

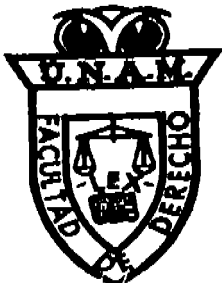


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"REPERCUSIONES Y PROYECCION EN EL DESARROLLO
ECONOMICO EMPRESARIAL Y AGROPECUARIO EN
MEXICO, CON LA APLICACION DE LOS TRATADOS DE
LIBRE COMERCIO, EN ESPECIAL EL TLCAN"

T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A ;
LIC. ALFONSO TIRSO MUÑOZ DE COTE OTERO



TUTOR: DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER

MEXICO, D. F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ALFONSO TIASO

MIEMBRO DE ESTE ORGANISMO

FECHA: 24 01 2008

FIRMA: [Firma manuscrita]

ÍNDICE

CAPÍTULO I GLOBALIZACIÓN Y LIBERALIZACIÓN EN LA AGRICULTURA

I. Democracia y Globalización. Nuevos paradigmas	1
A) Introducción.....	1
B) Globalización.....	7
II. Liberalización comercial, de la sustitución de importaciones al TLCAN.....	19
III. Integración comercial. Aspectos endógenos y exógenos de la integración comercial.....	23
A) Concepto de integración económica.....	24
B) Agricultura y globalización.....	29

CAPÍTULO II EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE PROMOTOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN EL SECTOR AGROPECUARIO

I. Etapas de la Integración Económica	34
A) Zona de Libre Comercio	34
B) Unión Aduanera	38
C) Mercado Común	41
D) Unión Económica	43
II. Tratados Internacionales	45
A) Doctrina	49
B) Marco Jurídico	54
III. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	62
A) Introducción	63
B) Panorama General durante su vigencia	68
C) Ventajas	71
D) Desventajas	74

CAPÍTULO III LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO MEXICANO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y AGROPECUARIO EN MÉXICO

I. Participación de la Administración Pública Centralizada	78
A) SAGARPA	83
B) SEMARNAT	89
C) SEDESOL	94
II. Programas financieros y asistenciales emprendidos	99
A) FIRA	99
B) Financiera Rural	103
III. El papel de la banca comercial y de desarrollo	104
IV. La articulación de las entidades y programas con las organizaciones campesinas.....	107
V. La participación de los organismos internacionales	110
A) FAO	111
B) OMC	118
C) BID	126
D) OCDE	129

CAPÍTULO IV EL ESTADO SOCIALMENTE RESPONSABLE

I. Estudio sobre la naturaleza del Estado	135
II. Elementos del Estado	139
A) Sociales	139
B) Económicos	143
C) Jurídicos	145
D) Políticos	147
III. Estudio sobre las funciones del Estado y su vinculación con el desarrollo agropecuario ..	152
A) Legislativa	154
B) Ejecutiva	168
C) Jurisdiccional	171
D) Rectoría Económica	174
IV. La responsabilidad del Estado frente al electorado	179
V. La transición del Estado Liberal al Estado Social y Democrático de Derecho	184

CAPÍTULO V LA EMPRESA PÚBLICA Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO

I. Orígenes de la Empresa Pública y diferencias con la empresa privada	190
II. Concepto de Empresa Pública	200
III. Características de Empresa Pública	206
IV. Desarrollo económico y Empresa Pública	207
V. Constitución de la empresa pública	212
VI. El objeto de la Empresa Pública	216
VII. El capital constitutivo de la Empresa Pública	219
VIII. Órganos de administración de la Empresa Pública	226
IX. Órganos de vigilancia de la Empresa Pública	233

CONCLUSIONES GENERALES	241
-------------------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	249
---------------------------	------------

CAPITULO I
GLOBALIZACIÓN Y LIBERALIZACIÓN COMERCIAL
EN LA AGRICULTURA
DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN. NUEVOS PARADIGMAS

A) INTRODUCCIÓN

La democracia y la globalización representan dos paradigmas los cuales no podemos dejar de lado, son los nuevos ejes rectores de la política mundial para el desarrollo económico y social de los países, los cuales no se pueden ver de manera individual: uno impacta al otro en equidad de fuerza.

La importancia de encontrar una definición de la democracia radica en lo que esperamos de ella, por tal motivo, no es importante, o lo menos trascendente es encontrar la definición gramatical de la palabra, sino más bien discernir sus alcances. Para entender a la democracia no solo es necesario irnos a una definición de carácter descriptivo (real), sino también se necesita encontrar su carácter prescriptivo (ideal); son las dos caras de la misma moneda.¹

El concepto de democracia a través de los años ha ido evolucionando como las propias naciones y así ahora tenemos múltiples acepciones de lo que significa o debe significar democracia, para los efectos de éste trabajo abordaremos y explicaremos a la democracia no sólo en su aspecto como forma de gobierno sino como característica sustantiva para el desarrollo de un país y su integración al nuevo orden mundial.

Debemos tomar en cuenta que con el fin de la guerra fría lo que siguió en el panorama mundial era lo que se ha llamado un proceso de democratización que significa ahora una política mundial para terminar con los regímenes autoritarios y

¹ Cfr.- SARTOIRI, Giovanni, "¿Que es la democracia?", IFE y TRIFE, México; 1993. pp. 3 y 4.

promover el de la democracia, pero qué es entonces la democracia y como ayuda el desarrollo de una nación.

Antes hay que decir que el llamado proceso de democratización tiene que ver con el proceso que tiene lugar cuando se adopta como forma de gobierno un sistema democrático en una sociedad determinada ya sea por primera vez o si se retoma después de un periodo de derogación de las libertades individuales y políticas en la toma de decisiones y representación de una sociedad.

Así tenemos que el concepto original ha evolucionado de ser *el gobierno del pueblo* conforme a su raíces griegas: *demos* que significa pueblo y *kratos* que significa gobierno. Actualmente tenemos múltiples adjetivos, definiciones o tipo de democracia, pero mas que definiciones se le han atribuido una serie de características y aspectos de valor a los sistemas de gobierno basados en elecciones, los cuales se deben cumplir para que un régimen sea considerado democrático. No basta con llevar a cabo elecciones donde a través del voto se elijan a los gobernantes sino que va más allá, pues su frontera, de acuerdo a las expectativas que se han generado en torno a su concepto son mucho más ambiciosas que, una mera forma de gobierno.

Hasta la fecha no existe una concepción universal y unitaria (unívoca) de la democracia; desde los griegos había confusión al respecto, aunque se debe a *Herodoto* la idea de la democracia como el gobierno del pueblo. En su obra proclama la igualdad de derechos civiles y políticos de los ciudadanos, el sorteo de las magistraturas, la rendición de cuentas de quienes detentan cargos públicos y todas las deliberaciones se someten a la comunidad. Aristóteles diferencia el ejercicio del poder por los ricos y los pobres; en el caso de los primeros se trata de una oligarquía, mientras que en el segundo supuesto se trata de democracia.²

² Cfr.- CABO DE LA VEGA, Antonio de, "El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación", UNAM, México; 1994. pp, 11 a 16.

Durante el siglo XVII en Europa, principalmente en Inglaterra, algunos tratadistas y filósofos advirtieron la necesidad de que el gobierno proviniera del consentimiento y no de la imposición, y que se tratara de un gobierno de leyes y no de hombres. En relación al poder político, algunos sostenían que la riqueza económica, sobre todo en tierras, es la que lo proporciona, principalmente.³

La población mexicana toleró el presidencialismo y el sistema político con la esperanza de mantener su desarrollo económico y lograr el mejoramiento económico de la población, motivo por el cual, lógicamente, menospreció la legitimidad democrática siempre y cuando se logaran resultados satisfactorios en lo económico y lo social. Así por ejemplo, ante la imposibilidad del sistema para brindar beneficios a las mayorías, cuando al mismo tiempo se deterioró la situación de privilegio de que gozaban algunos mexicanos, provocó una crisis social que se vio reflejada en el movimiento de 1968.

Cabe señalar que toda organización democrática conlleva la asunción básica de cuatro principios fundamentales que deben de plasmarse en su normativa, los mismos que reflejan los presupuestos básicos de este sistema. Ellos son el principio de la igualdad, el de la libertad, el del *pluralismo* y el de la tolerancia. La democracia debe ser incluyente, es decir que se deben tomar en consideración las necesidades completas de toda la población, no de las mayorías, muchos menos de minorías mayoritarias.

Para que un régimen sea considerado democrático, debe cumplir con ciertos principios y características entre los que destacan: contar con un sistema representativo, régimen de partidos, soberanía del pueblo, división de poderes y respetar las garantías sociales e individuales; además de cumplir con el principio de la supremacía constitucional, puesto que la Constitución es la ley suprema de todo orden jurídico.⁴

³ Cfr.- Ibid. p. 28.

⁴ Cfr.- PATIÑO CAMARENA, Javier, "Nuevo derecho electoral mexicano", 5ª edición, editorial constitucionalista, México; 1999. pp. 12 y 13.

Pese a lo expuesto, podemos decir que la práctica democrática por excelencia se ve culminada con la realización de elecciones. El autor alemán *Dieter Nohlen* concibe las elecciones como una técnica útil para la designación de los representantes toda vez que, las elecciones son presupuesto de la democracia; a través de ellas se puede sustituir otros procedimientos como la designación de representantes mediante sucesión, por oficio o nombramiento; por tanto, las elecciones representan el método democrático para designar los representantes del pueblo.⁵

Al respecto, en el caso mexicano, la Constitución en su carácter de ley suprema, en su artículo 35, incisos I y II, otorga a los ciudadanos mexicanos la prerrogativa de votar y de ser votados para acceder a los cargos de elección popular; en el artículo 39 establece que la soberanía nacional reside originariamente en el pueblo y este tiene el derecho a alterar o modificar la forma de gobierno, y el artículo 40 expresa la voluntad del mismo de constituirse en un República representativa, democrática y federal.

La Constitución es muy clara al enunciar los principios mencionados, pero no basta con que otorgue el derecho a participar en las elecciones, ni que se manifieste la voluntad de contar con un régimen democrático, sino que es de suma importancia que los procesos electorales también cuenten con la credibilidad y confianza del pueblo, además de que queden libres de toda sospecha por parte de los partidos políticos, para que los gobernantes y sus actos de gobiernos, como lo es la firma de Tratados Internacionales cuenten con la legitimidad y legalidad que otorga la Constitución.

La vinculación entre la democracia como principio de organización del poder estatal y el derecho electoral sirve, según afirma *Cabo de la Vega*, para distinguir el derecho electoral en sentido estricto u otras formas de organización de los

⁵ NOLHEN DIETER, "Sistemas Electorales y partidos políticos", UNAM, Fondo de Cultura Económica, México 1995.

representantes populares. Estos mecanismos a través de los cuales se eligen a los representantes del pueblo y sus gobernantes, así como la regulación de los partidos políticos, de los órganos electorales y de las instituciones de la materia electoral guardan en el fondo del principio de la democracia.⁶

Para la elección de los gobernantes que requieren del consenso popular se pueden utilizar distintos sistemas, unos mejores que otros, unos más representativos que otros, diseñados para que la voluntad del pueblo se vea reflejada en las políticas públicas que se adoptan para gobernar. Durante mucho tiempo se menospreció la importancia de los sistemas electorales, pero este tema ha cobrado vigencia a partir de que el Estado contemporáneo solo se puede sostener mediante la legitimidad y el consentimiento de sus gobernados.

Algunos tratadistas de la materia consideran que la cultura; es decir, el conocimiento constituye la piedra angular de la democracia, en ese sentido se ha pronunciado *Ángel Rafael Díaz Ortiz*⁷, quien textualmente, en su momento señaló: *"En la construcción de la vida democrática de un pueblo, el respeto derecho de la voluntad ciudadana es el cimiento; pero la piedra angular la constituye el enriquecimiento cultural constante de quien con su voto en el procedimiento democrático deslinden el destino de la cosa pública, por que solo la cultura previene la democracia de su peor riesgo: la demagogia"*⁸

Se ha dicho que la democracia y la representación son conceptos excluyentes, y que su coexistencia genera el falseamiento de ambos. Por ejemplo, en Atenas se desconoció cualquier forma de representación dentro de una vida democrática. Se decía que eran ciudadanos porque ellos directamente decidían las cosas de la

⁶ Cfr.- CABO DE LA VEGA, Antonio de. Op. Cit. pp, 11 y 12.

⁷ Coordinador de la Unidad Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁸ DIAZ ORTIZ Ángel Rafael, "Democracia y Representación. Memoria del Tercer Congreso Internacional del Derecho Electoral", Tomo I, UNAM, México; 1999. p.113.

ciudad, por lo que la elección de sus magistrados atendía simplemente a cuestiones teológicas mediante el mecanismo del azar.⁹

Actualmente, la toma de decisiones políticas por los gobernados sin intermediarios es a lo que se conoce como democracia directa. Sin embargo, la representación de los ciudadanos en la toma de decisiones se debió a cuestiones prácticas y de lucha por el poder, pues ya no era posible congregarse a toda la ciudadanía para deliberar; el espacio físico y temporal era insuficiente para darle oportunidad de expresarse a todos los ciudadanos. De ahí surge la necesidad de confiar en otros para la deliberación de asuntos que atañen a la comunidad política y que afectarán su vida diaria. En este sentido, la elección de los representantes no se daba bajo un marco de competencia como se concibe en la actualidad, toda vez que los representantes eran electos mediante *acclamatio*, como un mecanismo para reforzar la idea de preeminencia, como en el caso de los terratenientes ingleses quienes representaban a sus arrendatarios, o eran nombrados por las corporaciones municipales, mientras que los representantes de la iglesia lo eran en razón de su digno cargo.

