de las prórrogas que se hubieren otorgado, revertirán a la Nación las bandas de frecuencias y las posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales que hubieren sido afectadas a los servicios previstos en la concesión.

En cuanto a la comunicación vía satélite los concesionarios de posiciones orbitales geostacionarias y órbitas satelitales asignadas al país tendrá la obligación de poner un satélite en órbita, a más tardar 5 años después de haber obtenido la concesión.

Finalmente el artículo 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones prescribe que "Los concesionarios y permisionarios **fijarán libremente las tarifas** de los servicios de telecomunicaciones en términos que permitan la prestación de dichos servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia". Las tarifas deberán registrarse ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes previamente a su puesta en vigor. Para la exacta comprensión de la nueva Ley de Telecomunicaciones se requiere un gran conocimiento técnico y un manejo especializado de los conceptos relacionados con la materia, de tal modo no se ¿explica? "la prisa" (377) del Congreso de la Unión en legislar la aprobación de esta ley sin el debido estudio, análisis y discusión.

Con la concesión a los particulares de los servicios de telecomunicaciones (378), la entidad paraestatal Telecomunicaciones de México (Telecomm) reducirá el conjunto de sus actividades y objetivos sólo al desarrollo de la telegrafía y radiotelegrafía (áreas estratégicas), así como aquellas facultades que expresamente le asigne la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo la nueva ley abre la posibilidad del desmantelamiento de Telecomm, dado que el artículo cuarto transitorio establece: "La Secretaría, de conformidad con lo previsto en la presente Ley, podrá otorgar concesiones y permisos a terceras personas respecto de las redes y servicios actualmente a cargo de Telecomunicaciones de México, excepto por lo que se refiere a los servicios de telegrafos y radiotelegrafía"

(377) *cfr. a La Jornada 4 de junio de 1995. "Acelerada privatización en telecomunicaciones". En materia de telecomunicaciones via satélite, el gobierno abrirá a la iniciativa privada nacional y al capital foráneo un mercado de infinitas posibilidades tecnológicas para la explotación de ese tipo de servicios que representará ventas por más de 4 mil millones de dólares anuales en México. Ese volumen de ventas ha despertado amplio interés y desatado una feroz competencia y alianzas estratégicas para obtener las concesiones, cfr a, El Financiero 30 de Enero de 1995. "Empresas foráneas, al acecho del mercado de telecomunicaciones".*

(378) *cfr. a LÓPEZ-ANGEL, Carlos, Telecomunicaciones, en la órbita de la privatización, en la Jornada Laboral 25 de mayo de 1995.*

Asimismo han aparecido diversas informaciones periodísticas (379), en alusión a la solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al organismo descentralizado Telecomm, para que venda sus ingresos futuros por cobro de comisiones de giros internacionales que representan entre 500 y 800 millones de dólares anualmente. De progresar la solicitud para transferir esos recursos, con muy bajos costos de financiamiento, a la Tesorería de la Federación, la paraestatal recibiría la puntilla luego de que como lo mencionamos la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone el otorgamiento de concesiones a terceras personas de los servicios que presta la entidad. Eso junto con la cada vez mayor competencia de empresas privadas en la transferencia de fondos de Estados Unidos a México, bloquearía una de las principales fuentes de ingresos de Telecomm.

Telecomunicaciones de México se ha mantenido como una de las entidades paraestatales más rentables de la Administración Pública Federal a cinco años de su creación. Pero de progresar la petición de transferir sus ingresos a la Secretaría de Hacienda, de antemano se estará decretando su futura extinción.

Indubitablemente en estas condiciones la rectoría del Estado más que fortalecerse se diluye inexorablemente, poniendo en peligro la soberanía y la seguridad nacional.

120.f.- La Atropica quiebra del Organismo público descentralizado Sistema Metropolitano de Transporte Urbano de pasajeros Ruta 100.

El inicialmente llamado Autotransporte Urbano de Pasajeros Ruta-100 fue creado por decreto presidencial el 18 de Agosto de 1981, con la naturaleza jurídica de organismo público descentralizado del Departamento del Distrito Federal, para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros. Hacia la madrugada del sábado 8 de Abril de 1995 la autoridad anunciaba a los medios de comunicación la "quiebra" del organismo descentralizado Ruta 100, en una acción a todas luces al margen de la ley y de los principios jurídicos que norman el funcionamiento de la Administra-

(379) *cfr. a La Jornada 6 de junio de 1995, "Solicita Hacienda a Telecomm que venda sus ingresos futuros por cobro de giros".*

ción pública paraestatal, y se considera que el procedimiento de quiebra, iniciado por la autoridad del Distrito Federal "... resulta carente de fundamentación jurídica y por tanto improcedente, toda vez que al tratarse de un organismo público descentralizado no puede adjudicársele la calidad de comerciante que la ley fija para ese procedimiento, por lo que para ser liquidado se debe seguir la misma vía por la que se le dio origen, esto es un similar decreto del Ejecutivo Federal..." (380).

La anterior argumentación parte de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en relación al artículo 5° del reglamento respectivo que indica, "Para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal, se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación". En consecuencia la figura jurídica de la quiebra es improcedente en el caso del organismo descentralizado Ruta-100. Por otra parte Nestor de BUEN (381) hace el siguiente razonamiento :

"... el artículo 450 de la Ley de Quiebras sirvió para fundar la quiebra de la empresa pública que es Ruta 100. Pero me temo que su interpretación no es muy aceptable y me remito al texto preciso de ese artículo saleroso : "Las empresas con titular individual o social que presten un servicio público federal, estatal o municipal podrán ser declaradas en quiebra o en suspensión de pagos, pero por ninguna acción judicial ni administrativa podrá interrumpirse el servicio de que se trate". ¿Que es lo que dice el 450? Se refiere, evidentemente, a las empresas que presten un servicio público, pero no a las empresas públicas (...) Pero, además, ahí está el artículo 1°, terco como una mula, que afirma que "podrá ser declarado en estado de quiebra el comerciante que cese en el pago de sus obligaciones" Lo que quiere decir que las empresas del 450 tienen que ser, a fuerza comerciantes y no entidades públicas. El realizar actos de comercio, por sí mismo, no convierte a alguien en comerciante a la fuerza"

(380) ALVAREZ DEL CASTILLO-VARGAS,Guillermo, "Análisis del exapoderado de la empresa", en *Rev. Proceso*, núm.963, México,1995,p.8.

(381) BUEN de, Nestor, *Se hace derecho al mandar los devíos de Ruta-100, en la Jornada Laboral* 27 de abril de 1995.

En el mismo sentido, es de gran valor la argumentación del profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, vertida en sus cátedras, estima que: "El problema de el Organismo Público Descentralizado, Sistema Metropolitano de Transporte, conocido como Ruta-100, tiene severas implicaciones políticas, que desbordan los planteamientos y fundamentos normativos, pues existe una pugna entre el Poder y la Regla, y es obvio que las autoridades del Departamento del Distrito Federal muestran un total desconocimiento e ignorancia de los principios básicos del Derecho Administrativo, toda vez que la Administración Pública ha sido invadida por criterios privatísticos de Derecho, como si la Administración pública fuera una fábrica de cacahuates, olvidando que el organismo descentralizado señalado como "quebrado", está sujeto a normas específicas de Derecho Público, y con algunas reglas comunes de Derecho Privado, pero esto no implica que le sea aplicada la norma mercantil, por que "no puede quebrarse lo que nace quebrado", además de que se ignoran las características del servicio público *stricto sensu*. La autoridad del Departamento del Distrito Federal se constituye en el principal violador del Derecho Público en este caso, lo cual implica en el marco del título IV Constitucional Federal, incurrir en la imputación de severas y graves responsabilidades".

En efecto se apunta que el artículo 4 del Código de Comercio establece el supuesto de la realización de actos de comercio accidentales que no convierten al sujeto en comerciante en estricto derecho. Además, el comercio supone una actividad lucrativa, diametralmente distinta de los fines que persigue el Estado en la prestación de los servicios públicos, en esencia la eficacia y la eficiencia (artículo 134 constitucional).

"... el Estado no puede quebrar. Se presume su solvencia económica. Pero si puede ocurrir que algún organismo estatal no cumpla con sus fines o objeto social, o que su funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o el interés público (...), en cuyo caso deben extinguirse y liquidarse. Lo que no se vale es "quebrarlos" (382)."

Con base en estos razonamientos no es válida la argumentación de la autoridad que declara "La empresa Autotransportes de Pasajeros Ruta-100 fue declarada en quiebra debido a que financieramente era "inviabile" por los múltiples vicios que la aquejaban. Ahí se dio un nudo operativo entre la

(382) *ibidem*.

administración y el sindicato, lo que propició prácticas corruptas de grave impacto para el patrimonio y funcionamiento del organismo” (383).

Con la decisión de declarar en quiebra Ruta-100 lo poco más de 12 mil trabajadores sindicalizados del organismo, serán liquidados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), entidad designada como síndico por la autoridad judicial.

Evidentemente en el fondo existen otros propósitos para la quiebra de Ruta-100, por un lado la autoridad pretende privatizar (384) gran parte del transporte urbano de pasajeros en el Distrito Federal, a fin de favorecer a grupos económicos privados que se beneficiarán con el nuevo esquema de transporte público, así las empresas armadoras de autobuses como MASA, DINA, Mercedes Benz, CASA, etc., en alianza estratégica con los transportistas del Distrito Federal, les proporcionarán las unidades necesarias para operar las diversas rutas de transporte de pasajeros que serán concesionadas. De este modo, la autoridad capitalina (no debemos olvidar que el actual Jefe del Departamento del Distrito Federal durante su gestión al frente de Nacional Financiera durante el anterior sexenio otorgo financiamiento a los concesionarios del transporte para adquirir microbuses, y que en torno de estas operaciones estuvo involucrado el grupo HAVRE, del cual se descubriría cuantioso fraude) podrá dar respuesta a la deuda por cartera vencida de los autotransportistas, de tal manera que las empresas armadoras tomarán los microbuses a cuenta de nuevos créditos para la adquisición de autobuses y a su vez venderán estos como chatarra o los colocarán en otras entidades federativas, simultáneamente los concesionarios dispondrán de nuevas rutas altamente rentables que les garantice las utilidades suficientes para cubrir los créditos que adeudan, lógicamente la tarifa del servicio será incrementada para avalar la rentabilidad del proyecto, en perjuicio del público usuario como sujeto cautivo o cliente forzado. Con esta operación se ocultarán los malos manejos de los créditos avalados por Nacional Financiera en contubernio con el grupo Havre.

Por otra parte con la quiebra de la paraestatal, el gobierno elimina de

(383) *cfr. a El Financiero 9 de abril de 1995, Caos de transporte en el D.F. por la quiebra de Ruta-100*”.

(384) *cfr. a La Jornada 28 de abril de 1995, “Crean la IP empresas de transporte: DDF”*; *vid. El Financiero 6 de mayo de 1995, “A manos privadas, 65% del transporte : Oscar Espinoza”*.

un plumaso, la enorme molestia que representaba el sindicato independiente de trabajadores de Ruta-100 (sutura-100), supuestamente vinculado con el llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en consecuencia el sistema político estatal violento el orden jurídico (385), con tal de imponer los intereses políticos y económicos de la clase política en el poder, por sobre las necesidades y el interés de la colectividad.