Hoy nos queda claro que la democracia debe ser indirecta, ante las actuales circunstancias del Estado contemporáneo; es decir, la que se ejerce a través de los representantes populares y los gobernantes que son electos en comicios legales y transparentes, que permitan la legitimación de quienes tendrán en sus manos los destinos de los mexicanos durante un lapso de tiempo más o menos razonable.

Actualmente, la democracia no sólo se concibe como una forma de organización política, sino como una forma de vida, con fundamento en el artículo 3º Constitucional, al disponer que la democracia no sólo es una estructura jurídica o un régimen político, sino un sistema de vida que se funda en el constante

⁹ FLORES Imer B. "Entre la gobernabilidad y la representatividad: Hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional", UNAM, México; 2001. pp. 1 y 2.

mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En tal virtud, la democracia implica que todos puedan participar directa o indirectamente en la toma de las decisiones que concierne a todos, al ejercitar su voluntad libre y responsable y resultar beneficiarios de dicho ejercicio, tanto en lo político, en lo económico y en lo social, a lo que *Imer Flores* concibe como una democracia integral.¹⁰

B) GLOBALIZACIÓN

Ahora bien la democratización mundial ha representado un empuje y fuerza de cohesión a nivel internacional como una fuerza globalizadora que traspasa fronteras y límites formales, la historia mundial nos indica que el gran componente de unión o relación entre sociedades y países ha sido el comercio actualmente marcado con nuevas reglas y complejos sistemas de intercambio de mercancías, bienes y servicios, con barreras naturales como el lenguaje, moneda, valores y sobre todo ideológico y cultural, barreras que han sido rotas a través de diversas políticas y años de negociación y es aquí donde cabe destacar el papel de la globalización.

La globalización también particulariza una nueva configuración espacial de la economía y la sociedad mundial resultante del desbordamiento de la capacidad preceptiva de los Estados nacionales dada la interdependencia de las nuevas relaciones comunicativas, económicas, ambientales, sociales y culturales impuestas por la revolución informática, la unificación geopolítica del mundo y la reestructuración transnacional del capitalismo. De ello se deriva la redefinición de las relaciones espaciales entre el mundo.

La globalización debe ser entendida como el proceso de unión entre países y sociedades hacia un fin común con la adopción de políticas sociales y comerciales similares, por eso lo trascendental de fenómeno democratizador aparejado de una tendencia globalizadora que abarca todas las esferas humanas, son sin duda los dos paradigmas mundiales que rigen a las sociedades actualmente, y así hay que

¹⁰ Idem.

entenderlo para explicar la transformación que el comercio mundial ha sufrido y sobre todo poder tener una visión clara de hacia donde vamos y que acciones se pueden o deben tomar para sacar el mayor provecho de estas tendencias sociales sistémicas irreversibles, lo cual plantea nuevos retos para los gobiernos.

La globalización como fenómeno o política mundial de apertura de mercados y sistemas de gobierno tiene, así como la democracia múltiples características y dimensiones. Pero se debe destacar también el papel que en este proceso globalizador han jugado las empresas transnacionales que desde hace décadas han representado el ejemplo claro de que el comercio como función de cohesión y relación entre países y sociedades ha sido el motor globalizador y a partir de los 90's la democratización.

Hay que decir que anteriormente durante los años de la guerra fría, el paradigma mundial era ideológico el comunismo y socialismo frente al capitalismo, así era más una lucha por influencia política territorial y gobiernos afines que por impulsar mercados comunes. En este contexto es necesario recordar un poco el pensamiento de *Adam Smith*, pensador del siglo XVIII, cuyas ideas son la base de este sistema. La obra de *Smith* tiene gran importancia ya que en ella recoge gran parte del conocimiento de sus antecesores.

El pensamiento de *Adam Smith* está influenciado por los fisiócratas, en particular por *Quesnay* y *Turgot*, sin embargo, antes de tener contacto con tales ideas, *Smith*, tenía nociones acerca del *laissez-faire, laissez-passer* las cuales se fortalecieron con posterioridad. Pues este pensador las entiende como la no intervención del Estado en la vida económica, en particular, en aquello relacionado con la producción, dado que lo considera como un mal administrador en virtud de que no maneja fondos propios; en este orden de ideas, le reconoce sólo tres funciones al Estado:

- 1.- Administración de Justicia.
- 2.- Defensa del país.

3.- Promoción y sostenimiento de instituciones en las cuales la iniciativa privada no tenga interés.¹¹

De acuerdo con lo anterior, *Adam Smith* se muestra como un liberalista, y por ende habla acerca del comercio exterior, al cual concibe como un buen medio para exportar los excedentes de cada país; se manifiesta en contra del proteccionismo que imposibilita la capitalización del país, ya que considera la existencia de un reparto natural de riqueza entre los países, la cual debe intercambiarse; percibe a las aduanas como instituciones que impiden el aprovechamiento de las ventajas que pueden ofrecer los países extranjeros; y que de hecho pueden nulificar dichas ventajas a través de los impuestos al comercio, sin embargo justifica la presencia de ciertos impuestos cuando se trata de proteger la industria nacional.

Otro pensador al que debe considerarse es *David Ricardo* quien vivió en el siglo XIX y cuyas aportaciones hicieron evolucionar la ciencia económica de manera importante, sin embargo, para los efectos del presente trabajo sólo consideramos teorías en torno al comercio exterior. *David Ricardo* es partidario del libre cambio en lo que se refiere al comercio internacional. Sus principales aportaciones en esta materia son, por una parte, el descubrimiento del mecanismo del movimiento de mercancías así como la determinación del papel que juega la moneda en este mecanismo; y por otra la teoría de la ventaja comparativa.

Cuando un país tiene una balanza de comercio desfavorable, es necesario que salga la moneda para cubrir el déficit existente logrando con ello una escasez de la moneda, con lo que se genera un incremento en su valor y una baja en los precios. Lo anterior tiende a complicarse cuando los vendedores empiezan a verse afectados por la baja de precios, entonces es el momento de detener la salida de

¹¹ Cf.- GÓMEZ GRANILLO, Moisés, "Breve historia de las doctrinas económicas", 17ª edición, Esfinge, México; 1991. pp. 58 a 65.

la moneda y permitir que poco a poco entre de nuevo hasta que se logre con ello el restablecimiento del equilibrio por la corriente inversa.

Este mecanismo de movimiento de la moneda y las mercancías es de vital importancia toda vez que las operaciones de cambio son tan sensibles que toda elevación que sufra la moneda, por pequeña que esta sea estimula las exportaciones y hace disminuir las importaciones.

Por otra parte, la explicación clásica del comercio internacional, tiene como fundamento la teoría de la ventaja comparativa, la cual consiste en la afirmación de que los países se especializan en aquellos bienes y servicios en los cuales tengan menores costos, con lo que obtienen una ventaja. Estas diferencias de costos, de acuerdo con la teoría de David Ricardo, se deben a las tecnologías distintas que existen en cada país; no obstante, actualmente, la ventaja comparativa se explica de manera diferente, ya que las diferencias en los costos se deben a las distintas dotaciones de trabajo y capital, de tal manera que un país con mucha mano de obra y poco capital se especializará en productos que requieran mucha mano de obra (intensivos de trabajo); y los países que cuenten con mucho capital y poca mano de obra, se especializarán en bienes que para su producción se necesita de bastante capital (intensivos de capital); generándose así un necesario intercambio de bienes y servicios.¹²

Aquí encontramos otro efecto de fuerte impacto que se está viviendo bajo el marco de la globalización la creación de mercados comunes ya sea regionales, subregionales e inclusive continentales que conformen bloques económicos. Pero para ello se deben garantizar reglas claras y de largo alcance en los gobiernos por eso entra el papel de la democracia como sustento ideológico y de forma de gobierno que garantizara esas bases firmes para la creación de bloques comunes de comercio.

¹² Ibid., pp. 87 a 97.

Se puede concebir a la globalización como un proceso histórico complejo de carácter inédito, que al mismo tiempo se puede ver desde distintos enfoques. Sin embargo las distintas posiciones que se llegan a advertir tienen un común denominador que se sintetiza de la siguiente forma:

- La globalización no es tan solo un nivel de superación de internacionalización o transnacionalización de la economía y la sociedad mundial, sino también resulta ser una realidad histórica cualitativamente distinta a las anteriores.
- Es un proceso histórico inseparable de otros procesos, tales como la revolución informática, la reestructuración Potoskyana del capitalismo, o la economía y la reunificación económica y política, el mundo bajo la dirección del capitalismo; así como la nueva vivificación de los principios liberales que prevalecieron durante el siglo XIX.
- Significa la redefinición de las funciones del Estado nacional y sus relaciones con la economía y la sociedad, lo cual no implica el ocaso del mismo.
- Los distintos aspectos jerarquizados son casi todos de carácter espacial – territorial, que tienden a la integración de actividades que espacialmente se encuentran dispersas.¹³

En virtud de que el concepto de globalización es muy amplio, en este trabajo de investigación nos referiremos únicamente a lo que concierne a la globalización en su aspecto económico. Dentro de la globalización económica, existen tres conceptos fundamentales, que son el capital, el comercio y las finanzas; de los cuales en esta investigación sólo se trabajará en torno al segundo elemento que es el comercio.

¹³ Cfr.- BASAVE, DAVAT, MORERA, RIVERA RIOS, RODRIGUEZ, (coordinadores), "Globalización y alternativas influyentes para el Siglo XXI", Editorial UNAM, México 2002. pp. 58 a 66.

Es oportuno, hacer referencia dentro de este contexto, a las ideas del presidente estadounidense *Franklin Delano Roosevelt*, quien sostenía que para mantener la paz mundial, era necesario garantizar el crecimiento y la justicia económica; para lo cual propuso la creación de tres organismos trascendentales dentro del proceso de globalización económica, que son el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Organización Mundial de Comercio.

En la década de los setentas, se desarrollaron nuevas teorías en torno al comercio internacional, las cuales explican los intercambios entre países, dada la existencia de economías de escala, (aquellos factores que permiten reducir los costos de la producción en la medida en que se aumenta la cantidad del producto total) así como por el comportamiento competitivo de las grandes corporaciones. Es precisamente en esta etapa donde se produjo un cambio en la cantidad de bienes manufacturados provenientes de los países del Sureste asiático (Japón, Taiwán, Corea del Sur, Singapur, Hong Kong, China, Tailandia, Malasia y Vietnam); ya que las exportaciones de este tipo de bienes, han aumentado de manera sumamente considerable, dando con ello gran importancia al papel que actualmente juegan estos países en la economía mundial.

No obstante, el período más crítico y determinante fue la década de los 80's, en la cual, como requisito de inserción en el sistema mundial, se produce una apertura indiscriminada de las economías latinoamericanas (*laissez faire laissez passer*) siguiendo así con el discurso neoliberal global que tiende a concebir como inevitables las necesidades o exigencias económicas, siendo que en realidad son opciones políticas.

A partir de esta década, se aplicaron políticas neoliberales que buscaban ir a tono con los actuales procesos mundiales -globalización, modernización, apertura y formación de bloques económicos- acelerando la tendencia a una menor participación directa del Estado en la actividad económica, e incluso formulado

una reforma del papel que el Estado debe asumir en un contexto de extrema apertura al exterior.¹⁴

Para Joaquín Estefanía: *“La globalización es un proceso por el que las economías nacionales se integran progresivamente a la economía internacional de modo de que su evolución dependerá cada vez mas a los mercados internacionales y menos de las políticas económicas de los gobiernos”*.¹⁵

La investigadora *Sofía Méndez Villareal* señala que: *“el concepto de globalización es abstracto e intenta dar cuenta de una tendencia que se pretende irreversible: la creciente integración de las economías nacionales a la economía mundial por vía de la desregulación, en alguna medida se trata de un termino con una fuerte connotación ideológica favorable a los planteamientos neoliberales”*.¹⁶

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la globalización “es la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y de servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología.”¹⁷

Ésta tiene varias dimensiones: una extensiva (o cuantitativa), de cambio estructural (o cualitativa), una ideológica y una política.¹⁸ La primera se refiere a la expansión mundial del capitalismo prácticamente a todos los rincones del planeta,

¹⁴ OLMEDO CARRANZA, Bernardo, “Crisis en el campo mexicano. Cuadernos de Economía”, UNAM- Instituto de Investigaciones Económicas, México; 1993. p.14.

¹⁵ ESTEFANÍA, Joaquín, “La nueva economía, la globalización”, Editorial. Debates, Madrid, España; 1996. p. 14.

¹⁶ MENDEZ VILLAREAL, Sofía, “Tratado de Libre Comercio y Globalización”, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México; 1992. pp. 31 a 43.

¹⁷ Fondo Monetario Internacional. “Las perspectivas de la economía Mundial”, Washington, D.C. 1997.

¹⁸ ESTAY, Jaime. “El comportamiento reciente de la economía mundial”, En GIRÓN Alicia, MARTÍNEZ Osvaldo y ESTAY Jorge (coordinadores). “La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI”, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Porrúa. México; 2001. p. 28.

así como la expansión mundial de las redes de comunicaciones y transportes, del mercado mundial de mercancías y capitales, la transnacionalización de las empresas, la movilidad nacional e internacional de las personas, la unificación tecno-económica y política, fenómeno que permitió el inicio de un acelerado y amplísimo proceso de homogeneización social y cultural contradictorio y desigual; la segunda dimensión se dirige hacia la revolución informática y de las comunicaciones, y la completa unificación del mercado mundial por primera vez en la historia del capitalismo.

La globalización, según John Saxe, *"es un equivalente a la internacionalización económica, es decir, la existencia de una economía internacional relativamente abierta y con grandes y crecientes flujos comerciales y de inversión de capital entre las naciones y, por lo tanto, es un fenómeno íntimamente vinculado con el desarrollo capitalista, intrínsecamente expansivo y que tiene en la experiencia colonial e imperial una de sus más claras expresiones históricas y contemporáneas."*¹⁹

En las últimas décadas del siglo XX el fenómeno de la globalización se convirtió en sinónimo de economía internacional. Dicho proceso no es nuevo, pues algunos analistas reconocen que se generó desde siglos pasados, pero se ha extendido a todos los ámbitos político, social, cultural por ello se dice que la globalización es el principal de los grandes cambios que han transformado al mundo, ya que ha logrado tanto una *cuasi* integración potencial del mundo como una profundización de las disparidades existentes entre los países que lo componen.

La internacionalización de la producción logró su consolidación por obra de las inversiones extranjeras directas (IED), el crecimiento de los intercambios comerciales y la internacionalización de los circuitos de financiamiento, gracias a los cuales se conformó una economía globalizada.

¹⁹ SAXE FERNÁNDEZ, John. "Globalización e imperialismo. En Globalización: crítica a un paradigma". Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Plaza y Janés, México; 1999. p. 9.

Este proceso ha influenciado de forma significativa las relaciones comerciales y económicas en todo el mundo, generando como consecuencia algunos cambios en estos aspectos; en este sentido podemos precisar que la globalización económica se caracteriza principalmente por:

- **Globalización de los mercados financieros.** Lo cual se ve reflejado en la movilidad internacional de capital, el aumento de fusiones y escisiones entre empresas y la desregulación de mercados financieros.
- **La internacionalización de mercados y estrategias empresariales.** En este aspecto es notable la integración de las actividades empresariales en una escala mundial, la búsqueda global de componentes y alianzas estratégicas así como el establecimiento de operaciones integradas en diversas partes del mundo, incluso en lo relativo a investigación y desarrollo.
- **La difusión internacional de tecnología.** El aumento de la tecnología de la información y las telecomunicaciones facilita el crecimiento de las cadenas globales dentro de una misma empresa o entre empresas distintas.
- **La transformación de patrones de consumo en productos culturales susceptibles de comercializarse en todo el mundo.** Existe una transferencia de modelos de vida predominantes donde se adquieren diversos patrones de consumo; dentro de este proceso los medios de comunicación juegan un papel relevante.
- **La internacionalización de la capacidad regulatoria de los Estados nacionales dentro de un sistema político y económico de carácter global.** Se percibe una disminución en los papeles que juegan los gobiernos nacionales, intentando diseñar una nueva generación de reglas e instituciones para un gobierno de carácter global.
- **La disminución de las atribuciones de los gobiernos nacionales en el establecimiento de reglas para el gobierno global.** Los Estados centran su atención en el análisis de la integración de sociedades

mundiales dentro un sistema global político y económico guiado posiblemente por un poder central.

Como resultado de todos los procesos convergentes y de esto, surge un mercado mundial global que permite confluir a los mercados nacionales y que origina, a su vez, tres mercados particulares: el mercado global de mercancías y servicios; el mercado global de valores y dinero (financiero); y el mercado mundial de fuerza de trabajo.

Hablar de globalización económica es hacer referencia a los procesos que abarcan distintos fenómenos de carácter económico, político y social, como es el caso de la integración regional, el multilateralismo de las economías a través de los acuerdos internacionales surgidos por la interdependencia y la internacionalización.

El proceso de globalización esta acompañado de un proceso de regionalización. La formación de bloques económicos entre países involucra la reducción o la abolición de impuestos arancelarios y barreras, normalmente restringidas a los miembros del bloque. Sin embargo, también se presenta otro escenario, siendo este el multilateralismo. El sistema multilateral se caracteriza por la presencia activa de los Estados nacionales, que suscriben compromisos a través de acuerdos o tratados sin renunciar a su autonomía política y jurídica. Éste proceso surgió con el sistema de Naciones Unidas y demás instituciones y organismos internacionales que tienen como nota distintiva la cooperación entre Estados.²⁰ Este sistema *multilateral* esta representado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy, Organización Mundial de comercio (OMC).

²⁰ Cfr.- WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura, "Régimen Jurídico del comercio exterior en México", 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México; 2002. pp.10, 11 y 32.

Por el contrario, el *regionalismo* es un proceso que nace bajo esquemas de cooperación económica, comercial y política, y que puede asumir niveles de integración entre Estados, cuyo sustento se encuentra en el artículo XXIV del GATT de 1947, permitiendo a las partes contratantes formar bloques regionales comerciales sin que sus miembros hagan extensivas las concesiones que se otorgan entre ellos a los otros miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que no sean parte del grupo de integración, es decir, una excepción al principio de "nación mas favorecida".

Por razones de políticas y económicas, los procesos de integración tienen lugar de forma parcial, es decir, implicando a un número de países normalmente reducido. Se dice entonces, que asistimos a un proceso de regionalización, especialmente cuando los avances de la integración afectan a países desde un mismo ámbito geográfico.²¹

Las principales ventajas que tiene la integración económica son:

- a) La generación de ganancias derivadas de la especialización, a través de las ventajas comparativas y competitivas;
- b) Se obtienen economías de escala, se reducen o eliminan conflictos comerciales o políticos;
- c) Se mejora la satisfacción del consumidor mediante la reducción o eliminación de barreras arancelarias, aprovechamiento de oportunidades a empresas para que puedan ingresar al mercado mundial, y
- d) La reducción de costos.

Las principales desventajas son:

- a) La pérdida de la soberanía nacional,
- b) La dependencia hacia el exterior respecto de los productos y servicios que se ofertan en el mercado interno, lo que ya ocurre con algunos productos agrícolas.

²¹ TUGORES, Bela, "Teoría de la Integración Económica", Editorial UTHEA, México; 1964. p.1.

La globalización incide necesariamente en las políticas públicas que se adoptan en los países, pues la interdependencia de los miembros de la comunidad internacional provoca la toma de decisiones bilaterales o multilaterales a fin de no afectar negativamente la economía de algunos países. En ese orden de ideas, debemos entender que las decisiones legislativas y de gobierno de un Estado no se generan, siempre, por sus gobernantes o sus congresos o parlamentos, sino por virtud de acuerdos internacionales, tales como: políticas aduaneras, prácticas comerciales restrictivas, prácticas desleales de comercio internacional y licencias de importación, entre otras. Por virtud de dichos mecanismos, las decisiones que se adoptan en el exterior carecen de legitimidad, además de gozar de nula popularidad, porque el pueblo no entiende la justificación de las decisiones, ya que, incluso, existe poca información al respecto.

Las empresas son el motor de este proceso (aunque los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales –ONG's- y los organismos internacionales también desempeñan un papel relevante al tomar decisiones que afectan al entorno económico mundial) y sus estrategias de inversión y localización condicionan el nuevo orden internacional.

La fuerza con que se manifiesta la globalización en el momento actual, impulsada por la difusión de las tecnologías de la información, de las comunicaciones y de los transportes, ha generado fuertes transformaciones en los mecanismos de acumulación y regulación de la economía, por lo que el análisis se centra en lo que se denomina como globalización económica y globalización financiera.

En el ámbito financiero también se realizaron muchos cambios, ya que de un sistema de crédito bancario fuertemente regulado por la banca central se giro hacia uno caracterizado por el bajo costo financiero y la agilidad operativa, lo que dio lugar al sistema altamente volátil y relativamente desvinculado de la esfera productiva.

Surge así el concepto de globalización financiera, mismo que se ampliara considerablemente para incorporar a los llamados mercados emergentes además de que la temática de la deuda externa de los países en desarrollo será sustituida como preocupación central por la de las nuevas crisis cambiario-financieras globales y del debate sobre la regulación mundial de los flujos financieros.

Lo cierto es que la globalización ha utilizado como estrategia el neoliberalismo y es por ello que se profundizan las asimetrías entre las naciones que se subieron al "tren del progreso".

II. LIBERALIZACIÓN COMERCIAL (DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES AL TLCAN)

A manera de recapitulación debemos concluir entonces que la globalización es un aspecto inseparable de la consolidación internacional del proyecto histórico liberal, mismo que es utilizado como una estrategia para justificar las aperturas unilaterales y una normatividad de amplia libertad o desregulación de los sectores económicos nacionales, lo que permite la creciente internacionalización de los flujos de productos, capital y personas en el mundo, la disminución de las barreras comerciales, la ausencia de controles a la movilidad internacional de capitales (que funcionó como mecanismo de ajuste del patrón oro) y el abaratamiento de los costos del transporte.²²

En la ideología neoliberal las tendencias globalizadoras son tales que la lógica del mercado global ya no presta atención al lugar en el que se hace el producto, cuestiona la utilidad propia del Estado y sugiere que ante el surgimiento de los actores transnacionales (bancos y multinacionales, sistema global de comunicaciones) se observa una tendencia al predominio de los acuerdos e instituciones internacionales.

²² FLORES OLEA, Víctor y MARIÑA FLORES Abelardo. "Crítica de la globalidad dominación y liberalización en nuestro tiempo", Fondo de Cultura Económica, México; 1999. p. 242.

El predominio del neoliberalismo ha llevado a que se entienda la economía internacional como países autónomos y similares que tienen relaciones económicas internacionales entre sí y que deben competir en el ámbito internacional y en los propios mercados nacionales.

Las empresas transnacionales son las que encabezan y promueven la privatización de las industrias en todos los países (entre ellos la producción de alimentos). Estas corporaciones gobiernan la distribución nacional y global de los recursos, el monto y el carácter de las inversiones, el valor de las monedas y los lugares y formas de producción, además de que son las principales creadoras, usuarias y beneficiarias de la tecnología *constituyéndose en la fuerza motriz para la edificación de un mercado global desregulado a escala planetaria y de una producción asentada en lugares que garanticen la competitividad y la rentabilidad.²³

De igual forma, estas corporaciones patrocinan la liberalización comercial y promueven todos los acuerdos, en particular, los relacionados con el tratamiento de las inversiones extranjeras (IE). Se reemplaza así la política regulatoria y de control sobre la IE por una política que la promueve, otorgando la más amplia libertad para la actuación de las transnacionales.

Sustitución de las importaciones

En la Segunda Guerra Mundial se registró una aguda escasez internacional de bienes de consumo por lo cual México inició un proceso de sustitución de bienes de consumo duradero y no duradero, mediante la aplicación de una política proteccionista. Esto continuó hasta finales de la década de sesenta ampliándose hacia otros productos para promover la industria nacional.

²³ Cfr.- ROSAS, María. "La Economía Internacional en el siglo XXI OMC, Estados Unidos y América Latina", UNAM-FCPyS, México; 2000. p.33.

En este sentido, los apoyos fiscales jugaron un papel importante, aunque los controles de importación se convirtieron en el principal incentivo para el establecimiento de industrias, incluyendo los bienes de capital y bienes intermedios.

En la década de los 70's México busco dar una mayor selectividad al proceso de sustitución de importaciones, enfocándose al sector de equipos y materiales intermedios sofisticados, sin embargo, su contribución al crecimiento económico fue escasa. El proteccionismo externo y los avances tecnológicos provocaron que la industria tuviera un alcance exclusivamente local, profundizando en el esquema de proteccionismo y estímulos, en espera de la reactivación de la planta productiva y mejores circunstancias del mercado.²⁴

La devaluación de 1976 y el cambio en la estrategia económica provocaron que la proporción de fracciones sujetas a permiso previo se redujera de 80% en 1977 a 32% en 1979 y al mismo tiempo se elevaron los impuestos de importación para permitir el ajuste de las empresas nacionales al nuevo régimen. En términos de valor, 60% de las importaciones continuó sujeto a control en comparación con el 74% de 1974 y 57% de 1971.

Entre 1970 y 1980 se presentó por vez primera un alto índice de inflación, debido a que la contribución de sustitución de importaciones al crecimiento económico registra tasas muy bajas, en contraste con la demanda interna que muestra los niveles más elevados.

En 1981 debido a la sobre valuación del peso se establecieron mayores controles de importación y se incrementaron los impuestos respectivos, siendo este el mayor nivel de protección efectiva desde los años sesenta. En 1983 se sustituyó la protección comercial de permisos previos o licencias de importación por aranceles. Entre 1983 y 1985, fue claro para el gobierno que solo se materializaría la

²⁴ MORENO VALDEZ, Hadar, "Régimen jurídico del Comercio exterior", UNAM, México; p. 45.

inversión en el largo plazo en México, ya que se tenía la experiencia de los grandes cambios desde 1970 y a comienzos de los ochenta por lo que un régimen económico estable, se volvió un auténtico requisito para la inversión y el desarrollo.²⁵

A mediados de los 80's, la producción, el intercambio, la distribución y el consumo de muchos artículos atraviesan profundos cambios estructurales. *"Los mercados mundiales gobernaban no sólo los precios mundiales sino las fuentes mundiales para las manufacturas, las estrategias globales de las empresas internacionales integradas y a la postre la internacionalización de las economías nacionales."*²⁶

Las devaluaciones derivaron en el encarecimiento de las importaciones y, en consecuencia, de todos los insumos y tecnología procedente del exterior. Mientras que las exportaciones, a pesar de verse favorecidas por el tipo de cambio, no aumentaron dada la baja demanda externa (pues la crisis internacional, el capitalismo y la revolución agrícola propiciaron tanto la autosuficiencia de los países del norte como una franca caída de las materias primas).²⁷

En menos de una década se perdieron muchas autosuficiencias, entre ellas la alimentaria, por las aperturas externas o el levantamiento de aranceles proteccionistas; se perdió eran también por el desmontaje de la industria básica tanto de productos de consumo como de productos manufacturados y bienes de capital, las industrias: de calzado, textiles, confección, alimentos y bebidas,

²⁵ WALKER, Michael et al. "El TLC un enfoque trinacional", Fondo de Cultura Económica, México; 1994, p. 86.