Un estudio sobre el funcionamiento de Ruta-100 realizado por analistas de Consultores Asociados (386) a petición de los diputados miembros de la Comisión del Distrito Federal, arrojó la siguiente conclusión: "La medida de declarar la quiebra de Ruta-100, puede entenderse en el marco de los planes de reestructuración del transporte urbano de la ciudad de México, pero NO PUEDE ATRIBUIRSE A LOS TRABAJADORES O A UN MANEJO DEFICIENTE DE LOS RECURSOS que le fueron asignados a una empresa que fue concebida y operada durante sus 13 años de vida como un instrumento de redistribución de ingresos para beneficio de la clase más desprotegida, que son los usuarios y no como una EMPRESA MERCANTIL".

En conclusión, la quiebra de la empresa Ruta-100 y la privatización del servicio de transporte público urbano de pasajeros, no es la mejor solución a los problemas en la prestación de este servicio público, las autoridades del Distrito Federal carecen del más elemental conocimiento de las necesidades reales de la población en cuanto a la prestación de un servicio eficaz y eficiente del transporte de pasajeros, sólo se busca eliminar la paraestatalidad, entregando el servicio público a las "mafias" del ahora llamado pulpo "microbusero" que sin ninguna limitación, será el amo de las calles de la Ciudad de México. Al mismo tiempo se obligará al usuario a pagar mayores tarifas con el nuevo esquema de transporte, de modo tal que

(385) *cfr. a La Jornada 9 de junio de 1995. Polo Uscanga: fascismo, violar la autonomía judicial. Si se sigue vulnerando la autonomía del Poder Judicial se corre el riesgo de desembocar en actividades propias de regímenes fascistas, afirmó Abraham Polo Uscanga, el ex-magistrado se manifestó asombrado por la "forma tan burda y sucia" en que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal violentó la ley para encarcelar a los dirigentes de Ruta-100".*

(386) *cfr. a El desplegado con el estudio correspondiente apareció publicado en la Jornada 21 de mayo de 1995.*

que garanticen la obtención de amplios márgenes de utilidad (387), así en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros operará nuevamente el libre mercado, retornando la anarquía en un servicio público esencial para la colectividad, como se demostró hace dos décadas con el fracaso histórico de la participación privada en el servicio del transporte de pasajeros.

(387) cfr. a La Jornada 14 de junio de 1995, "En cuatro años recuperarán su inversión los concesionarios del transporte, según análisis. La disposición y rentabilidad de las rutas, manzana de la discordia". Los analistas consideraron que "es necesario analizar las rutas para establecer criterios de rentabilidad mediante estudios financieros y técnicos (...) y se requieren garantías de que "por lo menos en periodos de diez a quince años no habrá rutas paralelas". También se requiere que las concesiones tengan una duración de 15 años"

121. F. Las expectativas y secuelas de los procesos de privatización y reprivatización.

El proceso privatizador de la Paraestatalidad mexicana ha conducido al país a una desnacionalización [*supra*, nota (322 bis)] y acaparamiento en unas cuantas manos de nuestros principales recursos económicos prioritarios y estratégicos, constituyendo una verdadera enajenación del patrimonio nacional del pueblo mexicano. El proyecto modernizador de la economía mexicana basado en las tesis neoliberales a considerado a la paraestatalidad como el principal obstáculo para la operación de los mecanismos de libre mercado, en tal circunstancia la privatización de entidades paraestatales busca eliminar la participación estatal en los procesos productivos reduciendo la intervención económica del Estado a fin de permitir la libre participación privada el *laissez-faire*, *laissez-passer*, o en términos simples el regreso al Estado abstencionista o gendarme del siglo XIX. A pesar de la radical disminución del sector paraestatal (acusado injustamente como uno de los elementos que propició el déficit de las finanzas públicas, causante de las crisis económicas de los años setentas y ochentas) y del saneamiento en las finanzas públicas del Estado, el país se encuentra sumido en la peor crisis económica de la historia, como resultado del predominio de las políticas económicas del libre mercado, que han impedido el crecimiento económico del país, retrasando el cumplimiento del imperativo constitucional del desarrollo nacional.

La paraestatalidad constituye el elemento principal que caracteriza al moderno Estado Democrático y Social de Derecho previsto en nuestra norma fundamental, vilmente desvirtuado por los voceros de llamado liberalismo social (dogmáticos del libre cambio exclusivamente, excluyentes de todo lo político y social), que olvidan el compromiso de la Administración Pública con las demandas de bienestar de la población menos favorecida, en cuanto a lo económico y social se refiere. Sin lugar a duda las clases populares están ajenas a los beneficios directos por la privatización de entidades paraestatales, ya que se han visto obligados a pagar precios más elevados (bajo criterios de rentabilidad de las empresas privadas) por los bienes y servicios que anteriormente prestaban las empresas públicas, amén de la concentración de la riqueza que el proceso de modernización a polarizado.

En consecuencia, los recursos generados por la venta de paraestatales a los particulares (*supra*, 93.bb) fueron destinados a la amortización de deuda pública tanto interna como externa, a fin de disminuir su monto, reduciéndose la asignación de recursos gubernamentales para su pago, sin embargo, por otro lado se contrataban más pasivos encubiertamente bajo el rubro de deuda interna, siendo en realidad deuda externa pagadera en dólares (los llamados tesobonos), cuyas implicaciones son de todos conocidas a raíz de la presente crisis económica, todos los sacrificios resultaron varios ante la voracidad de las leyes del mercado. Con la reducción de la Paraestatalidad, el Estado mexicano disminuyó sustancialmente una de sus fuentes de ingresos no tributarios, independientemente de la "dudosa transparencia" de los procesos de privatización de cada entidad paraestatal, cuya legitimidad se encuentra se veramente cuestionada.

La privatización de la paraestatalidad no resuelve de manera mágica los graves problemas sociales del país, por el contrario puede resultar lesiva no sólo para la población, sino para la existencia misma del Poder Público configurado en nuestro Estado Democrático y Social de Derecho, que paulatinamente pierde fuerza y liderazgo, y en el decir del profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN "...la falta de credibilidad y confianza en los poderes del Estado, a pesar de ser defendidos por la infraestructura de los medios de comunicación, especialmente los privados y los ahora reprivatizados en su sentido lato (tv, radio, prensa), sólo le han otorgado a la opinión pública el innegable y sagrado derecho a la especulación y a la desconfianza".

Por otro lado, en términos jurídico-constitucionales, se desvanece la rectoría económica del desarrollo nacional consagrada en el texto constitucional como una potestad del Poder Público indispensable para la realización del proyecto nacional.

Ante este panorama desolador y casi por concluir nuestra investigación, descamos contribuir al debate público en torno al futuro de la paraestatalidad aportando propuestas concretas como alternativas, para recobrar el justo valor y la esencia de la empresa pública como uno de los principios capitales de la Constitución [*supra*, (nota 315 bis)] y encarnado por nuestro Estado Democrático y Social de Derecho.

122) Propuestas concretas en el marco de las posibilidades constitucionales.

La radical supresión de entidades paraestatales se ha efectuado en franca contravención con el espíritu constitucional, de modo tal que debe rescatarse el sentido original con que nuestra Constitución concibió a la paraestatalidad nacional, como el instrumento idóneo de concreción de la intervención del Estado en la economía para la realización de los cometidos asignados al Poder Público. Así ante el incierto futuro que se vislumbra para el casi pulverizado sector paraestatal mexicano, ante la severa crisis económica que abate al país, y ante el predominio del paradigma neoliberal en el actual gobierno federal, consideramos oportuno la búsqueda de alternativas coherentes para la factibilidad de la paraestatalidad de acuerdo con los principios jurídicos consagrados por el marco constitucional. En virtud de lo anterior proponemos :

I. Retomar el pensamiento y espíritu del contenido original del proyecto nacional concebido por el Congreso Constituyente de 1916-17, plasmado en nuestra Constitución Política; mediante la difusión y discusión de los imperativos constitucionales, afirmado y justificando su vigencia, así como su cabal ejecución.

II. En apego a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, reafirmar el concepto del dominio directo de la Nación sobre todos los recursos naturales, ratificando categóricamente que a la Nación corresponde exclusivamente la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, así como la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, de modo tal que sean derogadas todas las normas jurídicas reglamentarias que contravengan esta disposición (*supra*. 112 aaa, 113 bbb) de tal forma que las entidades paraestatales correspondientes no sufran el creciente despojo de sus actividades más productivas, que les permiten su viabilidad financiera, y por tanto garantizan su existencia.

III. Fortalecer la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, tal como se establece en el artículo 25 constitucional no permitiendo el legislador la reducción de las llamadas áreas estratégicas, sin una previa consulta pública.

En tal virtud y parafraseando con MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, en relación a la categoría de la "rectoría económica" y la "planeación democrática del desarrollo" se enfatiza que no es mala idea rescatar como imperativos constitucionales al REFERÉNDUM y PLEBISCITO, toda vez que el factor determinante de nuestra vida jurídico-política, se haya constreñida al materialismo histórico, es decir a partir de 1983 este factor determinante lo sería "la economía", y lo sigue siendo, en la perspectiva de las ideas imperantes de la burguesía financiera internacional que se escuda al amparo de la llamada "globalización de la economía mundial". Por tal razón es deseable según el profesor "... adecuar los artículos 25 y 26 constitucionales" por lo que es menester incorporar las figuras del plebiscito y el referéndum como mecanismos indispensables para cualquier futura privatización de activos públicos, que impliquen la pérdida de soberanía o el riesgo de conflictos sociales, con sustento en el artículo 39 constitucional.

IV. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, delinear y especificar las actividades que en virtud de su importancia para el desarrollo nacional deben considerarse prioritarias, a fin de proporcionar certidumbre a los sectores social y privado de las actividades donde el sector público tiene la responsabilidad de intervenir con el auxilio del sector paraestatal, dando vigencia a la Planeación Democrática del Desarrollo

V. En apoyo al punto anterior, el Estado deberá promover la participación activa del sector social en el desarrollo económico del país, no por decreto como hasta ahora se ha venido realizando, sino estimulando la creación de cooperativas como una alternativa viable, mediante proyectos conjuntos con el sector público inicialmente, para al cabo de un tiempo de maduración de las cooperativas, ceder la completa administración a los trabajadores. De este modo se involucrará al sector social en el desarrollo nacional y se ampliará su participación en la actividad económica, equilibrando su participación con los sectores privado y público, fortaleciendo nuestro régimen democrático y social de Derecho, dando vida al concepto de la economía mixta, que supone la participación con responsabilidad social de los sectores público, social y privado en el desarrollo económico nacional. Consideramos que esta es una alternativa adecuada para solucionar el conflicto de la empresa pública Ruta-100, dado el grado de organización de los trabajadores, sin embargo la autoridad optó por la quiebra ilegítima y el hostigamiento sistemático a los trabajadores.

VI. Con el propósito de cumplir exactamente con lo ordenado en el artículo 134 constitucional, en cuanto a que la administración pública paraestatal se administrará con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer sus objetivos, el sector público debe formar sus propios cuadros directivos especializados y altamente calificados para la administración de cada una de las modalidades de las entidades que conforman el sector paraestatal, de este modo se eliminará la improvisación, el derroche, el manejo ineficiente y la corrupción, que han caracterizado a los administradores de las entidades paraestatales. En tal sentido dar vigencia al artículo 123 apartado B en su fracción VII de nuestra Constitución, en lo referente a que el Estado organizará escuelas de administración pública, asimismo fomentar en las universidades públicas la carrera de ciencias políticas y administración pública, con la especialización en la organización de empresas públicas, en el entendido de que la carrera de administración de empresas es alusiva a la empresa privada, y en este aspecto, la Administración ha sido invadida por los administradores privados, por lo que ignoran que la empresa pública, es diametralmente distinta en cuanto a sus misiones.

VII. Para la estricta aplicación del título IV de la Constitución referente a las responsabilidades de los servidores públicos, ante la impericia e inoperancia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, delegar sus facultades alusivas a las responsabilidades de los servidores públicos a un Poder Contralor independiente del Ejecutivo, que garantice imparcialidad, honestidad y estricto apego al Derecho (a este respecto, en el primer informe del señor Zedillo, se hizo alusión a crear una "auditoría" desde el punto de vista orgánico diverso de la Contraloría administrativa).

VIII. Establecer en la Ley Federal de Entidades Paraestatales sanciones concretas para las dependencias de la Administración Pública centralizada que incurran en violaciones y omisiones a los preceptos legales que norman a la paraestatalidad. Tal como lo hemos señalado, la autoridad no ha cumplido entre otras obligaciones con la publicación de la relación de entidades paraestatales, asimismo no se prevén disposiciones que castiguen la intromisión de alguna dependencia en la autonomía de gestión y en el manejo del patrimonio propio de las entidades paraestatales, acciones éstas que constituyen una agresión al orden jurídico y por tal razón susceptibles de sanción por la autoridad judicial.

IX. Condicionar la carga impositiva que pesa sobre las entidades paraestatales a sus proyectos futuros de inversión, de modo tal que la autoridad hacendaria respete el manejo de los recursos propios de las entidades para sus programas de inversión, de esta manera se evitará la contratación de créditos externos lesivos para el país y para la supervivencia de las entidades paraestatales, toda vez que ante su descapitalización son presionadas para ceder sus actividades a los particulares.

X. La investigación minuciosa de cada uno de los procesos de venta de entidades paraestatales para el caso de existir responsabilidad de los servidores públicos. Esto es, de un sustancial aumento de su patrimonio a costa de la venta de entidades paraestatales, se determine el decomiso de los bienes o riquezas inexplicables en términos del artículo 109, fracción III de la Constitución, amén de las sanciones políticas, administrativas y penales diferentes al decomiso conforme a lo ordenado en el título cuarto de la Constitución

XI. Decretar el rescate administrativo inmediato por causas de utilidad pública de aquellas empresas, bienes o servicios, que estén sometidos a concesión, donde los particulares no cumplan con las condiciones aceptadas y que vayan en detrimento del cometido o cometidos concesionados

Como apoyo esencial para el éxito de las anteriores propuestas, es necesario e indispensable el estricto respeto a la Constitución y "reglas subordinadas" que rigen el funcionamiento de la Administración Pública Paraestatal mexicana.

123) Alternativas económicas en el marco del régimen de economía mixta.

Una de las características que distinguen al proyecto nacional mexicano, lo constituye el régimen de economía mixta que descansa en la aspiración democrática de la participación de los sectores productivos público, social y privado en el desarrollo económico nacional con responsabilidad social

Bajo esta premisa, patentizar la vigencia del régimen de economía mixta es indispensable como garantía de justicia social y de una distribución equitativa de la riqueza, por tal motivo ante la amenaza que representa la política económica del libre mercado señalada por el actual gobierno como la única solución "viable" a los problemas del país, pretendemos aportar alternativas económicas distintas que fortalezcan y consoliden nuestro régimen de economía mixta que directamente se vincula con la existencia de la paraestatalidad. En consecuencia, proponemos :

I. Racionalizar la apertura comercial, instrumentando una política comercial equilibrada que combine sustitución de importaciones (que implica protección arancelaria y permisos previos de importación) en aquellas ramas económicas más susceptibles de ser destruidas por una apertura comercial indiscriminada, y por otro lado instrumentar una auténtica política de fomento de las exportaciones en aquellas ramas que puedan competir exitosamente en los mercados internacionales. Para eliminar el déficit comercial y equilibrar la cuenta corriente.

II. El punto anterior implica necesariamente una revisión al Tratado de Libre Comercio, haciendo uso de las salvaguardas y acuerdos paralelos a fin de adecuarlo a la realidad económica, política y social imperante en el país. Asimismo debe estipularse la incorporación de los llamados "fondos compensatorios" en favor de las personas o núcleos de población afectados o que se afecten por el Tratado de Libre Comercio (Tal como ocurre en la Comunidad Económica Europea).

III. Renegociación inmediata de la deuda pública externa para ajustarla con la capacidad real de pago del país, una vez que la economía nacional recupere su capacidad de crecimiento económico, dado que una economía que no crece no tiene capacidad de pago.

IV. Otorgar facilidades y estímulos fiscales a la inversión productiva, considerándola como prioritaria para el desarrollo económico, de tal suerte que en consecuencia se establezcan cargas impositivas a las inversiones especulativas de corto plazo (tal como ocurre en Chile)

V. Reactivar la planta productiva nacional estimulando y fortaleciendo el mercado interno nacional, a través de la ampliación de la demanda, asignando recursos a la generación de empleos productivos y reduciendo la tasa del impuesto al valor agregado

VI. La promoción del ahorro interno, a través de un sistema fiscal más justo y equitativo que busque captar más recursos con la incorporación de causantes no registrados, en lugar de incrementar las tasas impositivas

Impulsar una cultura de ahorro a nivel nacional en todas las áreas de concentración de actividades productivas, toda vez que el Fisco debe ser promotor del ahorro y la inversión, no sólo recaudador

VII. Restituir la prioridad del crecimiento económico y del empleo por sobre otras variables económicas como la inflación, por que el creciente desempleo amenaza con desencadenar un conflicto social aún más grave que la revuelta en Chiapas, y recientemente en Guerrero

VIII. El gasto público debe convertirse en un instrumento congruente con las necesidades del país, de modo tal que se destine cualitativamente en aquellas áreas estratégicas y prioritarias donde la participación del Estado sea indispensable. El gasto público debe dejar de ser un simple asentamiento cuantitativo de entradas y salidas

IX. Renegociación de la cartera vencida de las personas físicas o colectivas que contemple condiciones reales de pago de los deudores, por lo que debe aplicarse una política de tasas de interés preferenciales que estimulen la inversión productiva y la generación de empleos

X. Rescatar la rectoría del Estado en el desarrollo económico nacional, en los términos del artículo 25 constitucional, supeditando el libre mercado al interés público [*supra*, (nota 322 bis)] (etimológicamente lo que le interesa al pueblo), y conjuntamente con los sectores social y privado impulsar la actividad económica con responsabilidad social

XI. Adicionar el artículo 26 constitucional para que se establezca como facultad del Congreso de la Unión la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, que el Ejecutivo Federal presenta dentro de los seis primeros meses del inicio de su administración. Hasta hoy la participación del Congreso de la Unión sólo se limita al examen y opinión del Plan Nacional de Desarrollo, indudablemente por la trascendencia de la planeación para el desarrollo económico del país nuestro Congreso debería tener una participación mas activa, y "...no dejar en el mundo de la demagogia y "exhibicionismo político" del partido en el poder, el manejo pseudo-democrático de las recientes consultas populares (marzo-mayo de 1995) por las instituciones que protegen a la clase política en el poder, administradora del capital nacional e internacional" (388).

El nuevo Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) se presenta en un contexto de crisis económica, que subordinará sus objetivos y metas a los condicionamientos de política económica impuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica merced al paquete de asistencia financiera (*supra*, 89 a. 90.b), en tal virtud bajo esta "tutela providencial", el plan nacional pasará a ser sólo un catálogo de buenos propósitos.

Por otro lado, en nuestro actual contexto de crisis económica es urgente fortalecer nuestro mercado interno, de modo tal, que todos los sectores productivos (incorporando realmente al sector social y retomando la participación activa del sector público) se incorporen al esfuerzo de recuperar el crecimiento económico y aumentar el número de empleos; solo así se conseguirá realmente desarrollar un sector exportador más diversificado y competitivo (que no se sustente como hasta ahora, en la simple "ventaja comparativa" de nuestra mano de obra barata y del bajo costo de nuestros productos, que se hallan sometidos a las fluctuaciones devaluatorias del dólar) que pueda entonces entrar en el mercado mundial en condiciones de mayor igualdad.

La inserción en la economía internacional no debe ser con base en actividades productivas complementarias y de especialización en procesos productivos intensivos de mano de obra y recursos naturales, ya que así solo se

(388) *Notas de las cátedras del profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN.*

profundizan los desequilibrios y rezagos productivos que nos condenan al subdesarrollo.

Igualmente es erróneo pensar que con políticas devaluatorias (que abaratan nuestras mercancías) se puede alcanzar una inserción eficiente y con éxito en el mercado mundial de mercancías, pues con esta estrategia de política económica se termina contrayendo la actividad económica (aparece la recesión, se desata la inflación y se incrementa el desempleo) que coloca a la planta productiva nacional al borde del precipicio y la demagogia, que en el decir del profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN "...la emisión de expresiones banales, vulgares y populistas de algunos titulares del Ejecutivo Federal, tales como : "defenderé al peso como un perro" (sic); "sacaremos al bucy de la barranca" (sic) y la de "los malosos; desestabilizadores" (sic).

Ante tales retos para la economía mexicana, se precisa retomar la concepción del Estado Democrático y Social de Derecho esbozado en nuestro texto constitucional de tal forma que eficientando su intervención acorde con el proyecto nacional se cumpla con los objetivos del desarrollo económico nacional elevando el bienestar socio-económico de la población. En este sentido es imprescindible contar con un sector paraestatal bien estructurado que como herramienta insoslayable de la intervención del Estado en la economía, cumpla con eficiencia, eficacia y honradez con los cometidos asignados al Poder Público.

En resumen; la estrategia de reestructuración y modernización del modelo neoliberal de la paraestatalidad mexicana, tiene como principio fundamental el desmantelamiento de las estructuras sociales montadas a partir del proyecto nacional construido en el Estado Democrático y Social de Derecho, derivado del pacto político-social plasmado en el texto constitucional. No hay que olvidar que la paraestatalidad constituye un reconocimiento ineludible del Estado sobre su deber de garantizar la justicia social y la distribución equitativa de la riqueza, es decir, es la cristalización del compromiso de la colectividad para sí, por conducto del Estado moderno, que debe asumir sus responsabilidades frente a la sociedad.

Desafortunadamente con la violación sistemática al espíritu constitucional se consiente toda privatización de la paraestatalidad, subordinando de este modo el interés público al interés privado y de grupos

privilegiados, en perjuicio de la soberanía nacional y el bienestar general de los mexicanos.

Con la crisis económica de diciembre de 1994, surge un nuevo proceso de privatización que amenaza con la total desaparición de la paraestatalidad mexicana, ante la codicia del capital privado nacional y extranjeros que buscan afanosamente nuevas áreas de inversión de alta rentabilidad. En consecuencia, la defensa y justificación de la intervención del Estado en la economía a través de las entidades paraestatales es tarea jurídico-económica indispensable para la conformación de una nación donde impere la justicia social, la distribución de la riqueza y el bienestar general de los mexicanos en estricto apego al proyecto nacional concebido por nuestra Constitución Federal.

Finalmente y en apoyo al párrafo que antecede, hemos de enfatizar que por desgracia el destino de la paraestatalidad sigue su inexorable rumbo hacia su virtual desaparición (389) marcado por los pseudo-neoliberales que detentan el ejercicio de la manifestación de la voluntad general, con el basamento aún de los "caprichos sexenales".