²⁶ E. SANDERSON, Steven, "La transformación de la agricultura mexicana Estructura internacional y política del cambio rural", Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- Alianza Editorial Mexicana. México; 1990. p.25. El 22 de noviembre de 1985 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la opinión de los Senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Desarrollo Económico y Social, de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Segunda Sección de Relaciones Exteriores sobre la posible adhesión de México al GATT. El 25 de noviembre de 1985, el Presidente de la República encomendó al Secretario de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía dirigir las negociaciones con las partes contratantes del GATT, con el propósito de concertar la integración al mismo.

²⁷ Cfr.- GONZÁLEZ MOLINA, Rodolfo Iván, "América Latina Balance económico de dos décadas", Foreign Affairs en Español. Volumen 1, Número 3, Otoño-Invierno 2001, México; IFAM. p.30.

tabaco, metal- siderúrgica, de comunicaciones y construcción se vieron severamente afectadas por importaciones de mejor calidad y menor precio.

En tal contexto, la región latinoamericana se vio incapacitada y con un bajo poder de negociación para resolver sus problemas económicos, por lo que tomó la decisión de liberalizar su comercio para lograr con ello una modernización económica regional a través del incremento de la competencia y la competitividad.

III. INTEGRACIÓN COMERCIAL (ASPECTOS ENDÓGENOS Y EXÓGENOS DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL)

A partir de su etimología, por el vocablo *integrar* debemos entender componer un todo en sus partes que lo conforman. Es la reunión de partes para lograr un todo coherente.²⁸ Es por ello que el vocablo es utilizado indistintos campos del conocimiento y de la actividad humana. Por ejemplo *Filiberto Pacheco Martínez* propone la siguiente definición de integración: *“Es la aproximación y la fusión de sistemas separados hasta convertirse en uno solo.”*²⁹

El mismo autor concibe la integración económica *“como un proceso que implica diversas formas de manifestación: áreas de libre comercio, sistemas generalizados de preferencias, mercados comunes, uniones aduaneras, uniones económicas, etc.. Éstos a su vez entrañan status jurídicos derivados de fenómenos económicos para establecer objetivos específicos: la liberación del comercio, circulación de capitales, personas, tecnología, comunicaciones e impacto de las economías, donde participen agentes activos como son los gobiernos, partidos políticos, organismos internacionales, sindicatos grupos empresariales, cámaras de industriales, organizaciones populares e individuos, grupos de presión por medio de políticas y acciones concretas y concertadas.”*³⁰

²⁸ Cfr.- VILLAGRAN KRAMER, Francisco, “Teoría general del derecho de integración económica”, Editorial Universitaria Centroamericana; Costa Rica, 1969, p. 43.

²⁹ PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, “Derecho de la integración económica”, Porrúa. México; 1998. pp. 31 y 32.

³⁰ *Ibíd.* P. 43.

A) Concepto de la integración económica

Gunnar Myrdal la considera como *"un proceso económico y social que destruye barreras económicas entre los participantes de las actividades económicas."*³¹ En opinión del mismo, *"la economía no está plenamente integrada mientras no se abran anchos caminos para todos y mientras la remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual, independiente de diferencias raciales, sociales y culturales."*³² En ese orden de ideas, mientras no se logre una verdadera integración nacional, tampoco será posible la integración regional y mucho menos el ansiado multilateralismo, a través del cual se propaguen los beneficios económicos y sociales a todos los hombres, sin importar su país de origen, raza, credo religioso, sexo edad, entre otros.

Para Haberler la integración económica constituyen *"las relaciones económicas mas estrechas entre las áreas a las que concierne la libre circulación de los factores de la producción y la coordinación de las políticas económicas con el propósito de favorecer la igualación de los precios de los productos y de los servicios."*³³

En la opinión de Francisco Villagrán una integración no implica, necesariamente, la formación de una unidad, como en el caso de la integración económica, toda vez que una serie de países se pueden obligar recíprocamente a liberar el comercio entre ellos, suprimiendo las barreras arancelarias. No obstante, la integración puede ir más allá de la creación de una zona de libre comercio, como la formación de un mercado común, en donde se establezca la obligación del libre comercio entre los países que lo forman; tanto los originarios como los manufacturados, pactar la libre circulación de capitales, de servicios y de personas; al mismo tiempo se obligarían a la adopción de un arancel externo único aplicable a las importaciones que se dieran con países fuera de la zona. En ninguno de los dos supuestos se ha configurado un todo en sentido estricto, pero

³¹ MYRDAL, Gunnar, "Solidaridad o desintegración", Fondo de Cultura económica. México; 1986. P. 22.

³² Idem.

³³ Autor citado pro Myrdal Gunnar. Op. Cit.

si una agrupación en que se asumen obligaciones y derechos recíprocos. Estas etapas de integración difieren de la Unión Económica, en donde si hallamos la formación de una unidad; esto se debe a la existencia de la unificación en las políticas internas y externas de los países que la conforman, es decir, unificación de la política fiscal, comercial, de transportes, de moneda, etc. La Unión Económica comentada puede llegar al grado de convertirse en una unión política, como lo pretenden lograr en el corto plazo en el continente Europeo.

Un tipo de integración que escapa a lo económico es el que se advierte de la Unión de países para alcanzar objetivos específicos, tal es el caso de la creación de organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Comité Olímpico Internacional (COI) etc. En tal virtud, el concepto de integración que se sugiera se relaciona directamente con las modalidades económicas, sociales y políticas, así como de los objetivos que persigan los estados que la conformen. El motor de la integración que nos interesa es la economía y la política.³⁴

El mismo autor cita una definición elaborada por el Banco Interamericano de Desarrollo en los siguientes términos: *"La integración propiamente dicha es el status jurídico en el cual los Estados entregan algunas de sus prerrogativas soberanas, con el fin de constituir un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo trato, las personas, los bienes, los servicios y los capitales, mediante la armonización de las políticas correspondientes y bajo una égida supranacional."*³⁵

Para J. Tinbergen³⁶ *"la integración es la creación de la estructura más deseable de la economía internacional, mediante la remoción de los obstáculos artificiales a*

³⁴ Ibid. p. 46.

³⁵ Ibid. p. 47.

³⁶ Autores citados por SUNKEL, Osvaldo, "Integración política y económica", Editorial Universitaria. Chile; 1970. p. 29.

su operación óptima y la introducción deliberada de y todos los elementos deseables de coordinación y de unificación.”

En la opinión de F. Hartog, la integración económica es *“una forma más bien avanzada de la cooperación, distinta del término armonización; que se refiere a una consulta mutua sobre cuestiones importantes de la política económica”*.³⁷

En base a los anteriores apuntamientos, la integración se compone de una serie de elementos, que a continuación se desglosan:

- Constitución de un área o espacio;
- Libre circulación de cosas y personas;
- Armonización de una serie de políticas;
- La creación de un poder supranacional que se imponga a los estados integrantes.

Según lo percibe Lorena Schobert³⁸, los procesos de integración económica solo se pueden entender en la mundialización del comercio capitalista que se han propiciado, principalmente después de terminada la segunda guerra mundial. Señala que los procesos de integración se han enfocado a la creación de un mercado interno internacional; es decir, rebasando las fronteras nacionales con el objeto de armonizar aspectos monetarios, fiscales, políticas económicas e incluso, llegar a formar una unión política. Pero además, los procesos de integración actuales, a diferencia de los que se realizaban durante el siglo XIX, implican la cesión parcial de la soberanía estatal a instancias supranacionales o que al menos, tienen como eje a la empresa multinacional. En síntesis, la teoría de la integración económica puede definirse según Schobert, como *“una rama de la teoría del comercio internacional que se ocupa del agrupamiento de los mercados.”*³⁹

³⁷ Autores citados por PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, Op. Cit. P. 34.

³⁸ Cfr.- SCHOBERT Lizárraga, Lorena, “Globalización e integración económica México y la Unión Europea”, Universidad Autónoma de Sinaloa, México; 2001. pp. 42 a 44.

³⁹ *Ibid.* p. 45.

Hermilo López Bassols advierte que en el mundo se han creado bloques económicos regionales, principalmente durante los últimos 15 años. Regionalismo económico al que no pueden escapar los países en vías de desarrollo. Las reglas que rigen al GATT y a la OMC prevén la posibilidad de la integración económica regional, en sus diversos grados o etapas; ya sea zona de libre comercio, Unión Aduanera, mercado común, unión monetaria o financiera.

Los procesos de integración regional son medidas institucionales de distintos gobiernos tendientes al desvanecimiento recíproco de las barreras comerciales, con miras a lograr el libre intercambio de bienes y servicios. Estas barreras comerciales pueden ser los impuestos a la importación, o en su caso de carácter técnico, entendidas estas como las que impone un gobierno, de carácter extramatrimonial y que restringen el comercio, tal es el caso de las Normas Oficiales Mexicanas. Las medidas que se adoptan al interior de los bloques regionales contradicen el principio de la nación más favorecida, pilar del multilateralismo comercial, pues los beneficios solo se aplican entre los países que forman el bloque comercial.

A pesar de las desventajas que implica la apertura comercial regional para los países subdesarrollados cuando sus principales socios comerciales son potencias económicas, el regionalismo es parte natural del mismo fenómeno de la globalización del capitalismo, y no se debe ver como un obstáculo para la globalización, sino como una etapa preparatoria para la mejor integración global de los miembros de la comunidad internacional. El Mercado Común del Sur y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte son ejemplos claros del fenómeno a que me vengo refiriendo. Entre sus principales ventajas se puede citar su carácter experimental, y que tienden a generalizarse en toda la región. Promueven la articulación dinámica de las fuerzas productivas, nacionales, regionales y mundiales; desafían patrones obsoletos y diseñados para un comercio distinto al globalizado.

La heterogeneidad en las condiciones económicas, culturales y sociales es un reflejo de la desigualdad que existe entre los países que conforman la comunidad internacional, entre quienes necesariamente se lleva a cabo el intercambio comercial. Esta situación dispar ha provocado que se califique a los países en dos rubros, a saber: desarrollados y subdesarrollados, tomando en cuenta para ello los niveles de productividad, de ingreso absoluto por habitante, la profunda desigualdad entre los habitantes que más y menos ingresos tienen; la economía de mera subsistencia, la monoproducción y monoexportación; coexistencia de la industria fabril y el artesanado; baja productividad global; poca tecnificación y mecanización; importación predominante de productos manufacturados; entrada cuantiosa de capital foráneo; balanza de pagos deficitaria, falta de infraestructura educativa; emigración del campo a la ciudad; desempleo y subempleo, entre otros.

Los primeros países en lograr acuerdos para la liberalización regional del comercio fueron los de América Latina, de donde surge el MERCOSUR, formado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay; se han celebrado acuerdos bilaterales muchos otros países. México ha celebrado acuerdos comerciales con Estados Unidos y Canadá, con la Unión Europea, con Israel. En Asia se han creado acuerdos como El Acuerdo Comercial de la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático conocido bajo las siglas (ANSEAN), El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Probablemente por su pobreza y rezago cultural, en África se advierten esfuerzos por crear una zona de libre comercio, aunque todavía con infimos resultados, para lo cual la Organización de la Unidad Africana tiene como principal objetivo, lograr una integración económica continental. En el año de 1975 se creó la Comunidad Internacional de Estados de África Occidental, en 1991 se creó la Comunidad Económica Africana y en 1993 el Mercado Común para África del Sur y Oriental.⁴⁰

⁴⁰ LÓPEZ BASSOLS, Hermilo, "Derecho Internacional público contemporáneo e instrumentos básicos", Porrúa, México; 2003. pp, 240 y 241.

B) Agricultura y Globalización

Incorporada como una nueva categoría de la globalización, la agricultura global es ahora uno de los principales temas de la agenda internacional. Si bien el equilibrio en este sector es parte de la soberanía nacional y alimentaria, hoy vemos que enfrenta diversos obstáculos para mantener su dinámica.

El sector agrícola y alimentario mundial es imagen viva de los efectos del proceso globalista centralizador, ha generado economías agrícolas productivísimas en unos países, pero en otros ha significado su práctica devastación. Ha generado en los países subdesarrollados una pérdida de autosuficiencia alimentaria, una grave dependencia externa en lo que a alimentos se refiere, cambios tanto en la cultura agrícola como en la alimentaria, que tienden a agravarse con las perspectivas actuales del avance científico-tecnológico.

Las políticas oficiales –nacionales e internacionales- han reforzado internamente los efectos de la globalización: el empobrecimiento agudo del sector campesino y el éxito relativo de la modernización del sector, ha contribuido incluso a la internacionalización y transnacionalización del sector, pero a costa de una creciente dependencia externa en este campo.

La política del Estado ha permitido y alentado el desarrollo de dos tipos de agricultura: una comercial, capitalista, moderna, mecanizada, con un nivel relativamente alto de productividad, desarrollada sobre todo en las propiedades privadas productoras de cosechas destinadas en buena medida a la exportación, particularmente para el mercado de Estados Unidos; otra poco modernizada y mecanizada, con un bajo nivel de rendimiento y creadora de niveles poco importantes de excedentes agrícolas por unidad de producción. El producto agrícola se dedica en una proporción importante a la auto subsistencia, y otra, frecuentemente la menos considerable, al mercado interno. El campesino recibe por esta porción un ingreso reducido a causa de la estructura y fijación interna de precios, así como por la necesidad que tiene de recurrir a los intermediarios.

En la opinión de Octavio Lanni *"el mundo agrario ya está tejido y enmarañado por la actuación de las empresas, corporaciones y conglomerados agroindustriales. Son núcleos activos y predominantes, articulando actividades productivas y mercados, geopolíticas mercantiles y marketing, modalidades de productos y olas de consumismo. La estrategia de las transnacionales ha provocado cambios en la utilización del suelo y en la orientación de las actividades agrícolas."*⁴¹

En escala creciente y en el ámbito mundial, las corporaciones transnacionales de la industria agropecuaria, de la agroindustria o del *agribusiness* promueven, organizan y determinan completamente la producción y la comercialización de las mercancías destinadas a la alimentación de todo el mundo y de los insumos agropecuarios destinados a otros sectores de la producción y el comercio.⁴² Así podemos ver la industria del maíz que en México se ha monopolizado por un empresario junto con un puñado de socios. Así las cosas, los mayores actores en la agricultura global, incluyendo el suministro de insumos, el comercio de mercaderías y la investigación agrícola, no son los estados sino las organizaciones y corporaciones multinacionales.

Cabe señalar que la mayoría de los países subdesarrollados se resisten a que su comercio de alimentos y productos agropecuarios dependa de las fuerzas del mercado; aunque numerosos países menos desarrollados optaron por desgravar la producción agropecuaria y proteger el sector manufacturero de la competencia de las importaciones, las naciones industrializadas prefirieron apoyar más a las actividades agropecuarias que a otros sectores económicos.

Mediante el análisis de la evolución del sector agrícola, tenemos que aproximadamente un tercio de la producción agrícola e industrial de los países

⁴¹ IANNI, Octavio, "La era del globalismo", Siglo XXI editores, México; 1999. p.34.

⁴² HEFFERNAN, William y H. Douglas. "Constance, Transnational corporations and the globalization of the food system", en Alessandro Bonanno, et al. From Columbus to ConAngra (The globalization of agriculture and food), University Press of Kansas, 1998. p. 42.

capitalistas avanzados se intercambia actualmente en el mercado mundial.⁴³ Este comercio constituye una fuente importante de ingresos en divisas y es un elemento crucial de la seguridad alimentaria.⁴⁴ No obstante, tenemos que reconocer que, aunque es un porcentaje considerable del comercio mundial, su tendencia se encamina hacia la pérdida de protagonismo dentro de los montos de comercio.

El gobierno mexicano, ante la competencia económica regional y mundial debe adoptar varias medidas estratégicas, sobre todo para preparar el campo y la empresa agrícola para la competencia leal, en términos más justos y equilibrados. El Estado ya no puede ser un ente pasivo, incapaz de tomar medidas que tiendan a mejorar las condiciones de vida de sus gobernados.

A través del proteccionismo se establece un control directo y general del Estado hacia toda actividad gubernamental.⁴⁵ Debe mencionarse que el proteccionismo ha cobrado fuerza debido a ciertas debilidades dentro de la economía a nivel mundial; el exceso de población en relación a una producción agrícola decreciente y en mayor parte a un control monopólico de los precios, son los factores que produjeron la peor recesión y desempleo de los últimos tiempos, esto a su vez dio como resultado el auge de las barreras no tarifarias a los intercambios.

El proteccionismo es meramente el conjunto de medidas, por parte del gobierno, con el fin de proteger sus intereses comerciales nacionales, así como a los productores a nivel nacional, a su vez el gobierno ha tenido que organizar estrategias que evadan los obstáculos que se les presenten.

La amplitud de la producción agrícola de nuestro país obliga a nuestro gobierno a estudiar la situación por la que atraviesa cada uno de los sectores para adoptar las

⁴³ AMIN, Samir. "El capitalismo en la era de la globalización", Paidós, Barcelona. 1999. p.48.

⁴⁴ Comité de Problemas de Productos Básicos. Informe sobre principales cuestiones normativas y factores relativos a los mercados con repercusiones en los resultados a largo plazo de las exportaciones agrícolas. 64 período de Sesiones. 18-21 de marzo de 2003. Roma.

⁴⁵ DOMÍNGUEZ VARGAS, Sergio "Teoría Económica", 15ª edición, Porrúa, México; 1992. p.140.

medidas proteccionistas conducentes que eviten el daño irreversible a nuestra industria agrícola frente a la competencia económica con empresas multinacionales protegidas por países tan poderosos como son los Estados Unidos de Norteamérica.

Es inquietud de la clase política, pero sobre todo, de los campesinos mexicanos fortalecer a la empresa agrícola mexicana a través de dos mecanismos distintos, a saber: La inyección de dinero público al campo y el financiamiento de los particulares. La industria agrícola y ganadera del país necesita para su crecimiento, infraestructura de riego, sanidad, comercialización, fomento a la investigación y el uso de tecnología de punta, para lo cual es necesaria una fuerte inversión.

Es de vital importancia incorporar a los mexicanos a actividades productivas, siendo el campo una importante fuente de empleos, circunstancia que implica, por parte del gobierno, la adopción de una serie de medidas financieras y administrativas que le permita superar los rezagos que actualmente se registran en la zona rural del país. Un porcentaje muy alto de la tierra que se siembra en el país es de temporal; es decir, que estamos sujetos a la voluntad de "la madre naturaleza" para hacerla producir.

Desde hace varias décadas, el sector agropecuario es el menos dinámico del país, en comparación con el industrial y el de servicios. Entre las principales causas de tal estancamiento se pueden citar: las políticas de precios y los subsidios en productos e insumos agropecuarios que no favorecen la capitalización ni la adopción de medidas más productivas.

En el campo mexicano coexisten diversos sistemas productivos; toda vez, que no todos usan arado o yuntas con bueyes, aunque si se puede decir que un porcentaje altísimo de campesinos trabajan en tales condiciones. No obstante, hay agricultores comerciales, productores privados que tienen acceso a créditos y al

uso de tecnología que permite el crecimiento de su industria, en la medida que van capacitando a su gente.

El gobierno de nuestro país poco ha promovido la inversión directa en el campo mexicano, pero dentro de éste gran rubro menos ha sido la importancia que le ha dado a la inversión tecnológica, sobre todo para que centros de investigación nacionales se desarrollen inventos que ayuden a la producción agrícola. Mucho dinero se va en la burocracia y en el gasto corriente.

Los productores nacionales tienen que enfrentar el problema de integrarse a mercados muy competidos y complejos, que les obliga a ser innovadores y modificar sus sistemas productivos, como el de comercialización, para lo cual la innovación tecnológica es de vital importancia.

Considero que la investigación científica en materia agropecuaria no se ha visto como el elemento fundamental que es para el desarrollo del campo mexicano; los trabajos y esfuerzos realizados en el rubro han sido desorganizados y con una visión de corto plazo, incluso con afanes distintos a los que debe ir destinado. La escasa asignación presupuestal al rubro que se comenta ha truncado su crecimiento ya la mayor parte se destina al gasto corriente (la mera subsistencia) sin miras a su fortalecimiento industrial, incluso en el presupuesto para el próximo año 2008, existe una notoria desvalorización del tema.

El retraso y desfase de las asignaciones presupuestales limitan la oportunidad de ejecución de las acciones y trabajos, ya que las actividades de investigación están sujetas a la dinámica de los ciclos de cultivo, a procesos dictados por la naturaleza, lo que produce un divorcio entre las leyes naturales y la administración de los recursos destinados a la investigación.

CAPITULO II

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN EL SECTOR AGROPECUARIO

I. ETAPAS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La integración económica implica la creación de los mecanismos necesarios para el incremento del intercambio comercial entre naciones mediante la remoción de los obstáculos a su operación óptima y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de coordinación y de unificación comercial. Constituye una forma avanzada de la cooperación entre naciones, que se refiere a una consulta mutua sobre cuestiones importantes de la política económica. Vista de ésta manera, la integración económica tiene que brindar un beneficio a la población así como al aparato productivo, en virtud de que las sociedades no se integran sin motivo alguno, sino tan solo, desde el enfoque económico, para aumentar la rentabilidad de las empresas y para aumentar el ingreso real medio. Se trata pues, de un proceso más o menos prolongado que llevan a cabo los pueblos en la búsqueda de soluciones económicas bilaterales o multilaterales a sus problemas económicos internos, a través del libre intercambio de bienes, servicios, capitales y personas.

A) ZONA DE LIBRE COMERCIO

La zona de libre comercio consiste en el acuerdo entre dos o más Estados con el propósito de suprimir las tarifas arancelarias y otras barreras o restricciones cuantitativas al comercio recíproco de bienes (cupos de importación), pero conservando cada uno de ellos autonomía e independencia respecto de su comercio con terceros Estados. Digamos que los Estados mantienen un mayor alto de soberanía de independencia con respecto de las decisiones que se tomen fuera de su país, toda vez que mi política comercial con respecto a terceros países la puede fijar de manera unilateral y así celebrar o no el número y calidad de acuerdos comerciales que más le convenga.

Hay quienes afirman que la creación de zonas de libre comercio es resultado de la liberalización comercial; por el contrario, pienso que ellas evidencian la clara intención de los Estados por su apuesta al proteccionismo económico, toda vez que una genuina liberación comercial se materializa en el multilateralismo, el cumplimiento efectivo de las cláusulas de "la Nación más Favorecida" y "el Trato Nacional".

Ruperto Patiño Manffer considera que existe zona de libre comercio cuando dos o más Estados logran acuerdos tendientes a la eliminación de las restricciones injustificadas en sus intercambios comerciales y convienen en la adopción de un conjunto de disposiciones jurídicas que tienen por objeto garantizar la libre circulación de las mercancías producidas en la región y establecer, con carácter vinculatorio, un conjunto de principios y reglas de conducta aplicable a las actividades económicas incorporadas en el acuerdo que le da origen.⁴⁶

Para *Filiberto Pacheco* "zona de libre comercio es una forma de integración económica, entre dos o más territorios aduaneros-Estados, que deciden suprimir entre ellos las restricciones sustanciales respecto a intercambios de mercancías durante un plazo determinado y observando ciertas regulaciones encaminadas a establecer formas superiores integradoras."⁴⁷

De acuerdo a la doctrina, las principales características de un área de libre comercio son:

- Surge por convención entre distintos Estados, no se genera de forma espontánea, sino después de un largo periodo de negociaciones, sobre todo, cuando los potenciales miembros tienen asimetrías evidentes.

⁴⁶ PATIÑO MANFER; Ruperto.- Integración y constitución en México; revista de la Facultad de Economía, Año VI, No. 17, p. 65

⁴⁷ PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto. Op. Cit. p. 58.

- Los territorios que se unen para su conformación se pueden incrementar mediante la adhesión a su texto, o reducirse, cuando para alguno de sus miembros ya no le trae beneficios.
- La creación de una zona de libre comercio implica un programa de liberación a corto, mediano y largo plazo, respecto de los beneficios y tratamientos que recibirán sus respectivos bienes y servicios.
- Otro punto importante es el pacto de cláusulas de salvaguardia, que se traducen en una serie de medidas de carácter transitorio respecto de alguna medida o efecto del instrumento, que pueda afectar un sector de la economía de uno de los países contratantes.
- Aunque el principal objetivo que se persigue es lograr la libre circulación de mercaderías entre los territorios aduaneros participantes, no es óbice para que se incluyan otros rubros, tales como: mecanismos de desarrollo, programas industriales, regímenes agropecuarios, tratamiento de capital extranjero, etc.
- La consecuente eliminación gradual y recíproca de los aranceles, gravámenes o restricciones que afecten la libre circulación de mercaderías.

A pesar de que es una de las etapas de integración económica más elementales, o mejor dicho, menos compleja, ello no significa que realmente lo sea. Parte de su complejidad deriva de la cantidad de bienes y servicios que los países firmantes desean liberalizar. Pienso que un Estado socialmente responsable estudia producto por producto para saber cuales son los bienes y servicios cuya producción es fuerte y competitiva, siendo éstos precisamente sobre los que negocia su libre circulación y pospone la negociación de aquellos bienes y servicios cuya industria aún es débil, por lo que en aras de liberar su comercio toma una serie de medidas que permiten fortalecer sus ramos y hacerles

competitivos antes del ingreso de productos análogos del exterior, libres de arancel.

Una apertura comercial de cualquier índole merece un estudio profundo del mercado interno y del de los países con quienes se pretende llevar a cabo el acuerdo comercial, que permita la toma de decisiones inteligentes, provechosas, que coloque a los productores nacionales en una situación ventajosa respecto de los similares extranjeros. Ello significa que una decisión tal trascendencia debe ser planificada y en un Estado democrático, debe ser consensuada con otros actores políticos, grupos parlamentarios, académicos, productores, distribuidores y sociedad en general para lograr de esta clase de acuerdos los beneficios que los sectores productivos nacionales desean.

Uno de los efectos principales de la creación de zonas de libre comercio es su inadecuada desviación, pues a diferencia de lo que ocurre en una Unión Aduanera, como se verá más adelante, no se establece una barrera arancelaria uniforme, sino que cada país mantiene sus propias políticas arancelarias. Este fenómeno se puede advertir, por ejemplo, cuando se importan ciertas materias primas o materiales hacia aquellos países que cobran menor arancel, para después ser ingresados a los países que cobran uno mayor. El problema de referencia gira en torno de ciertos productos finales cuyos componentes son introducidos por otros países, además de que la inversión suele desviarse hacia los países con impuestos más bajos.

Dadas las circunstancias ilegales que suelen darse en el comercio internacional de mercaderías y evitar la desviación del comercio, cuando se crea una zona de libre comercio se deben adoptar diversas fórmulas, principalmente que transparenten el origen de los productos y crear condiciones similares de competencia.⁴⁸

⁴⁸ Cfr.- CALDERÓN, Antonio, "Hacia el mercado común", Libros SELA, Venezuela; 1968. pp. 99 a101. Cfr.- BAILEY, Jhon, "Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica", Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, México; 2003. p. 22.