(389) Este proceso de privatización se está confirmando, cfr., a La Jornada del 21 de julio de 1995, "... la participación de la IP, en puertos, signo de confianza. Formalizó Zedillo en Manzanillo la primera privatización del sexenio. el presidente Ernesto Zedillo señaló que la participación del capital privado en los puertos es un signo categorico de confianza en México y de certeza de que en el país hay " estabilidad" y garantías suficientes de rentabilidad. Los primeros puertos privatizados son: Manzanillo, Veracruz y Altamira ". cfr., a La Jornada del 28 de julio de 1995 "...petroquímicas a manos extranjeras. Vigilará la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo muy de cerca la desincorporación. Norma Samaniego ... La privatización de los complejos petroquímicos representa un proceso injusto, inequitativo y discriminatorio para los empresarios mexicanos, consideraron dirigentes industriales del país, quienes manifestaron su total rechazo a la forma en que se realizara ese proceso...toda vez que las empresas transnacionales adquirirán la mayoría de las plantas petroquímicas . "

CONCLUSIONES

PRIMERA.-Es indudable que en el devenir histórico de nuestro país, y en el marco de la economía, las culturas mesoamericanas, fueron la cuna de la incipiente intervención del aparato estatal, que recayó en la rama más importante de la producción de la época, en este caso, era la agricultura, que producía no únicamente alimentos, sino también materias primas para muchas otras actividades, entre ellas, las artesanías. Luego entonces los medios de producción fundamentales de este modo de producción, lo fueron por una parte, la tierra y por otra el trabajo, ambos controlados por el mecanismo político del control estatal en su acepción primitiva. Es decir, se está ante la arcaica expresión de la intervención estatal no sólo en la economía, sino también en diferentes actividades de la vida social

SEGUNDA.- Podemos establecer, partiendo sobre la base del desarrollo histórico-social, y político-económico, de nuestras culturas, y previo a su sometimiento a uno de los imperialismos más descarados y anticulturales, nos inducen a la afirmación de que los pueblos mesoamericanos eran verdaderas organizaciones político-administrativas, y económicas, reguladas por normas de derecho consuetudinario en la perspectiva de los elementos de la costumbre del Derecho romano (la opinio-juris, y la inveterata consuetudo) Por tanto, la autoridad política de ese entonces, representó no solo el poder político, sino por ende, se le depositó el encargo de ordenar los aspectos más importantes de las cosas gubernamentales en cuanto a cometidos se refiere (los de aquella época) además del manejo y control de la economía. Así el poder de mando (en nuestra actual concepción), controlaba los recursos fundamentales (tierra y trabajo); disponía la construcción de obras públicas; controlaba el mercado y el incipiente comercio; establecía los tributos, etc., es decir, intervenía directamente en el desarrollo económico de su ámbito espacial dominado

TERCERA.- En México la intervención estatal en la economía, históricamente ha tenido como fundamento teleológico, satisfacer las necesidades de carácter colectivo, contribuyendo al bienestar de esta. Con esta visión, el imperio mexica ideó el *calpulli*, éste, como una figura preestatal que posteriormente se trasladaría a la Constitución Política de 1917, bajo la figura del *ejido* como una respuesta a las necesidades del campo. Polarizando esta premisa, dichos principios fueron ignorados por la clase política gubernamental de 1988-1994,

que decretó su virtual desaparición, con el pretexto de la modernización. Los “despotas ilustrados” del sexenio citado, evadieron intencionadamente la evolución y memoria histórica, en detrimento de la colectividad, su economía y el patrimonio nacional. La colectividad en este sentido, es el sustento de la memoria que debe contener toda modernización, y esta nunca olvida.

CUARTA.- Una buena forma de constatar que en México no se había alcanzado el espíritu de empresa pública, son las críticas liberales desde ese entonces al naciente Banco. Se le acusaba de apartarse de las reglas del libre cambio, y por ello, no debía auxiliar directamente a ninguna empresa.

Empero la burguesía industrial de esa época emergió gracias a las gestiones del Banco de Avío, y prácticamente fue engendrada por la actividad económica del Estado, y hoy en los albores del siglo XXI, siguen criticando que el Estado intervenga en la economía, lo que implica establecer en la línea de doctrina, que no sólo de México, sino también de América latina, que la burguesía centro-sudamericana, se caracteriza como una burguesía temerosa, es decir, “...cuando la administración privada...corresponde a un capital auténticamente nacional, nos encontramos ante una organización y un inversionismo temerosos que asumen penosamente y disfuncionalmente las riesgosas exigencias del desarrollo [infra, nota (320)]...”, esto implica en el sentir de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, que además “... Los países altamente industrializados, retomaron después de la Segunda Guerra Mundial, con mayor intensidad la táctica y la técnica del sobreendeudamiento sobre los llamados países del Tercer Mundo o Subdesarrollados, a efecto de restringir no sólo su economía y patrimonio, sino también sus grandes decisiones soberanas, toda vez que, se puede aplicar la regla matemática de la proporcionalidad directa, que conforme mayor sea la deuda externa, mayor será el sometimiento de los países pobres a las políticas del expansionismo económico de los países industrializados, que se alian con la insana intención de repartirse los mercados internacionales, sin que ello signifique la desaparición de las luchas comerciales entre los actuales bloques económicos; en sentido contrario, aplicando la misma regla matemática, pero de manera inversamente proporcional, encontramos que a mayor pobreza en los países sometidos económicamente, les corresponde una reducida clase política antidemocrática que concentra la mayor riqueza y el poder, que en estreha vinculación y alianza con el capital internacional, otorgando toda clase de facilidades jurídico-administrativas, so pretexto de la modernidad y desregulación...”

Es por ello que no se debe soslayarse en este sentido, la importante aparición de la paraestatalidad que se viene describiendo, de que aún con las incipientes paraestatales, como lo fueron también el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, creado por Ley del 17 de Enero de 1837 fue fundado con el objetivo de concentrar la acuñación de moneda de cobre (nuestro actual Banco de México en los términos del actual artículo 28 párrafo séptimo), y para darle vida se adjudicaron todos los bienes raíces de propiedad nacional, todos los créditos activos del erario vencidos hasta Junio de 1836 y los productos de la renta del tabaco, sin embargo el 6 de Diciembre de 1841 por Decreto del Presidente SANTA ANNA, fue suprimido, y su justificación se basó en el hecho de que la moneda de cobre fuera sustituida por la de plata, argumentando que las primeras no daban seguridad a sus poseedores, por la falsificación de que fue objeto y que disminuía su valor frente al circulante existente, por esta razón desde 1841 sólo se acuñaron monedas de oro y plata, por conducto de una paraestatal, en cumplimiento de un cometido esencial.

QUINTA - El proceso revolucionario culminó con la promulgación de la Constitución de 1917, la cual destruyó gran parte de la estructura estatal porfirista, sustentado en el liberalismo clásico y plasmado en la Constitución de 1857. A partir de 1917 el Estado mexicano renace de entre las ruinas de la oligarquía liberal, adoptando un sistema normativo de contenido social, que preceptúa la participación activa del Estado en los fenómenos económicos, para garantizar la Soberanía Nacional, la independencia económica y una justa distribución de la riqueza nacional (principios constitucionales vulnerados en 1995 con " el crédito incondicional " de los E E U U y del F M I por 50 mil 759 mdd, y que ha propiciado una serie de protestas y movilizaciones populares en defensa de la soberanía y la economía nacional, como lo fue la del 23 de Enero de 1995 en la capital de la República por varias organizaciones sociales, hacia el centro político e histórico de la Nación, y de la cual surgió la propuesta del plebiscito nacional para aceptar o no dicho crédito).

SEXTA.- La consolidación del Estado intervencionista durante el cardenismo favoreció la expansión del sector paraestatal (supra, 67.bb) el cual se continuará desarrollando con gran rapidez en las décadas posteriores, especialmente en el sexenio 1970-76. En México a diferencia de otros países y en este contexto, la burguesía mexicana no creó al Estado nacional, sino viceversa, el Estado creó a su burguesía, estableciendo mecanismos que le

favorecieron la acumulación de capital. Importa resaltar que el cardenismo, según el profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN "...sentó las bases del monopolio del concepto interés público, por los gobernantes surgidos de la institucionalización callista, a efecto de que en la tesitura del fortalecimiento de la paraestatalidad como institución, benefició en el fondo a los empresarios, y donde el gobierno acudió en auxilio de la burguesía irresponsable de los años sesentas y setentas, en el sentido de que so pretexto del interés público, el poder público mexicano adquirió un número considerable de empresas quebradas..." Es indudable tal premisa, empero, no debe soslayarse que para la época, nuestra paraestatalidad aún no se vislumbraba que fuera a ser víctima de la globalización económica, es por ello que la justificación oficial de esos años, lo fue el fomento del empleo y la preservación de la planta productiva por conducto de una postura estatal con bases en el texto constitucional de 1917, y de una incipiente paraestatalidad, que se convertía en el instrumento de la conservación del empleo y de los recursos naturales.

SÉPTIMA.- Podemos afirmar que el capitalismo es una formación histórica caracterizada por un modo de producción específico que se basa en la elaboración de mercancías; que contiene en su estructura fuerzas productivas y relaciones sociales de producción que se originan en la propiedad particular de los medios productivos, y en donde el Estado reduce o amplía su intervención de acuerdo a las necesidades del mercado y no a las necesidades de los hombres, destinatarios al fin del salvaje canibalismo, en virtud de que su principal objetivo, es la explotación de la fuerza de trabajo, cuyo efecto es también, la acumulación de capital.

OCTAVA.- Es sabido que incluso en México, la intervención del Estado en la economía se ha dado fundamentalmente por la insuficiente respuesta del sector privado nacional o del llamado "mercado libre" a las crecientes demandas sociales de la población, por lo cual entre los objetivos que persigue el poder público mexicano mediante dicha intervención se encuentran el aceleramiento del desarrollo nacional y el crecimiento económico, el aumento de la productividad y el empleo, la elevación del nivel de vida de la población y la distribución de la riqueza, el fomento al desarrollo industrial y al comercio tanto interior como exterior, la prestación de servicios públicos que para la empresa privada no serían lucrativos, así como controlar las actividades que se encuentran dentro de las áreas estratégicas preceptuadas en la Constitución Política.

NOVENA.- Los métodos de planificación central que fueron necesarios y útiles en el período inicial de la revolución social y de la industrialización rápida de los países del Este, fueron modificados para adecuarlos a las necesidades de la población. Pero en el proceso de modernización (1960-1985) se cometieron errores, limitaciones, deficiencias y desviaciones por parte del Estado, que limitaron las libertades individuales, sin el favorecimiento de la participación democrática en la solución de los problemas económicos-sociales: no hubo promoción de la crítica como instrumento para seguir construyendo una sociedad auténticamente socialista. Se impulsó sin embargo una excesiva centralización y monopolización por parte del Estado de los medios productivos (no se socializaba la propiedad), el Estado a su vez estaba en manos de una burocracia autoritaria que imponía sus propios intereses por encima de los de la sociedad, así mismo se operó un proceso creciente de reformas de liberalismo económico. La Unión Soviética como país hegemónico del "bloque socialista" siguió un proceso contradictorio durante más de dos décadas que la convirtió en un país donde dominaba el capitalismo monopolista de Estado y el mercado negro, para el final de la década de los años ochenta, este modelo de desarrollo había entrado en una profunda crisis, lo mismo en la URSS que en otros países del Este que prepararon el camino para transitar del capitalismo monopolista de Estado al capitalismo clásico como parte del proceso mundial de globalización económica de las finanzas y comercio internacional. No estamos de acuerdo que estos últimos fenómenos globalizadores, sean la justificación o premisa para afirmar que el socialismo y la planificación central han fracasado, sin examinar que también en economía del libre mercado, igualmente existe en extremo, marginación y pobreza.