B) UNIÓN ADUANERA

Tal y como se desprende del GATT, se debe entender por Unión Aduanera la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio, de tal manera:

- I) *"Que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminados con respecto a la esencia de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo concerniente a lo esencial de los intercambios comerciales; y*
- II) *Cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella, derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia sean idénticos.*"⁴⁹

La Unión Aduanera perfecta se puede definir como *"el nivel de integración en el cual se alcanza la libre movilidad de mercancías sin distinción de origen o procedencia de las mismas."*⁵⁰ Las condiciones que se deben satisfacer para considerar un acuerdo comercial como una Unión Aduanera son:

- La completa eliminación de tarifas o aranceles entre sus Estados miembros,
- El establecimiento de una tarifa uniforme sobre las importaciones provenientes de terceros países que no forman parte de la Unión,
- La distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros conforme a una fórmula convenida.

Para *Máximo Carvajal Contreras* la Unión Aduanera *"es la forma de integración de dos o más Estados separados que a través de un acuerdo internacional, deciden en forma inmediata o gradual suprimir las barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los territorios de países miembros"*. Sin embargo,

⁴⁹ Artículo XXIV el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

⁵⁰ Autor corporativo "El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década. Bases y propuestas para el perfeccionamiento y reestructuración del mercado común centroamericano", Banco interamericano de desarrollo, Argentina; 1973. pp.114 y 115.

reconoce que la tarifa común exterior es lo que le distingue de un área de libre comercio.⁵¹

En la opinión de Jardel y Barraza: *"Podemos decir que una Unión Aduanera es un espacio económico cuyos miembros quedan comprometidos a no imponerse mutuamente ningún derecho arancelario o impuesto de efecto equivalente, ninguna restricción cuantitativa y a aplicar un arancel externo común respecto de los terceros países sobre la base de una legislación arancelaria común."*⁵²

La constitución de una Unión Aduanera también tiene implicaciones económicas negativas para quienes pretenden conformarla, puesto que para algunos países implicaría la necesidad de modificación de sus estructuras económicas y cambiar las políticas tributarias nacionales; esto último redundaría en la pérdida de ingresos para los países. Otro efecto negativo es la incorporación de insumos extranjeros en productos finales que antes de la celebración de este pacto económico eran de origen netamente nacional.⁵³

El principal efecto que genera la creación de una Unión Aduanera es la unificación de dos o más territorios aduaneros, por virtud de lo cual, la distribución fiscal entre ellos resulta ser un tema de vital importancia, motivo por el cual estos pactos internacionales deben contener formulas bien definidas para que se beneficien todos los Estados miembros y no solo uno de ellos. A partir de la vigencia de una Unión Aduanera, la aduana del país receptor podría recibir, al momento de efectuar de la importación, los impuestos y cargas fiscales a efecto de que la mercancía se reputa regionalizada, de tal suerte que se permita su libre circulación en el territorio aduanero respectivo. En base a lo convenido por los países firmantes, los fondos recaudados se podrían asignar al país receptor, o bien al país donde la mercancía se consumiera, por citar algunos ejemplos. Se ha

⁵¹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, "Derecho Aduanero", Porrúa, México; 1993. p. 40.

⁵² JARDEL, Silvia y BARRAZA, Alejandro. "MERCOSUR, aspectos jurídicos y económicos", editorial Ciudad argentina, Buenos Aires; 1996. p. 61.

⁵³ Autor corporativo. Op. Cit. pp.116 y 117.

sugerido que dichas cantidades se depositen ante una autoridad bancaria común quien tendría la obligación de distribuir los fondos, y al mismo tiempo de servir como cámara de compensación fiscal del territorio aduanero del que se trate. El documento que avale la mercancía regionalizada podría certificarse con el propósito de que llegado el momento, le sirva al particular para comprobar el pago de las cargas fiscales, y sea un instrumento para el país de destino de la mercancía para reclamar el pago de los fondos fiscales respectivos.⁵⁴

De acuerdo a lo expuesto, los ejes fundamentales de la Unión Aduanera son:

La supresión de los derechos arancelarios entre los Estados miembros.- Esta supresión no se concreta en un solo momento, sino que debe irse reduciendo poco a poco, es decir, de forma gradual para que durante ese lapso de tiempo los países participantes vayan tomando las providencias jurídicas y económicas necesarias.

Elaboración de una tarifa exterior común.- Esto significa que para la consolidación de una Unión Aduanera no solo se debe suprimir los derechos arancelarios entre los integrantes, sino que se debe establecer un arancel aduanero común a efecto de que se imponga a los productos provenientes de terceros países. Esto trae aparejados inconvenientes administrativos, como la determinación uniforme de la nomenclatura. Cabe señalar que al existir un arancel externo común, se eliminan las normas de origen, por lo que una mercadería de procedencia extranjera, ingresada legalmente por cualquier aduana, previo pago del impuesto común que se haya fijado, tiene libre circulación por el espacio geográfico de los países socios de la Unión Aduanera.

Eliminación de las restricciones de tipo cuantitativo.- Esto tiene validez tanto en la importación como en la exportación. Esto significa que ningún país miembro puede poner un límite cuantitativo a la entrada de productos a su territorio, toda vez que por lógica su territorio aduanal ha cedido su soberanía a la de los

⁵⁴ Ibid. p. 122

intereses comunitarios, motivo por el cual debe permitir el ingreso de cualquier volumen productivo, lo que deberá hacerse de forma gradual con el objeto de impedir que se dañen los productores nacionales en su conjunto, con la adopción de ésta medida. Además implica que se supriman medidas análogas, tales como condicionar la entrada de un determinado volumen de producto a la compra o venta de productos nacionales idénticos o distintos. Asimismo, la abolición de medidas restrictivas al uso de mercancía de procedencia extranjera con relación a la nacional, lo que se puede resumir en una sola expresión "discriminación de los productos foráneos".⁵⁵

La distribución de los ingresos aduaneros.- Por lo que hace a la adopción de una fórmula para la distribución de los ingresos aduaneros cabe hacer los siguientes señalamientos. ¿De verdad una negociación de tal importancia puede darse en un plano de igualdad?, ¿El gobierno de México podría negociar con el de los Estados Unidos de América y Canadá una fórmula que conviniera a las partes?

C) MERCADO COMÚN

En la opinión de *Villagrán Kramer*, el mercado común es una figura compleja que comprende la Unión Aduanera parcial o total; pero al mismo tiempo permite el ejercicio de otras libertades, tales como la de tránsito de personas, capitales y servicios. Pero además implica la coordinación de una serie de políticas, entre las que se citan: fiscales, industriales, y comercio exterior. Y en general se armoniza o trata de uniformar la legislación a fin de incidir en las libertades señaladas.⁵⁶

En el mercado común no existen, ni tienen justificación las aduanas internas ni las barreras tarifarias entre los Estados partes; además se debe lograr una política comercial común y se permite el libre desplazamiento de los factores de la producción (capital, trabajo, bienes y servicios), lo que se consideran, las cuatro

⁵⁵ Cfr.- LINARES, Antonio, "Aspectos jurídicos de los sistemas de integración económica", Publicaciones de la facultad de derecho. Tomo XLIV. México; 1969. pp. 45 a 55.

⁵⁶ Cfr.- VILLAGRÁN KRAMER, Francisco, "Teoría general del derecho de integración económica", Editorial Universitaria centroamericana, Costa Rica; 1969. pp. 110 y 111.

libertades fundamentales de la comunidad, y se adopta un arancel aduanero exterior unificado; lógicamente, debe unificarse o armonizarse la legislación de los países miembros con el objeto de asegurar las condiciones de libre concurrencia en el ámbito del mercado interior común. Un aspecto relevante es la coordinación de las políticas macroeconómicas.

El mercado común es una forma más elevada de integración que la zona de libre comercio y la Unión Aduanera, porque sus efectos no solo son de carácter económico, pues a través de ella se permite la circulación libre de mercancías, servicios, personas, información, tecnología y capitales. Prácticamente es un paso anterior a la integración política y social entre sus miembros; y por ser una forma más amplia de integración no se puede realizar en un solo acto, sino que entraña el cumplimiento de una serie de etapas, que consisten en: la formación de una Unión Aduanera; luego la integración económica y finalmente la unificación política.

El ejemplo que se puede citar es el de Europa, en donde por necesidades políticas, económicas y sociales se orillaron a un grupo de países, después de la segunda guerra mundial, a tomar la decisión de unir sus aduanas y luego de sus economías. Estos países son Holanda, Luxemburgo y Bélgica a quienes se debe la creación de Benelux. Esta organización se fue haciendo más compleja que con el tiempo se fueron incorporando más países y se fueron persiguiendo objetivos más ambiciosos, evolucionando hasta lograr una verdadera unión política.⁵⁷

El proceso integrador del mercado común, debe cumplir con una serie de objetivos, tales como los que a continuación se citan:

- La supresión de los derechos de aduanas, entres los Estados miembros, así como toda clase de restricción cuantitativa o restricciones técnicas al comercio;

⁵⁷ Cfr.- PROCHNOW, Herbert, "problemas y políticas de la economía mundial", Herrero hermanos, México; 1966. pp. 294 y siguientes.

- La imposición de un arancel aduanero común y de una política comercial común frente a Estados que no forman parte del mercado;
- La supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales, entre sus miembros;
- El pacto de una política común en materia agrícola;
- La implementación de una política común en materia de transportes;
- Garantizar la competencia económica al interior del mercado;
- La aplicación de procedimientos que permitan coordinar las políticas económicas de sus miembros y superar los desequilibrios en su balanza de pagos;
- La posible homologación de la regulación interna de cada uno de los Estados miembros;
- La constitución de un banco común, que facilite la expansión económica de la comunidad, mediante la inyección de recursos.⁵⁸

D) UNIÓN ECONÓMICA

La Unión Económica tiene lugar cuando los Estados que han conformado un mercado común, le añaden la armonización de las políticas económicas nacionales, entre las que se destacan: las políticas monetaria, financiera, fiscal, industrial, agrícola, etc., con el firme propósito de eliminar las discriminaciones que puedan hallarse de las disparidades entre las políticas nacionales de cada uno de los Estados que la componen. Es evidente que sus integrantes buscan la homogenización de la legislación y las condiciones económicas que les rigen en la búsqueda de un beneficio común.

La Unión Económica es el proceso de integración más complejo y profundo hasta ahora conocido, y el único ejemplo que se puede dar es el de la "Unión Europea". Este proceso de integración económica es tan profundo que cuentan con una moneda, incluso, más sólida que el dólar norteamericano, y están realizando trabajos para crear un documento político que se materialice en su propia

⁵⁸ Cfr.- PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto. Op. Cit. pp. 69 a 71.

Constitución. Y por ello, habrán de contar con un parlamento y tribunal supraconstitucional que dirima los conflictos entre sus miembros.

Podemos afirmar que la Unión Económica Europea está a un paso de lograr una integración política de los Estados miembros, rompiendo con el dogma de que el egoísmo es una buena herramienta para el enriquecimiento de los países desarrollados; buscan a través del trabajo conjunto el bienestar del mayor número de pueblos.

De la Unión Económica se puede brincar a una unión política completa; sin embargo, en materia económica, sus miembros armonizan las políticas fiscales y monetarias, a diferencia de lo que acontece en una Unión Aduanera, por lo que se le considera una etapa superior en la teoría de la integración.

Nuestro país, ni el resto de los países que conformamos el continente americano contamos con las condiciones económicas ni políticas para lograr este grado de integración, debido principalmente a los siguientes factores:

- La enorme desigualdad social que priva en cada uno de los países que conforman el continente americano.
- La disparidad existente entre las economías de los países del hemisferio norte y las de los países que conforman América Latina.
- La hegemonía del pueblo norteamericano.
- La diferencia abismal entre el consumo que hay en Estados Unidos con respecto a los países de Latinoamérica.
- El antagonismo de los intereses norteamericanos con los del resto de los países que formamos parte de Latinoamérica.
- La falta de solidaridad social, política y económica que requiere la creación de un mercado común, entonces muchos menos el de una Unión Económica.

En la Unión Económica completa, de acuerdo con la opinión de los especialistas, se deben crear no solo organismos intergubernamentales, sino también supranacionales, toda vez que el proceso de integración requiere de la unificación de las políticas de todos los Estados miembros, que solo es posible lograr mediante la creación de entidades neutrales, superiores a las autoridades estatales que queden fuera de la órbita de influencia de dichas entidades.

En congruencia, es absolutamente necesario transitar hacia la consolidación de instituciones y órganos comunitarios, cuyas decisiones sean obligatorias para los países miembros y sus poblaciones. Es de vital importancia que estos órganos sean de carácter autónomo e independiente, ya que tendrán la misión de coordinar y armonizar las políticas unificadas e impedir el predominio de un Estado sobre otros. Para que exista supranacionalidad se requiere que organismos independientes y superiores a los Estados estén habilitados para dictar normas obligatorias para estos últimos, además de los órganos necesarios para aplicar el derecho supranacional creado. En éste caso, la norma adquiere plena vigencia en los Estados partes, sin necesidad de ningún trámite nacional para su "internación".

Para lograr un paso tan importante es fundamental la voluntad política de los Estados que forman la unión, principalmente de los más ricos, quienes serán los responsables del éxito homogenizador de la Unión. Así como los países más poderosos deben permitir el fortalecimiento de los menos desarrollados, éstos últimos deben adoptar las medidas políticas, económicas y sociales que permitan su más elevado rango de desarrollo; deben fortalecer sus economías, incrementar su nivel educativo y aceptar las recomendaciones que otros países sugieran para el bien de la comunidad.