DÉCIMA - El remedio a la crisis consistente en el crecimiento basado en la exportación de mercancías adoptado por algunos países en desarrollo, y la absorción de sus exportaciones por el resto del mundo es una cosa, pero la generalización del mismo en el resto de naciones es una cuestión muy distinta (¿quién exportaría y quién importaría?) En este sentido, el crecimiento basado en la exportación, genera, sin duda, empleo, pero a futuro es inestable y perjudicial no sólo para el trabajador mexicano, sino también para la economía nacional, debido a su dependencia del mercado mundial, que puede generar debilitamiento del mercado interno. De este modo se plantean incorrectamente las bases sobre las cuales el capitalismo mexicano busca su proceso de integración y de reestructuración económica al mercado mundial globalizado.

DÉCIMO-PRIMERA.- El proceso de reestructuración de la economía a nivel mundial obedece a las nuevas necesidades del sistema capitalista de abrir zonas de alta rentabilidad al capital financiero internacional y de la libre circulación de mercancías en un mercado dominado por las grandes corporaciones transnacionales, en consecuencia las economías nacionales debilitadas por las crisis económicas recurrentes, terminan incorporándose al proceso de modernización económica que impone el proyecto globalizador de reestructuración económica mundial. En México dicho proceso ha requerido la modificación de la estructura de la administración pública y de la economía, previo adecuación del marco jurídico derivado de nuestra Constitución a las políticas económicas dominantes del capital financiero internacional.

DÉCIMO-SEGUNDA.- La reestructuración del Poder Público mexicano debe permitir la adecuación del sistema y mecanismos de subvenciones, para favorecer el desarrollo económico nacional, cubriendo las necesidades básicas de los mexicanos menos favorecidos. La rectoría del Estado mexicano en la economía a través de las áreas económicas estratégicas y prioritarias está sufriendo los embates de la doctrina neoliberal que propugna por un desmantelamiento del Estado intervencionista, mutilando y desvirtuando el contenido de nuestra Constitución de 1917. Un Estado endeble en esta perspectiva estará limitado para dirigir el desarrollo nacional, como lo establece la Norma Suprema a partir de la Rectoría Económica y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. No olvidemos que el sexenio salinista, propugnó la incorporación a los mercados internacionales, de nuestra economía, con fundamento en la pretestada y necesaria globalización de la economía mundial, pero que formalmente la tendencia política fue la de desmantelar a la planta productiva mexicana en detrimento de sectores empresariales medianos y pequeños, fortaleciendo a una burguesía financiera nacional temerosa, la de las 24 familias, en franco beneficio a los capitales internacionales.

A este respecto, no olvidemos las declaraciones de Fondo Monetario Internacional publicadas el Financiero del 22 de agosto de 1995 en el sentido de que "los mexicanos fueron quienes, dos semanas antes de la devaluación, protagonizaron una corrida contra su propia moneda, al iniciar una gran fuga de capitales que ascendió a cuatro mil 700 millones de dólares en diciembre, dos tercios de las disminuidas reservas que se ubicaban entonces en seis mil 700 millones de dólares,"(sic).

DÉCIMO-TERCERA.- Consideramos que la Planeación Democrática constituye la máxima expresión de la intervención del Estado mexicano en la economía, por lo que su eficiente aplicación permitirá no sólo la realización de los ideales revolucionarios de 1910, plasmados en la Constitución de 1917; sino también los imperativos constitucionales plasmados en ella, para el fortalecimiento de la soberanía y la independencia nacional, entre ellos, una distribución más equitativa del ingreso, la atención de las necesidades básicas de la población, la elevación y mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos mediante el impulso del desarrollo económico nacional, contemplados en el proyecto nacional.

DÉCIMO-CUARTA - La Constitución Política federal mexicana plantea la realización de programas sociales, de este modo, los objetivos que comprenda la planeación democrática del desarrollo deberán estar acordes con los objetivos del "Plan" y del proyecto nacional. En tal circunstancia el Plan Nacional de Desarrollo debe convertirse en un programa económico que autenticamente recoja los ideales del proyecto nacional, de tal modo que deje de presentarse la contradicción entre, la noción constitucional de la planeación democrática del desarrollo y la idea del actual gobierno de que el libre mercado es el que debe regular la vida económica y la vida nacional del país, "nada más alejado del espíritu constitucional". En este sentido el mercado sólo es un elemento más de la planeación y no el factor determinante de esta

DÉCIMO-QUINTA.- Para los efectos de la intervención del Estado en la economía, ésta, en estrecho apego al espíritu del proyecto nacional, se instrumentó bajo el principio de las reglas subordinadas al texto constitucional la Ley de Planeación como el instrumento jurídico que organiza sistemáticamente la participación de la Administración pública, a través de la centralización y la paraestatalidad en el proceso de conformación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que deberá incluir como uno de sus objetivos básicos la plena realización de los cometidos del Poder Público derivados del moderno Estado Democrático y Social de Derecho. En este sentido, el sector paraestatal constituye el elemento esencial de la intervención del Estado en la economía, por lo tanto, es responsabilidad del Poder Público procurar su eficiente funcionamiento para garantizar su participación activa en el desarrollo económico y social del país en beneficio de todos los mexicanos, y no solo a un reducido número de inversionistas tanto nacionales como extranjeros.

Es por ello que en apoyo a las facultades del Estado Democrático y Social de Derecho previstas actualmente en los artículos 3, 4, 5, 25, 26, 27, 28, y 123 del texto constitucional, se prevé la creación de todo un complejo orgánico que concrete la intervención del Estado en la economía, posibilitando así, con fundamento en la “manifestación de la voluntad general” una Paraestatalidad que debe estar al servicio de las causas del pueblo y cuya elevación a rango constitucional se formaliza en 1981, con el artículo 90 constitucional que sienta las bases de la Administración Pública Paraestatal, que regirán su funcionamiento y gestión; entre ellos, la eficacia, la eficiencia, la honradez y racionalidad y la imparcialidad, con apoyo en las técnicas de organización administrativa como la coordinación, la sectorización y globalizadoras que permiten el accionar unitario del Poder Público.

DÉCIMO-SEXTA.- Podemos afirmar que la intervención económica del Estado Democrático y Social de Derecho mexicano a través de la organización administrativa, se institucionaliza bajo los conceptos constitucionales de la “Rectoría económica del Estado”, del “Sistema Nacional de Planeación Democrática” de las “áreas estratégicas” y “prioritarias” del desarrollo nacional, y la participación con sentido social de los sectores “social” y “privado” en el desarrollo económico nacional, en los términos del “Régimen de Economía Mixta”. Desafortunadamente las normas e imperativos de la Constitución son violados impunemente por el titular del Poder Ejecutivo en turno, consintiéndose toda privatización y reprivatización de la paraestatalidad **so pretexto** de la “rentabilidad financiera”, en el marco de la crisis económica tanto nacional como mundial; y del déficit en la balanza comercial y de las finanzas públicas que ponen en peligro la soberanía y el patrimonio nacionales.

DÉCIMO-SÉPTIMA.- Es evidente que el crédito en términos del artículo 73, en su fracción VIII, nos indica la relevancia que tiene como factor de fomento de la actividad económica, para el incremento en los ingresos extraordinarios del Poder Público, y condicionado siempre a la capacidad de pago del sector público. Para el caso de nuestro tema de estudio, la importancia que tiene el crédito externo, radica en lo vital del financiamiento para la capitalización de las principales entidades del sector paraestatal, que por su magnitud y lo esencial de los bienes y servicios que prestan, requieren recursos suficientes para cubrir y cumplir con sus objetivos de ley con estricto apego a la ejecución de los “cometidos del poder público”, en este caso, los esenciales: de la

Planación Democrática del Desarrollo Nacional, de la Rectoría económica, de la Justicia Tributaria, y de la Distribución Equitativa de la Riqueza Nacional entre otros, siempre en el marco indispensable de eficacia, eficiencia y honestidad.

DÉCIMO-OCTAVA.- Insistimos, en concordancia con el texto constitucional, la contratación del financiamiento deberá ajustarse acorde a la capacidad de pago de las entidades paraestatales y destinarse a proyectos que estimulen el desarrollo nacional. **Es por ello que la defensa de la paraestatalidad tiene justificaciones político-económicas que la constituyen en el motor del Estado democrático y Social de Derecho**

El reafirmar que debe darse cumplimiento al ordenamiento jurídico de las responsabilidades, **evitarían el manejo de los argumentos invocados por los políticos neoliberales**, para el desmantelamiento del sector paraestatal, en el sentido y pretexto del gran peso que según ellos, representa para el Estado el financiamiento con créditos del exterior de las entidades paraestatales **para que cumplan con su compromiso social**. En 1995 pese al superávit en las finanzas públicas y al gran número de entidades desincorporadas (de 1155 entidades paraestatales en 1982, al 31 de diciembre de 1993, solo 210), la economía nacional se encuentra mucho más endeudada con el exterior y para garantizar el pago de sus deudas el Estado continuara la venta de entidades paraestatales. De continuar con la misma política económica, el día de mañana se tendrá que subastar parte del territorio nacional y los recursos naturales que constituyen dominio directo de la nación en menoscabo del patrimonio nacional

Si la actividad estatal se ajustara en estricto apego a la norma jurídica vigente en lo económico, político y el de las responsabilidades de los servidores públicos, el financiamiento tanto externo como interno de las entidades paraestatales no representaría una carga para las finanzas públicas del país. En el decir de la doctrina y en relación a nuestra realidad política, **se debe pugnar con la participación activa de la colectividad** (democracia para lo social acorde a la regla) por la subordinación al Legislativo de las políticas del Ejecutivo, para evitar hacer nugatorias las medidas de control y vigilancia, que según la Constitución, el Legislativo debiera de ejercer sobre el Ejecutivo. Esto preocupa en el sentido de que a pesar de que el actual Titular del Ejecutivo federal ha enfatizado (Primer Informe) una "verdadera autonomía", resulta que cuando se cuestiona el manejo adecuado del presupuesto (el

ejemplo del día 14 de septiembre de 1995) por los órganos encargados de revisión, encontramos que aún están lejos las posibilidades de lograr el verdadero federalismo y la división de poderes.

DÉCIMO-NOVENA.- Mientras la política económica del país se encuentre comprometida con las "recomendaciones" inducidas desde Washington y el Fondo Monetario Internacional, no se podrán sentar las bases filosóficas y materiales para el diseño de una alternativa económica viable a las características de la nación, del proyecto nacional y la garantía de la vigencia de los mandatos constitucionales, que restablezcan la prioridad del empleo; del crecimiento económico; de la inversión productiva y del salario como medios que estimulen el crecimiento del ahorro interno, que paulatinamente disminuyan las transferencias de recursos al exterior; alejando el fastasma de la dependencia económica y política, transgrediendo nuestra idiosincracia, con los efectos nocivos de la transculturización.

VIGÉSIMA.- La defensa franca y sincera, en el plano de la objetividad y bajo la perspectiva de una idea estatal fuera del marco de "dominación clasista" permite cuestionar la política económica de "desincorporación masiva" de nuestra paraestatalidad, dado que es un proyecto más complejo, que una simple cuestión financiera y de eficiencia administrativa. No debe constituirse como un sistema de reajuste económico y jurídico por el cual la reestructuración económica capitalista, sólo busque en contubernio con el capital financiero internacional, la globalización de las economías nacionales subdesarrolladas, al mercado mundial con el fin de dotar de capital a la burguesía financiera internacional en nuevas áreas de mayor rentabilidad

Este proceso implicó un cambio en la normatividad y reglamentación de la administración pública nacional para adecuarse a las circunstancias que impone el nuevo modelo económico adoptado por el Estado mexicano. La "modernización" del sector público significó el abandono del espíritu político-social consagrado en el texto constitucional debilitando la intervención del Estado Democrático y Social de Derecho en los fenómenos económicos. Así el patrimonio nacional y el régimen de economía mixta se desvanecen ante el embate del libre mercado, en la perspectiva del neoliberalismo.

Por lo que hace a la rectoría del Estado del desarrollo nacional se encuentra fuertemente cuestionada, dado que los procesos de reestructuración sacrifican: el empleo; el crecimiento económico; la distribución de la riqueza y

el ingreso; por la estabilidad macroeconómica y el control de la inflación como medidas que garanticen la solvencia económica con el fin de cubrir los pasivos con el exterior. El Estado mexicano no debe renunciar a sus facultades constitucionales de planeación; conducción; coordinación y orientación de la actividad económica nacional en favor de los mecanismos del libre mercado. Es por ello que no podemos estar en desacuerdo con lo que MARTÍNEZ-CASTAÑÓN ha enfatizado en sus cátedras "... la satisfacción de las necesidades de la colectividad, mediante la intervención directa o indirecta del poder público no deben someterse a los principios de competencia económica, el Poder público como depositario de la soberanía nacional y como ejecutor de la manifestación de la voluntad general (y no como intérprete de ésta), está obligado a disminuir de manera permanente todas aquellas actividades de los particulares que atenten contra la vida digna y decorosa que marca nuestra Constitución como imperativos del proyecto nacional." el subrayado es nuestro.

VIGÉSIMO-PRIMERA.- La política económica de desincorporación de entidades paraestatales es un proyecto más complejo que una simple cuestión financiera y de eficiencia administrativa, constituye todo un sistema de ajuste por el cual opera la reestructuración económica capitalista, que busca la globalización de las economías nacionales al mercado mundial para dotar al capital financiero internacional de nuevas áreas de mayor rentabilidad. Este proceso implicó un cambio en la normatividad y reglamentación de la administración pública nacional para adecuarse a las circunstancias que impone el nuevo modelo económico adoptado por el Estado mexicano. La "modernización" del sector público significó el abandono del espíritu político-social consagrado en el texto constitucional debilitando la intervención del Estado Democrático y Social de Derecho en los fenómenos económicos. Así el patrimonio nacional y el régimen de economía mixta se desvanecen ante el embate del libre mercado, en la perspectiva del neoliberalismo.

Por ello la rectoría del Estado en el desarrollo nacional se encuentra fuertemente cuestionada, dado que los procesos de reestructuración sacrifican algunos imperativos constitucionales tales como: el empleo y el salario; el crecimiento económico; la distribución de la riqueza y el ingreso; en relación a la estabilidad macroeconómica y el control de la inflación como medidas que garanticen la solvencia económica con el fin de cubrir los pasivos con el exterior. El Estado mexicano renuncia virtualmente a sus facultades constitucionales de planeación; conducción; coordinación y orientación de la actividad económica nacional en favor de los mecanismos del libre mercado

VIGÉSIMO-SEGUNDA.- La paraestatalidad es la encarnación material más excelsa del desarrollo de la ciencia de la Administración Pública, que contiene un alto valor de compromiso social para la colectividad en concordancia con el proyecto nacional consignado en los imperativos constitucionales emanados de la manifestación de la voluntad general, y en el marco de la planeación democrática del desarrollo que ciertamente rebasa los autoritarios e impopulares programas de emergencia económica.

Las entidades paraestatales son en consecuencia un reconocimiento formal y jurídico por parte del Estado Democrático y Social de Derecho que debe garantizar el cumplimiento de los cometidos a su cargo en beneficio de la colectividad. Bajo este supuesto, el compromiso del Poder Público es irrenunciable, independientemente de que en el mercado (por naturaleza imperfecto) existan las condiciones necesarias y suficientes para que los cometidos del Poder Público sean realizados por el capital privado. La actuación de la Administración por conducto de la paraestatalidad contribuyó hasta 1982 en el notable desarrollo de la industria nacional, así como en la satisfacción de importantes demandas sociales, impulsando la construcción de la infraestructura básica para el país (en lo industrial , el empleo, abasto de consumos básicos, entre otros), constituyéndose en un factor de redistribución del ingreso que propició la formación de ahorro interno, independientemente de las cuestiones de facto, que se han reflejado hasta nuestros días, en el marco de la más aguda crisis económica, política y social, propiciada por una clase política que ha perdido la dimensión de lo social hacia los sectores productivos y cuyo efecto se debe a que desafortunadamente los beneficiarios en la redistribución del ingreso, no abarcaron por igual a los mexicanos de la ciudad y el campo.

VIGÉSIMO-TERCERA.- A través de la crisis económicas en el país, han representado siempre un peligro, es una nueva posibilidad de entregar soberanía y patrimonio nacional a cambio no solo de estabilidad política sino también de "estabilidad financiera"; en todo caso, a mayor solicitud de ayuda financiera del exterior, mayores serán las condiciones y prestaciones de los Organismos Financieros Internacionales. En el marco actual de emergencia económica y como consecuencia de la drástica reducción del gasto público, el sector paraestatal de la Administración pública mexicana, sufre una vez más las repercusiones de un programa de reestructuración neoliberal mediante las privatizaciones. Entre 1982 y a la fecha, el FMI ha logrado rigurosamente sus

objetivos, pues el Estado mexicano participa cada vez menos en el desarrollo económico y social, el gasto público se limita año tras año y la inversión extranjera se ha convertido en el ingreso y la condicionante principal del "bienestar" del país, este es el doloroso mundo de la dependencia económica. La aplicación de las tesis neoliberales conducen de nueva cuenta al país al desastre económico, recrudeciendo la marginación y la pobreza a raíz de la crisis de diciembre de 1994. En este contexto es aplicado un impopular programa de emergencia económica, que comprende la privatización de ferrocarriles y la comunicación vía satélite, previstas como áreas estratégicas por la norma constitucional y por tanto reservadas al Estado, así como la venta de puertos, aeropuertos, distribución, almacenamiento y transporte de gas natural previstas como áreas prioritarias y por ende con una amplia participación pública.

VIGÉSIMO-CUARTA.- La imposición de nuevos procesos de privatización de importantes áreas de la economía nacional, parte de la evidente influencia de los Organismos Financieros Internacionales y del gobierno de los Estados Unidos norteamérica, buscan por este medio garantizar el pago de la deuda externa suscrita por nuestro país. Las recomendaciones de nuestros acreedores surgen de la supuesta reestructuración del capitalismo a nivel mundial que exige la modernización del complejo sector público, disminuyendo drásticamente su tamaño, reformando su funcionamiento a los requerimientos del gran capital privado nacional y extranjero que buscan áreas de alta rentabilidad para sus inversiones. La supuesta globalización del mercado mundial, hace suponer a nuestros gobernantes que el libre comercio es el camino obligado a la salida de la crisis, aunque ello presuponga una relación de subordinación ante los países del capitalismo desarrollado.

VIGÉSIMO-QUINTA.- El plan de ajuste implementado para la recuperación de la crisis económica mexicana, ha repercutido en un freno al crecimiento económico, en el aumento de la inflación, en el desplome de los salarios, en la contracción de la demanda, cuyos efectos colaterales son la recesión en la actividad económica que provoca el cierre de la micro, pequeña y mediana empresa y el consecuente despido masivo de trabajadores. En este contexto la propuesta neoliberal es de nueva cuenta, una estrategia socialmente excluyente, en la que otra vez se privilegia a la especulación financiera a costa de sacrificar la actividad productiva y el empleo, podemos decir, que el actual modelo económico privatiza las ganancias y socializa los costos. Esto se ha puesto

de manifiesto con las recientes reformas al artículo 28 constitucional, así como la modificación de la tasa del Impuesto al Valor Agregado hacen evidente que en México no existe una cultura democrática que sea el contrapeso a los excesos autoritarios del sistema político mexicano encabezado por el jefe del ejecutivo, que subordina las decisiones del legislativo a sus deseos.

VIGÉSIMO-SEXTA.- Un gobierno verdaderamente modernizador es aquel que transforma las condiciones de marginación y pobreza en progreso, impulsando las fuerzas productivas y estimulando el desenvolvimiento de los talentos y potencialidades de sus ciudadanos. La modernización, por tanto debe ser fomentada partiendo de la base de la superación de los rezagos económicos y la incorporación de la población a los beneficios del desarrollo nacional. El Estado debe retomar su papel original de procurar el bienestar de sus habitantes desechando los añejos y vetustos esquemas del capitalismo individualizante que sólo concentran la riqueza y extienden la pobreza. Las soluciones para las sociedades modernas son soluciones colectivas que implican la socialización de los beneficios del mercado.

VIGÉSIMO-SÉPTIMA.- La intervención del Estado en la vida económica no puede verse como algo acabado, rígido, sin dimensión histórica. Por el contrario, se trata de facultades específicas a cada etapa histórica y a cada pueblo en concreto que deben actualizarse periódicamente a las necesidades cambiantes de la evolución de las sociedades. En tal virtud la paraestatalidad mexicana como el elemento esencial que concretiza la intervención del Estado en la economía, debe preservarse y consolidarse como un compromiso social para con la colectividad con apego al proyecto nacional, en tal sentido cualquier intento de modernización deberá contemplar el desarrollo de la paraestatalidad

VIGÉSIMO-OCTAVA.- Se ha enfatizado la importancia del imperativo constitucional de la vida democrática y social en nuestro Estado de Derecho (*supra*, conclusiones 15a, 18a, 21a, y 25a.), desvirtuado por la perspectiva de la creciente integración del país a la esfera del dominio globalizante de la cultura norteamericana "american way of life" y a la anarquía de la libre acción de las fuerzas del mercado. La sociedad mexicana debe restituir el llamado proyecto nacional, emergido de la Revolución de 1910, como una necesidad imperiosa sobre la base de un vasto programa de reformas

económicas, sociales y políticas, para lograr lo más rápido posible una efectiva integración a la cultura y valores nacionales (por un lado, según Marcos, el despertar del sueño de engaño y por otro, la congruencia con el imperativo de la vida democrática y social de nuestra Constitución); una disminución sustancial de la desigualdad y la pobreza prevalecientes; así como la ampliación de los espacios para la democracia, la justicia y la libertad.

En tal sentido, se ha concluido que en nuestro país hay una ausencia virtual de una cultura democrática (vid, conclusión 25a.) que sea el contrapeso a los excesos autoritarios del sistema político mexicano. Por ello y en el decir de las cátedras del profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, ha externado que "... el movimiento de Chiapas ha representado en la línea de los aspectos teóricos de nuestro Estado Democrático y Social de Derecho, una lección al gobierno federal de lo que debe ser el ejercicio de la soberanía nacional, vía la real democracia, ésta, viciosamente practicada por los defensores del sistema de partido de Estado... quienes han demostrado con sus métodos de autorepresión y autoviolencia (crímenes de Estado), que el reacomodo de la clase en el poder bajo los principios desnacionalizantes, antidemocráticos y antisociales, contravienen los imperativos constitucionales, en aras de entregar la economía y el patrimonio nacional, al capital foráneo...". Reforzando lo anterior, resulta de gran valor lo expresado por el Movimiento Zapatista el día 2 de octubre de este año (además fecha histórica en la vida política nacional), en el sentido de que "... Insistimos, en que Salinas debe renunciar a la presidencia de la República, esa demanda no ha cambiado (es la original del uno de enero de 1994): Zedillo no es el presidente, Salinas puede no estar ya en Los Pinos, pero sigue en el poder. El y todo lo que representan. Si se da una rápida pasada al gabinete ampliado y al formal, encontramos que es una reproducción del modelo de Salinas a pesar de las supuestas distancias de Zedillo el salmismo debe ceder paso a otra cosa, a otro PROYECTO HISTÓRICO DE NACIÓN. No importa quien está sentado en Los Pinos, hay UN PROYECTO HISTÓRICO DE NACIÓN. No importa quien esta sentado en Los Pinos, HAY UN PROYECTO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL que le ha significado al país la más grande derrota desde la revolución mexicana...". Bajo estos criterios encontramos que en Chiapas se lucha por la defensa del PROYECTO NACIONAL ORIGINARIO, AL MARGEN DE TODA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN Y ENTREGUISMO DESNACIONALIZANTE (el remarcado es nuestro).