II. TRATADOS INTERNACIONALES

El término "tratado" puede ser usado como un término genérico común o específico. Tratado como término genérico, abarca todos los instrumentos vinculantes del Derecho Internacional concertados entre entidades

internacionales, independientemente de su designación formal; Tratado como un término específico, usualmente está reservado para cuestiones de cierta gravedad que exigen acuerdos de mayor solemnidad, su firma, por lo general, está sellada y normalmente requieren ratificación.

Para la Organización de las Naciones Unidas, se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.⁵⁹ Dicho de otra manera, la etiqueta que se le ponga al documento es lo que tiene menor trascendencia para los efectos del Derecho Internacional. Sabemos que en la práctica de los tratados se les ha denominado "convenciones", "acuerdos", "convenios", "conferencias", "pacto", "Alianza", "protocolo", entre otras denominaciones.

En los últimos años se han observado grandes transformaciones en el mundo, ya sea en materia política, económica o la necesidad de agilizar las formas de concertación internacional, esto obliga a revisar aspectos de Derecho Internacional que adquieren nuevamente su vigencia.

La interrelación entre el Derecho Internacional y los ordenamientos jurídicos internos sigue siendo motivo de discusión y debate en los foros internacionales, sobre todo en lo referente a la constitucionalidad de los mismos. El año de 1969 es recordado por los internacionalistas por la celebre Convención Internacional de del Derecho de los Tratados celebrado en la ciudad de Viena, donde se logró un acercamiento importante entre los miembros de la comunidad internacional para homologar criterios respecto de las características de los acuerdos internacionales, sus efectos y sus límites. Durante los trabajos preparatorios se logro distender posturas contradictorias en relación a diversas materias. Particularmente resalta el tema de la admisión de la inconstitucionalidad como

⁵⁹ ONU, "Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados", Viena, Austria, 23 de mayo de 1969, Parte I art. 2. a) <http://www.derechos.org> 17 de diciembre de 2007.

causa de invalidez de un tratado y como excepción a la responsabilidad derivada por su incumplimiento.⁶⁰

Con lo anterior no quiero decir que el TLCAN sea inconstitucional y que apriorísticamente se le califique de esa manera sin haber hecho un estudio profundo y pormenorizado de su contenido. Lo único que quiero resaltar es que los Estados-Nación deben cuidar que la legislación internacional sea armónica con su derecho interno antes de obligarse. La firma de un Tratado por un Estado socialmente responsable implica la obligación de éste para estudiar la necesidad de su celebración, las ventajas que va tener para los diversos sectores de la población y los posibles costos que generaría. En consecuencia, requiere del esfuerzo multidisciplinario de profesionales especialistas en sus respectivas materias, dependiendo de la materia sobre la que verse el Tratado; es un trabajo político-jurídico, en ocasiones social, económico, ambiental, energético, armamentista, sobre la propiedad industrial, entre otros temas, pero siempre deberá prevalecer el trabajo técnico.

La firma de un Tratado no siempre debe tener por finalidad contener la presión que ejercen terceros Estados con pretensiones específicas sobre las políticas públicas del país presionado. Debemos recordar que en la historia de nuestro país se han firmado tratados a través de los cuales se terminan las hostilidades a cambio de ceder ante las demandas de gobiernos extranjeros. Pero la presión que se ejerce debe ser valorada objetivamente y el gobierno debe en consecuencia resolver si se firma o no un determinado pacto internacional.

A pesar de los esfuerzos realizados para tratar de consolidar la supremacía del Derecho Internacional, la realidad ha demostrado que por diversos motivos, los Estados se empeñan en sostener la primacía de su derecho interno, al menos la superior jerarquía de sus normas constitucionales frente al Derecho Internacional.

⁶⁰ Cfr.- TRIGUEROS GAISMAN, Laura, "Escritos jurídicos, Un homenaje a Don Cesar Sepúlveda" UNAM, México; 1995. p. 468.

La globalización y los procesos de integración económica no han ayudado a terminar con esta disyuntiva, porque aun no se resuelve de manera definitiva el derecho que debe prevalecer, porque no se trata, al parecer, de encontrar la solución en razonamientos de escritorio, reflexiones en los libros y su desarrollo doctrinario, mas bien se trata de una solución que los gobiernos deben aceptar en la práctica, aun en contra de sus pretensiones colonizadoras, proteccionistas, monárquicas, intervencionistas, como quiera que estas sean. Normalmente las potencias militares, económicas e industrializadas son las que determinan el camino que debe seguir el Derecho Internacional, mientras que los alaridos imperceptibles a su oídos emanados de los países subdesarrollados solo esperan el momento en que deban levantar la mano para secundar las mociones de los poderosos; callados e inertes a pesar de que ello implique una violación manifiesta a los principales valores defendidos por su derecho interno.

Acertadamente señala la autora *Laura Trigueros* que la celebración de los tratados esta sujeta a la influencia y a las presiones que ejercen factores internos e internacionales que, independientemente de la buena o mala fe de quienes lo conciertan, no es difícil que ocurran irregularidades. Es de suma importancia tomar en cuenta las condiciones internas de desarrollo de los países, así como su ubicación en el contexto internacional, sus diversa circunstancias políticas, las condiciones en que se culmina un conflicto armado que puede inducir a los Estados a contraer compromisos internacionales en forma inadecuada o desventajosa, que pueden significar violaciones o contradicciones a sus normas fundamentales.⁶¹

Estamos ante una verdadera paradoja, ya que en el concierto de las naciones es necesario dotar al Derecho Internacional de una mayor firmeza y seguridad; pero al mismo tiempo los Estados deben conservar su identidad, su soberanía, su posibilidad de autodeterminación, aun frente a los procesos de integración que

⁶¹ Cfr.- TRIGUEROS GAISMAN, *Laura*, "Escritos jurídicos, Un homenaje a Don Cesar Sepúlveda" UNAM, México 1995, p. 469.

actualmente tienen lugar, y solo el respeto de sus normas fundamentales puede garantizar ese derecho.

A) DOCTRINA

Si analizamos un poco el Derecho Internacional podemos percatarnos que tiene la misma estructura jerárquica que el derecho interno, pues forma parte de un sistema, mismo que para ser considerado como tal, debe jerarquizarse y estructurarse de tal suerte que pueda regir con el menor número de contradicciones posibles.

El Derecho Internacional, de la misma forma en que ocurre con cualquier otra rama del derecho, impone a quienes deben acatar sus reglas, derechos y obligaciones. Así es como funcionan todos los sistemas jurídicos, lo que trae como resultado que cada uno de los sistemas, junto con las normas que lo integran, se coloquen en una situación privilegiada en relación con sus sujetos y tiene para ello carácter obligatorio.⁶²

La obligatoriedad de los tratados debe su mismo fundamento moral y filosófico a cualquier otra norma del sistema jurídico. A propósito de ello, las normas jurídicas no son de cumplimiento voluntario o arbitrario, en primer lugar porque el Estado está convencido que solo con su aplicación obligatoria puede mantener la paz social, y en la firma de un Tratado, los Estados firmantes asumen compromisos con las demás partes, cuyo cumplimiento no puede, ni debe quedar al arbitrio de una de ellas.

Con el propósito de que un tratado internacional tenga plena vigencia es de vital importancia que las partes cumplan una serie de etapas y ciertas formalidades, las cuales serán diferentes dependiendo del tipo de tratado.⁶³ La doctrina autorizada

⁶² Cfr.- SORENSEN, Max, "Manual de Derecho Internacional público", 9ª edición, FCE, México; 2004. p.150.

⁶³ Cfr.- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, "Derecho Internacional público", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México; 1991. p.32.

sostiene, que el proceso por el cual atraviesan todos los países para su adhesión a los tratados internacionales, atraviesa por tres etapas, a saber: la negociación, la firma y la ratificación.

La negociación de un tratado puede ser muy variada y queda en cada caso dentro de la disposiciones del derecho interno de cada país; pero en términos teóricos ésta comprende una serie de fases necesarias para determinar de forma indubitable la representación del Estado y la eventual manifestación de la voluntad.

La negociación transcurre en un marco internacional específico, los representantes se reúnen en un lugar y en una época preestablecidos a fin de estudiar conjuntamente las posibilidades efectivas de llegar a un entendimiento en materias que son de interés común para los gobiernos y sus pueblos; mediante éste ejercicio se busca el acercamiento de sus posiciones sobre puntos concretos, y elaboran un proyecto que logre satisfacer las necesidades de las partes. La negociación consiste en la presentación de propuestas y contrapropuestas por parte de los representantes, que son debatidas por las delegaciones, que las aceptan, rechazan o procuran enmendar de acuerdo a los intereses de los Estados que representan.

Toda vez que el debate es uno de los elementos fundamentales para la creación del derecho, así como mecanismo esencial dentro de cualquier gobierno democrático, es fundamental que se hable respecto al fondo y la forma del mismo. Este vocablo proviene del francés "*debát*", que significa argumentación. Por su parte el significado de debate alude a la controversia sobre una cosa entre dos o mas personas; así como contienda, lucha, combate. El debate, como cualquier otra actividad de los órganos deliberativos, debe estar sujeta a reglas. El debate es parte fundamental de las convenciones internacionales en que se discuten y negocia el contenido de los acuerdos, sus reglas pretenden evitar la creación de monopolios en la participación argumentativa a fin de escuchar diversos puntos de

vista sobre una misma cuestión, lo que resulta en una riqueza argumentativa en los trabajos. Sin lugar a dudas, es un medio para preservar el valor del pluralismo y la esencia de la vida democrática

Los representantes estatales que participen en el debate deben ser personas con una capacidad de argumentación a toda prueba, y para ello deben haber estudiado su propuesta de una forma acuciosa, dada la importancia que tiene su participación. Los actores políticos involucrados aparte de haber formulado un discurso escrito, deben aprender su contenido de forma indubitable, además de contar con un manejo de la información sumamente clara, para que su intervención surta los efectos esperados por ellos. Deben ser negociadores profesionales con una capacidad de persuasiva superior a la de los demás, porque no solo deben vender su propuesta a los actores políticos de su país, sino también a la de sus contrapartes en el ámbito internacional; ellos deben ponderar las virtudes de la propuesta y minimizar los efectos negativos, pero siempre en la búsqueda de un resultado satisfactorio para los intereses de la parte que representan.

Las negociaciones se pueden desarrollar de cualquier forma que las partes convengan, siendo las maneras más usuales las que se citan a continuación:

- En conversaciones directas entre los representantes de los Estados, interviniendo generalmente los servicios técnico-administrativos o diplomáticos en la preparación del texto.
- En una conferencia diplomática convocada al efecto por un Estado, que invita a los demás Estados interesados, o por una Organización internacional.

Es de tal importancia la negociación de los tratados internacionales que la misma Ley Sobre la Aprobación de los Tratados Internacionales en Materia Económica, impone la obligación a los diplomáticos y representantes mexicanos de rendir

cuentas sobre los alcances de la negociación, los beneficios, las materias y los compromisos asumidos por el Estado mexicano

La firma del tratado constituye un medio de expresión del consentimiento del Estado; es decir, a través de ella se plasma la voluntad del ente estatal para cumplir con su contenido. Sin embargo, la firma del tratado no es la única formalidad que los Estados deben observar para hacer patente su voluntad jurídica. Ni la doctrina, leyes o costumbres internacionales se conforman con la mera firma, sino que además es común que se deban cumplir otras formalidades de fondo y de forma para tal efecto. Cabe señalar que una de las funciones más importantes de la firma es la autenticación del texto de un tratado, porque las instituciones estatales encargadas de resolver la adhesión de un Estado al tratado deben conocer de manera precisa el contenido del documento que pretenden hacer como suyo y hacer cumplir en su ámbito de competencia.

Por esta razón tiene que haber un momento en el cual el proyecto sobre el cual se han puesto de acuerdo las partes queda establecido como texto del tratado y no pueda ser alterado: *"La autenticación es el procedimiento por el cual se establece el texto definitivo y consiste en un acto por el cual se certifica que ese texto es correcto y auténtico"*.⁶⁴

La firma no puede considerarse como la obligación que asume el representante de un Estado para ratificar el tratado; simplemente hace patente la voluntad del Estado para continuar con el procedimiento legal previsto por el derecho interno para discutir y en su caso aprobar su contenido, para luego adherirse al mismo. Esa es una de las razones por las que un tratado internacional no se puede homologar a un contrato.

⁶⁴ MÉNDEZ SILVA, Ricardo, "Derecho Internacional público", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México; 1981. p. 52.

El procedimiento de la ratificación surgió con los movimientos democráticos en el mundo, que limitaron la facultad omnimoda del Ejecutivo, llámese rey, monarca o emperador (hoy en día, presidente), para imponerle unilateralmente obligaciones al conjunto estatal.

Existe una razón de ser muy importante para que el texto de los tratados deba ser ratificado por los Estados. Ellos siempre necesitan de un tiempo más o menos considerable para el estudio, discusión y aprobación de su contenido. En regímenes democráticos, normalmente, dicho procedimiento corre a cargo de las asambleas representativas, congresos o parlamentos. De ésta manera, los órganos encargados de representar al pueblo intervienen en el procedimiento de adopción de un texto internacional para aplicarlo dentro de su país. Al menos. Desde el punto de vista formal, este mecanismo permite legitimar el contenido de los tratados a fin de no sentirlo como una imposición unilateral de un monarca o de otro Estado.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 en su artículo 2.1.b) entiende por ratificación, como tal:

"aceptación", "aprobación" y "adhesión", según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado"

La ratificación de un tratado se puede entender de las diversas formas que a continuación se indican: a) el acto del órgano competente del Estado para obligarse por un tratado; b) el procedimiento internacional, que brinda a un tratado la capacidad de entrar en vigor por el método de intercambio o depósito del instrumento de ratificación; c) el documento sellado o autenticado de alguna otra manera, por el cual el Estado expresa su voluntad de obligarse por el tratado, y d) la aprobación del órgano legislativo u otro órgano estatal cuya aprobación pueda ser necesaria para lograr la vigencia de la norma internacional.

Los principales caracteres de la ratificación de los tratados se pueden resumir de la forma en que a continuación se expone:

- a) La ratificación de los tratados es total; es decir, que los estados participantes no pueden ratificar únicamente parte de su contenido; sin embargo, debemos decir que no se puede confundir con la reserva, toda vez que ella se entiende como: *"una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a el, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado;"*
- b) No se permite la alteración de su contenido;
- c) La ratificación no es de carácter obligatorio;
- d) Tampoco tiene efecto retroactivo;
- e) Desde el punto de vista formal, es un documento firmado por los órganos constitucionalmente competentes.

B) MARCO JURÍDICO

La jerarquía de los Tratados internacionales se ha dispuesto en el controvertido artículo 133 constitucional, que a la letra 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Es común que se cite el numeral antes transcrito como el fundamento constitucional de los tratados internacionales; por lo que es menester llamar la atención de quienes afirman a la ligera que así es, pues podemos encontrar otras

disposiciones constitucionales encargadas de regular diversos aspectos de los tratados. Los artículos a que me refiero son:

“ARTÍCULO 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.”

“ARTÍCULO 18... Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren purgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la república, o del fuero común en el distrito federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto...”

“ARTÍCULO 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión...”

ARTÍCULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes (...)

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios

normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;...”

ARTÍCULO 94 (...)La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”

ARTÍCULO 104... Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: (...)

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;...”

A partir de los siguientes preceptos debemos advertir al lector, que se trata de disposiciones secundarias relacionadas con la eficacia y vigencia del derecho internacional dentro de nuestro país.

El Código Civil Federal, en su artículo 12, a la letra dispone:

“Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando

éstas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte."

El Código de Comercio, en su artículo 13, a la letra dispone:

"Los extranjeros serán libres para ejercer el comercio, según lo que se hubiere convenido en los tratados con su (sic) respectivas naciones, y lo que dispusieren las leyes que arreglen los derechos y obligaciones de los extranjeros."

El artículo 24 tiene que ver con la capacidad que tienen las sociedades extranjeras para poder ejercer el comercio en nuestro país. El fundamento jurídico lo encontramos en el artículo 24 del Código de Comercio, que a la letra dispone:

"Las sociedades extranjeras deberán acreditar, para su inscripción en el Registro Público de Comercio, estar constituidas conforme a las leyes de su país de origen y autorizadas para ejercer el comercio por la Secretaría, sin perjuicio de lo establecido en los tratados o convenios internacionales."

En materia fiscal, podemos encontrar disposiciones que obligan al cumplimiento de los Tratados Internacionales en que México sea parte. En ese sentido el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, textualmente ordena:

"Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte..."

A su vez, el artículo 4ª contiene una disposición en materia de cooperación internacional para el cobro de contribuciones, por cuya importancia a la letra se inserta:

“Los impuestos y sus accesorios exigibles por los Estados extranjeros cuya recaudación y cobro sea solicitado a México, de conformidad con los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte, les serán aplicables las disposiciones de este Código referentes a la notificación y ejecución de los créditos fiscales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las oficinas que ésta autorice recaudarán, de conformidad con los tratados internacionales antes señalados, los impuestos y sus accesorios exigibles por los Estados extranjeros.”

El artículo antes citado tiene estrecha vinculación con los artículos 46 A y 69 A del mismo ordenamiento, que a la letra disponen:

“ARTÍCULO 46 A. Las autoridades fiscales deberán concluir la visita que se desarrolle en el domicilio fiscal de los contribuyentes o la revisión de la contabilidad de los mismos que se efectúe en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de seis meses contados a partir de que se le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación, salvo tratándose de:

A. Contribuyentes que integran el sistema financiero, así como de aquéllos que consoliden para efectos fiscales de conformidad con el Título II, Capítulo VI de la Ley del Impuesto sobre la Renta. En estos casos, el plazo será de un año contado a partir de la fecha en la que se le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación.

B. Contribuyentes respecto de los cuales la autoridad fiscal o aduanera solicite información a autoridades fiscales o aduaneras de otro país o esté ejerciendo sus facultades para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 86, fracción XII, 215 y 216 de

la Ley del Impuesto sobre la Renta o cuando la autoridad aduanera esté llevando a cabo la verificación de origen a exportadores o productores de otros países de conformidad con los tratados internacionales celebrados por México. En estos casos, el plazo será de dos años contados a partir de la fecha en la que le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación.

Los plazos señalados en el primer párrafo y en el apartado A, de este artículo, podrán ampliarse por seis meses por una ocasión más, siempre que el oficio mediante el cual se notifique la prórroga correspondiente haya sido expedido por la autoridad o autoridades fiscales que ordenaron la visita o la revisión, salvo cuando el contribuyente durante el desarrollo de la visita domiciliaria o de la revisión de la contabilidad, cambio de domicilio fiscal, supuesto en el que serán las autoridades fiscales que correspondan a su nuevo domicilio las que expedirán, en su caso, el oficio de la prórroga correspondiente. En su caso, dicho plazo se entenderá prorrogado hasta que transcurra el término a que se refiere el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 46 de este Código....”

ARTÍCULO 69 A. Las autoridades fiscales asistirán en el cobro y recaudación de los impuestos y sus accesorios exigibles por los Estados extranjeros en términos de sus respectivas legislaciones, cuando las autoridades fiscales extranjeras así lo soliciten, en los términos de los tratados internacionales de los que México sea parte, siempre que exista reciprocidad. Para estos efectos, los plazos de prescripción de los créditos fiscales extranjeros y de caducidad, así como la actualización, los recargos y las sanciones, se regirán por las leyes fiscales del Estado extranjero solicitante.

En el caso en que el impuesto y sus accesorios a que se refiere este artículo sean pagados en moneda nacional, será aplicable el tipo de cambio vigente al momento en que se efectúa el pago.

Por lo que hace a los delitos previstos por el Código Fiscal de la Federación, tenemos que en su numeral 105, fracción X, textualmente ordena:

“Será sancionado con las mismas penas del contrabando, quien: (...)

X.- Siendo el exportador o productor de mercancías certifique falsamente su origen, con el objeto de que se importen bajo trato arancelario preferencial a territorio de un país con el que México tenga suscrito un tratado o acuerdo internacional, siempre que el tratado o acuerdo respectivo, prevea la aplicación de sanciones y exista reciprocidad. No se considerará que se comete el delito establecido por esta fracción, cuando el exportador o productor notifique por escrito a la autoridad aduanera y a las personas a las que les hubiere entregado la certificación, de que se presentó un certificado de origen falso, de conformidad con lo dispuesto en los tratados y acuerdos de los que México sea parte...”

Por otra parte, la Ley Sobre la Celebración de Tratados tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. El artículo 1º del citado ordenamiento dispone que los tratados sólo sean celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Por cierto, la empresa pública puede revestir la forma de organismo público descentralizado y celebrar acuerdos interinstitucionales con órganos de otros Estados. Aunque cabe señalar que existe un control ejercido por la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la intención de la celebración de esta clase de acuerdos interinstitucionales.

La Ley de Comercio Exterior es el principal documento jurídico interno, que tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población. Debo señalar que como instrumento jurídico es muy bonito, pero a través del él, nuestro gobierno ha sido incapaz de propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país. Debo señalar que la industria nacional, entre ella la agrícola, no avanza a todo vapor y a pesar de ello, la industria norteamericana ha salido victoriosa. La verdad es que muy poco se ha hecho en aras de incrementar la productividad nacional así como mejorar la calidad de nuestros productos a gran escala. Como quien dice "seguimos obstaculizados por las mismas piedras".

La citada ley "está en agonía, esperando su muerte con pábida lentitud", pues las cláusulas del TLCAN le nulifican en sus aspectos más importantes, sin que nuestro Congreso pueda evitar que el citado Tratado internacional sucumba ante una nueva disposición de carácter interno que pueda hacerle contrapeso, sin sufrir los efectos de una crítica internacional encabezada por nuestro vecino país del norte si nos oponemos a que el Tratado siga produciendo sus nocivos efectos sobre algunos sectores de la economía, entre ellos, la agrícola. Así por ejemplo, el TLCAN nulifica la facultad presidencial prevista en las fracciones II, III y IV del artículo 4º de la ley de Comercio Exterior, pues el Presidente de México no se atrevería a restringir el paso de las mercancías provenientes del vecino país del norte sin temer a una reacción de la casa blanca.

Tampoco se ha integrado adecuadamente nuestra economía a la internacional, pues estamos anclados a la economía norteamericana por virtud de un Tratado anquilosado que no ha podido transitar hacia otra etapa de integración, lamentablemente todavía hay algunos sectores que esperan un fuerte golpe con la apertura comercial, siendo el caso del sector agrícola, por lo tanto me parece muy adecuado el título del libro ¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura?

A partir del mandato el Presidente Fox ya contamos con una Ley Sobre la Aprobación de Tratados en Materia Económica. El citado ordenamiento tiene como objeto reglamentar el artículo 93 de la Constitución Federal. Regula las facultades del Senado que tengan que ver con el requerimiento de información a los Secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, así como a los directores de los organismos descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica. Se puede decir que el contenido de la ley que se comenta es de carácter demagógico, contiene la buena voluntad política del México que todos deseamos, pero dista mucho de cumplirse a carta cabal.

III. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

PRINCIPALES RUBROS DEL TLC

PREAMBULO

CAPITULO I – Objetivos

CAPITULO II - Definiciones generales

CAPITULO III - Trato nacional y acceso de bienes al mercado

CAPITULO IV - Reglas de origen

CAPITULO V - Procedimientos aduanales

CAPITULO VI - Energía y Petroquímica básica

CAPITULO VII - Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias

CAPITULO VIII - Medidas de emergencia

CAPITULO IX - Medidas relativas a normalización

CAPITULO X - Compras del sector público

CAPITULO XI – Inversión

CAPITULO XII - Comercio transfronterizo de servicios

CAPITULO XIII – Telecomunicaciones

CAPITULO XIV - Servicios financieros

CAPITULO XV - Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado

CAPITULO XVI - Entrada temporal de personas de negocios

CAPITULO XVII - Propiedad intelectual

CAPITULO XVIII - Publicación, notificación y administración de leyes

CAPITULO XIX - Revisión y solución de controversias en materia de *Anti-Dumping*⁶⁵ y cuotas compensatorias

CAPITULO XX - Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias

CAPITULO XXI - Excepciones

CAPITULO XXII - Disposiciones finales

Acuerdo de cooperación ambiental

Acuerdo de Cooperación laboral

A) INTRODUCCIÓN

La administración del Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, se caracterizó y diferenció de los gobiernos anteriores por su particular interés en las políticas macroeconómicas del Estado, la estabilidad de la balanza comercial, el Estado flotante de la moneda, la salud de las finanzas públicas y por su polémica promesa de llevar a nuestro país al primer mundo. Se puede decir que a partir de su mandato se dio mayor énfasis a las políticas neoliberales apartándose del proteccionismo y el paternalismo estatal; además del adelgazamiento que llegara a sufrir durante esos años el aparato estatal.

El nuevo modelo de desarrollo económico ya se basa en un futuro acuerdo comercial con la primera potencia del mundo y la no menos importante Canadá; con una intervención moderada del Estado en la economía nacional; una industria abierta a la competencia internacional, basada en una plataforma de

⁶⁵ El *dumping*, es la práctica desleal que consiste en la importación al mercado nacional de mercancías extranjeras a un precio inferior a su valor real. Así lo ha dispuesto la Ley de Comercio Exterior y otros ordenamientos legales. Para mayor abundamiento se recomienda la lectura de QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, "El comercio exterior de México; marco jurídico y estructura política", 2ª edición, Porrúa y UNAM, México; 2003.

exportaciones competitiva. El nuevo modelo tiene una fuerte influencia internacional. Lamentablemente, la negociación del TLCAN la hizo México partiendo de una base sumamente errónea (que nuestro país no era subdesarrollado porque ya éramos parte del primer mundo), por lo tanto y, ante la supuesta igualdad de condiciones de los tres países, no se pudo beneficiar de la no reciprocidad obligacional, postulado fundamental del sistema GATT .

Como consecuencia de lo mismo, entramos a formar parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ante la cual se comprometió a no defender en otros foros tesis que vayan en contra de la filosofía de los países ricos reunidos en el mencionado organismo.⁶⁶

Entre el año de 1989 y 1994 se hicieron modificaciones al sistema jurídico mexicano de suma relevancia, pero fuera del plano legal, no se preparó a los productores mexicanos y a la industria en general para crecer y desarrollarse dentro del nuevo escenario económico; es decir, no se adoptaron y ejecutaron las medidas necesarias para fortalecer a nuestra industria y transitar de un plano francamente proteccionista a uno de libre comercio; de competencia.

Los mexicanos, al menos, la percepción que tengo de nuestra propia identidad, somos muy proclives a criticar, argumentar, opinar, y hasta aconsejar aun sobre los temas de los cuales no tenemos ni la más remota idea. Las abuelas, las mamás, las vecinas se convierten en verdaderos médicos cuando del cuidado de la salud se trata. Los hombres somos directores técnicos de fútbol, árbitros y deportistas profesionales cuando estamos frente al televisor. Este comentario tan trivial viene a colación porque al momento en que el gobierno salinista se encargó de difundir la noticia de la intención que tenía de firmar un tratado de apertura comercial con los Estados Unidos de América y Canadá no faltaron los comentarios ligeros, superficiales, irónicos, pero casi siempre ignorantes que

⁶⁶ Cfr.- MALPICA DE LAMADRID, Luis, "Escritos jurídicos, Un homenaje a Don Cesar