(A)

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ACADEMIA DE CIENCIAS de la U.R.S.S., Manual de economía política, Edit. Grijalbo, 3a. ed., México, 1969.

ACOSTA-ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, Edit. Porrúa, S. A., 6a. ed., México, 1984.

AGUILAR, Alonso y CARMONA, Fernando, México riqueza y miseria Edit. Nuestro Tiempo, 16a. ed., México, 1984.

ANDRADE-SÁNCHEZ, Eduardo, La Intervención del Estado en la economía, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

ASPE-ARMELLA, Pedro, El camino mexicano de la transformación económica, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México, 1993.

----- y **VÁZQUEZ-NAVA, María Elena, Desincorporación de entidades paraestatales.** Información básica de los procesos del 1º de Diciembre de 1988 al 31 de Diciembre de 1993, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

ASTUDILLO-URSUA, Pedro, Lecciones de historia del pensamiento económico, Edit. Porrúa, S. A., 7a. ed., México, 1990.

AYALA-ESPINO, José Luis, Límites del mercado límites del Estado, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.

AYALA, José y BLANCO, José, "El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas México 1877-1930" en Rolando Cordera (coord.), Desarrollo y crisis de la Economía mexicana, Edit. Fondo de Cultura Económica, 3a ed., México, 1992.

BALLIVIAN-CALDERÓN, René, El capitalismo en las ideologías económicas contemporáneas, Edit. Paidós, Argentina, 1988.

BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, Edit. Porrúa, S.A., 6a. ed., México, 1985.

CABRAL, Roberto, "Industrialización y política económica", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la Economía mexicana*, Edit. Fondo de Cultura Económica, 3a. reimpresión, México, 1981.

CALVA, José Luis, El modelo neoliberal mexicano, costos, vulnerabilidad, alternativas, Edit. Fontamara, México, 1993.

CARPISO-MC GREGOR, Jorge, El presidencialismo mexicano, Edit. Siglo XXI, 12a. ed., México, 1994

CARRASCO, Pedro, "La sociedad mexicana antes de la conquista", en Daniel Cosío Villegas (coord.), *Historia General de México*, Edit. El Colegio de México, 2a. ed., vol I, México, 1977.

-----, **"La Economía prehispánica en México,** en Enrique Florescano (coord), *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1a. reimpresión, México, 1987.

----- y **BRODA, Johanna, Economía política e ideología en el México prehispánico,** Edit. Nueva Imagen. S.A., México, 1978.

CARRILLO-CASTRO, Alejandro y GARCÍA-RAMÍREZ, Sergio, Las empresas públicas en México, Edit. Porrúa, S.A., México, 1983.

CASAR, María Amparo y PERES, Wilson, El Estado empresario en México : ¿Agotamiento o Renovación?, Edit. Siglo XXI, México, 1988.

CERVANTES-AHUMADA, Raúl, Títulos y operaciones de crédito, Edit. Herrero, S. A., 13a. ed., México, 1984.

CHÁVEZ-PADRÓN, Martha, El derecho agrario en México, Edit. Porrúa, S.A., 8a. ed., México, 1985.

-----, **Nuestra constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano**, Edit. Instituto Nacional de estudios históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990.

CORDERO, Salvador, et al., "Estado y burguesía en México en la década de 1970", en *El Estado mexicano*, Edit. Nueva Imágen, México, 1982.

CÓRDOVA, Amaldo, **La ideología de la Revolución mexicana**, Edit. Era, S.A., 10a. ed., México, 1982.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, et. al., **Introducción al derecho administrativo, I**, Edit. Porrúa, S.A., 2a. ed., México, 1994.

-----, **Las ciencias administrativas en América Latina**, Edit. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1972.

----- y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, "La organización descentralizada", en *Introducción al derecho administrativo, I*, Edit. Porrúa, S.A., 2a. ed., México, 1994.

CUE-CÁNOVAS, Agustín, **Historia social y económica de México (1521-1854)**, Edit. Trillas, México, 1979.

DÍAZ, Lidia, "El Liberalismo militante", en Daniel Cosío Villegas (coord.), **Historia general de México**, Edit. El Colegio de México, 2a. ed., vol. II, México, 1977.

DOBB, Maurice, **Estudios sobre el desarrollo del capitalismo**, Edit. Siglo XXI, 23a. ed., México, 1991.

EFIMOV, A. y GALKINE, I., **Historia moderna (1642-1918)**, Edit. Grijalbo, S.A., S. A., 10a. ed., México, 1980.

FAYA-VIESCA, Jacinto, **Rectoría del Estado y economía mixta**, Edit., Porrúa, S.A., México, 1987.

FIGUEROA-DÍAZ, Luis e HINOJOSA-LUELMO, Juan Carlos, **El sistema constitucional de la rectoría económica estatal en (sin coord.)**, Temas de

Derecho económico mexicano, Edit. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1993.

FLORESCANO, Enrique y GIL-SÁNCHEZ, Isabel, "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico 1750-1808", en Daniel Cosío Villegas (coord.) **Historia General de México**, Edit. El Colegio de México, 2a. ed., V.II, México, 1977.

FLORIS-MARGADANT, Guillermo, **Introducción a la historia del derecho mexicano**, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1971.

FRAGA, Gabino, **Derecho administrativo**, Edit. Porrúa, S.A., 21a. ed., México, 1981.

FRIEMAN, Milton y FRIEMAN, Rose, **Libertad de elegir**, Edit. Grijalbo, S.A., Barcelona, 1980.

GARCÍA, Antonio, **Reforma agraria y desarrollo capitalista en América Latina**, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

GONZÁLEZ, Luis, "El Liberalismo triunfante", en Daniel Cosío Villegas (coord.), **Historia General de México**, Edit. El Colegio de México, 2a. ed., vol. II, México, 1977.

GUERRERIO-OROZCO, Omar, **El Estado y la Administración Pública en México**, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989.

-----, **La Administración Pública del Estado capitalista**, Edit. Fontamara, 3a. ed., México, 1991.

-----, **El Estado en la era de la modernización**, Edit. Plaza y Valdes, S. A., México, 1982.

GUNDER-FRANK, Andie, "El Desafío de la crisis": crisis económica mundial ironías políticas internacionales, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

GURZA-LAVALLE, Adrián, **La reestructuración de lo público. El caso Conasupo**, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

GUTIÉRREZ-GARZA, Esthela, (coord.), Testimonios de la crisis, Los saldos del sexenio (1982-1988), Edit. Siglo XXI, México, 1990.

HASSIG-ROSS, Comercio, tributo y transporte. La economía política del Valle de México en el siglo XVI, Edit. Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.

HEILBRONER, Robert L. Vida y doctrina de los grandes economistas, Edit. Orbis, S.A., 2a ed., Barcelona, 1984.

HUERTA-GONZÁLEZ, Arturo, Riesgos del modelo neoliberal mexicano, Edit. Diana, S.A., México, 1992.

-----, **La Política neoliberal de estabilización económica en México, Edit. Diana, S.A., México, 1994.**

HUMBOLDT, Alejandro de. Ensayo político sobre el reino de la Nueva España, Edit. Porrúa, S.A., 3a ed., México, 1978.

ILICH-ULIANOV, Vladimir (Lenn), Acerca del Estado, Edit. Grijalbo, S.A., México, 1970.

KAPLAN, Marcos, Estado y sociedad, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 3a reimpresión, México, 1987

KARATAEV, RINDINA, STEPANOV, Historia de las doctrinas económicas, Edit. Grijalbo, S.A., S. de C. de C. México, 1983.

KENNETH-TURNER, John. México barbaro, Edit. Quinto Sol, 9a. reimpresión, México, 1991.

KRIEGER, Emilio, En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna, Edit. Grijalbo, S.A., México, 1994

LANGE, Oscar, Papel de la planeación en la economía socialista. problemas de economía política del socialismo, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1976

LEAL, Juan Felipe, Del Estado liberal al Estado interventor en México, Edit. El Caballito, México, 1991.

LIRA, Andrés Y MURO, Luis, "El siglo de la integración", en Daniel Cosío Villegas (coord.) Historia general de México, Edit. El Colegio de México, 1a. reimpresión, vol. II., México, 1980.

LÓPEZ-GALLO, Manuel, Economía y política en la historia de México, Edit. El Caballito, S.A., 32a. ed., México, 1988.

LÓPEZ-ROSADO, Diego, Historia y pensamiento económico de México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, vol. I, III, México, 1968.

MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, El interés público y la intervención estatal, tesis profesional con mención honorífica, UNAM / ENEP. "ACATLAN", México, 1984.

MARÚN-ESPINOSA, Elia, "Intervencionismo estatal y transformaciones del sector empresa pública en México", en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords), El nuevo Estado mexicano. Estado y economía., Edit. Nueva Imagen, México, 1992.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El problema agrario en México, Edit. Porrúa, S.A., México, 1954.

MEYER, Lorenzo, "El primer tramo del camino", en Daniel Cosío Villegas (coord.), Historia General de México, Edit. El Colegio de México, vol. II, 2a. ed., México, 1977.

-----, La segunda muerte de la revolución mexicana, Edit., Cal y Arena, México, 1992.

MORENO, Manuel, La organización política y social de los aztecas, Edit. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1962.

MORENO-TOSCANO, Alejandra, "El siglo de la conquista", en Daniel Cosío Villegas (coord.) Historia general de México, Edit. El Colegio de México, 1a. reimpresión, vol. II, México, 1980.

OSORNIO-CORRES, Francisco Javier, Aspectos jurídicos de la administración financiera en México. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

PATIÑO-MANFFER, Ruperto, "Breves comentarios acerca de la Ley Federal de Competencia Económica", en Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

REBOLLEDO, Juan, La reforma del Estado en México, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

REY-ROMAY, Benito, La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, Edit. Siglo XXI, 2a. ed., México, 1987.

RIVES-SÁNCHEZ, Roberto, Elementos para un análisis histórico de la Administración pública federal en México 1821-1940, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.

ROGOZINSKI, Jacques, La privatización de empresas paraestatales, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

RUDOLF-SONNFAG, Heinz y VALECILLOS, Héctor, El Estado en el capitalismo contemporáneo, Edit. Siglo XXI, 2a. ed., México, 1979.

RUIZ-DUEÑAS, Jorge, Sistema económico, planificación y empresa pública en México, Edit. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1982.

-----, **Empresa pública: Elementos para el examen comparado,** Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

-----, **"Áreas estratégicas y áreas prioritarias del desarrollo económico nacional,** en (sin coord.) **La constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta,** Edit. Porrúa, S.A., México, 1985.

SAHAGÚN, Bernardino de, Historia general de las cosas de la Nueva España, Edit. Porrúa, S.A., 3a. de., México, 1975.

SAYEG-HELÚ, Jorge, El Constitucionalismo Social mexicano, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 2a. ed., vol. I, II, México, 1990.

-----, **México democracia social, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.**

SCHETTINO, Macario, El costo del miedo, Edit. Grupo Editorial Ibero-Americano, México, 1995.

SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho económico, Edit. Porrúa, S.A., 2a. ed., México, 1981.

-----, **Trayectoria del Estado federal mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México, 1991.**

-----, **Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., 14a. ed., vol. II, México, 1988.**

SILVA-HERZOG, Jesús, Breve historia de la Revolución mexicana, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., tt. I-II, México, 1972.

SINGER, P. Leslie, Economía simplificada, Edit. Compañía General de Ediciones, S.A., 9a. ed., México, 1979.

SMITH, Adam, La riqueza de las naciones, Edit. Orbis, S.A., vol. III, Barcelona, 1985.

ULLOA, Bertha, "La lucha armada (1911-1920), en Daniel Cosío Villegas (coord.) Historia General de México, Edit. El Colegio de México, 2a. ed., vol. II, México, 1977.

VALÁDEZ, Diego (coord.), "La reforma Social de la Constitución", en Nuevo derecho constitucional mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México, 1983.

VILLARREAL, René, Mitos y realidades de la empresa pública ¿Racionalización o privatización?, Edit. Diana, S.A., 2a. ed., México, 1991.

-----, y VILLARREAL, Norma Rocio, "Las empresas públicas, en Gerardo M. Bueno (comp.), Opciones de política económica en México, Edit. Tecnos, México, 1977.

WITKER, Jorge, Curso de derecho económico, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.

ZARIFIAN, Philippe, Inflación y crisis monetaria internacional, Edit. Blume ediciones, Madrid, 1980.

ZORAIDA-VÁZQUEZ, Josefina, "Los primeros tropiezos", en Daniel Co sío Villegas (coord.), Historia general de México, Edit. El Colegio de México, 2a. ed., vol. II, México, 1977.

(B)

FUENTES NORMATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código de Comercio.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley de Inversión Extranjera.

Ley Federal de Competencia Económica.

Ley de Puertos.

Ley General de Deuda Pública

Ley de Planeación

Ley Federal de Telecomunicaciones.

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995.

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario

Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

(C)

OTRAS FUENTES

AGUAYO-QUEZADA, Sergio. ¡Llegaron los foros!, en *La Jornada* del 29 de Marzo de 1995.

ALMAZÁN, Antonio José, Las frases de la privatización eléctrica, en *La Jornada Laboral* del 27 de Abril de 1995.

ALVAREZ DEL CASTILLO-VARGAS, Guillermo "Análisis del ex-apoderado de la empresa", *Ruta-100*, en *Rev. Proceso*, núm.202, México,1995.

BARRÓN, Luis, La transformación de la política social, *Rev. Nexos*, núm. 202, México, 1994.

BONILLA, Arturo, "Obligado el gobierno a premiar al capital especulativo", en *El Financiero* del 30 de Enero de 1995.

BUENDE, Nestor, Se hace derecho al mandar. Los desvios de *Ruta-100*, en *La Jornada Laboral* del 27 de Abril de 1995.

CALVA, José Luis, "Ni un dólar para rescatar la economía nacional", en *La Jornada* del 21 de Enero de 1995.

CAMBELL, Federico, Reporteros investigadores, en zona abierta, en *El Financiero* del 30 de diciembre de 1994.

CAPUTO-LEIVA, Orlando, La crisis económica mundial en las relaciones económicas internacionales, *Rev. de Investigación Económica*, núm. 170, UNAM, México, 1984.

DABAT, Alejandro, Capitalismo mundial capitalismo nacional y cambio histórico, *Rev. de Investigación Económica*, núm. 201, UNAM, México, 1992.

GERSHENSON, Antomo, El Gas, privatización y mercado, en *La Jornada* del 24 de Abril de 1995.

-----, **El gas : antecedentes y perspectivas, en dos partes en La Jornada del 30 de Abril y 7 de Mayo de 1995.**

-----, **Gasoductos: desigual mercado libre, en La Jornada del 14 de Mayo de 1995.**

GUILLERMO-ROMO, Héctor, El consenso de Washington en México, Rev. Investigación Económica, núm. 207, UNAM, México, 1994.

-----, **El Dogma de las finanzas sanas en México, Rev. Investigación Económica, núm. 200, UNAM. México, 1992.**

LOMAS, Emilio y FERNÁNDEZ-VEGA, Carlos, Ata a Pemex la carga fiscal: informe a Zedillo, en La Jornada del 19 de Febrero de 1995.

LÓPEZ-ANGEL, Carlos, Telecomunicaciones en la órbita de la privatización, en La Jornada Laboral del 25 de Mayo de 1995.

MÁRQUEZ-AYALA, David, Moneda y banca migrañas nacionales, en La Jornada del 21 de Febrero de 1995.

MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, La entidad federativa, Distrito Federal, Rev. Alegatos, núm. 21, U.A.M.-Azcapotzalco, México, 1992.

MOCTEZUMA-BARRAGÁN, Pablo, "La URSS y Europa del Este antes de la Perestroika", Rev. "A", La caída del socialismo en el mundo, núm. 31, U.A.M.-Azcapotzalco, México, 1993.

ORTEGA-PIZARRO, Fernando, "El Tratado de Libre Comercio", contrario a la Constitución", Rev. Proceso, núm. 834, México, 1992

RAMÍREZ, Carlos, Indicador Político, en el Financiero del 8 de Mayo de 1995.

SALINAS-GORTARI de, Carlos, Reformando al Estado, Rev. Nexos, núm. 148, México, 1990.

STAVENHAGEN, Rodolfo, Democracia, modernización y cambio social en México, Rev. Nueva Sociedad, núm. 214, Marzo-Abril, México, 1993.

VITE-TORRES, Ariel, Análisis de la política económica del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1944), Rev. Investigación Económica, núm. 194, UNAM, México, 1990.

ZEPEDA-MARTÍNEZ, Mario, Modernismo neoliberal mexicano : lento e inequitativo (balance de un sexenio), Rev. Momento Económico, núm. 76, UNAM, México, 1994.

D.O.F. de 29 de diciembre de 1976.
 D.O.F. de 31 de diciembre de 1976.
 D.O.F. de 05 de enero de 1983.
 D.O.F. de 03 de febrero de 1983.
 D.O.F. de 16 de mayo de 1989.
 D.O.F. de 31 de mayo de 1989.
 D.O.F. de 24 de enero de 1990.
 D.O.F. de 31 de enero de 1990.
 D.O.F. de 16 de abril de 1990.
 D.O.F. de 30 de octubre de 1990.
 D.O.F. de 06 de enero de 1992.
 D.O.F. de 28 de enero de 1992.
 D.O.F. de 21 de febrero de 1992.
 D.O.F. de 26 de febrero de 1992.
 D.O.F. de 16 de julio de 1992.
 D.O.F. de 22 de agosto de 1992.
 D.O.F. de 24 de diciembre de 1992.
 D.O.F. de 19 de julio de 1993.
 D.O.F. de 27 de julio de 1993.
 D.O.F. de 20 de agosto de 1993.
 D.O.F. de 20 de diciembre de 1993.
 D.O.F. de 27 de diciembre de 1993.
 D.O.F. de 28 de diciembre de 1993.
 D.O.F. de 04 de enero de 1994.
 D.O.F. de 28 de diciembre de 1994.
 D.O.F. de 14 de febrero de 1995.
 D.O.F. de 15 de febrero de 1995.
 D.O.F. de 02 de marzo de 1995.
 D.O.F. de 07 de abril de 1995.
 D.O.F. de 11 de mayo de 1995.

D.O.F. de 12 de mayo de 1995.
 D.O.F. de 29 de mayo de 1995.
 D.O.F. de 07 de junio de 1995.

El Financiero del 06 de enero de 1995.
 El Financiero del 12 de enero de 1995.
 El Financiero del 30 de enero de 1995.
 El Financiero del 1° de febrero de 1995.
 El Financiero del 13 de marzo de 1995.
 El Financiero del 09 de abril de 1995.
 El Financiero del 06 de mayo de 1995.
 El Financiero del 08 de mayo de 1995.

La Jornada del 30 de diciembre de 1994.
 La Jornada del 03 de enero de 1995.
 La Jornada del 04 de enero de 1995.
 La Jornada del 08 de enero de 1995.
 La Jornada del 09 de enero de 1995.
 La Jornada del 22 de enero de 1995.
 La Jornada del 27 de enero de 1995.
 La Jornada del 29 de enero de 1995.
 La Jornada del 30 de enero de 1995.
 La Jornada del 02 de febrero de 1995.
 La Jornada del 03 de febrero de 1995.
 La Jornada del 07 de febrero de 1995.
 La Jornada del 16 de febrero de 1995.
 La Jornada del 17 de febrero de 1995.
 La Jornada del 18 de febrero de 1995.
 La Jornada del 21 de febrero de 1995.
 La Jornada del 22 de febrero de 1995.
 La Jornada del 23 de febrero de 1995.
 La Jornada del 28 de febrero de 1995.
 La Jornada del 08 de marzo de 1995.
 La Jornada del 09 de marzo de 1995.
 La Jornada del 10 de marzo de 1995.
 La Jornada del 11 de marzo de 1995.
 La Jornada del 13 de marzo de 1995.
 La Jornada del 17 de marzo de 1995.

La Jornada del 19 de marzo de 1995.
La Jornada del 22 de marzo de 1995.
La Jornada del 28 de marzo de 1995.
La Jornada del 06 de abril de 1995.
La Jornada del 22 de abril de 1995.
La Jornada del 26 de abril de 1995.
La Jornada del 28 de abril de 1995.
La Jornada del 30 de abril de 1995.
La Jornada del 04 de mayo de 1995.
La Jornada del 17 de mayo de 1995.
La Jornada del 21 de mayo de 1995.
La Jornada del 22 de mayo de 1995.
La Jornada del 04 de junio de 1995.
La Jornada del 06 de junio de 1995.
La Jornada del 09 de junio de 1995.
La Jornada del 14 de junio de 1995.
La Jornada del 21 de julio de 1995.
La Jornada del 28 de julio de 1995.
La Jornada Laboral 27 de abril de 1995.
La Jornada Laboral 25 de mayo de 1995.
Reforma del 26 de abril de 1995.

Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica.

Diccionario Enciclopédico Oceáno Uno, edición 1994.

Programa de Acción para reforzar el Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (1990-1994).

Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública (1990-1994).

Primer Informe de Gobierno 1989 de Carlos Salinas de Gortari.

Sexto Informe de Gobierno 1994 de Carlos Salinas de Gortari.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A N E X O I

IV. RESULTADOS DEL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN

El proceso de desincorporación de las entidades paraestatales es sin duda una de las acciones más relevantes de la presente administración.

Universo de entidades paraestatales

Al 1° de diciembre de 1988, el universo de entidades paraestatales era de		Al 31 de diciembre de 1993, el total de entidades paraestatales es de	
Vigentes	414	Vigentes /	210
En desincorporación	204	Empresas	70
	618	Banco de desarrollo y fiduciosos de fomento	38
De diciembre de 1988 a diciembre de 1993 se reestructuraron algunas entidades, se reinstalaron 7 procesos y se crearon 32 entidades, lo que produjo un incremento de	39	Entidades de servicio institucional	102
	857	En desincorporación	48
De diciembre de 1988 a diciembre de 1993 se concluyeron los siguientes procesos de desincorporación		Liquidación	32
Liquidadas	139	Extinción	3
Extinguidas	48	Venta	13
Fusionadas	17		
Transferidas	11		
Ley Federal de las Entidades Paraestatales	25		
Vendidas*	159	Total	258
	389		

Fuente: SCA/1993

* Se refiere a las empresas de participación estatal mayoritaria. Adicionalmente, se debe considerar la conclusión del proceso de enajenación de 62 activos y unidades industriales, 20 empresas de participación estatal minoritaria, así como 12 casos especiales entre los que se encuentran las Sociedades Mercantiles de Fomento, con lo cual se formalizó un total de 253 operaciones de venta.

mapa Gráfico

EVOLUCION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES DE DICIEMBRE DE 1988 A DICIEMBRE DE 1993

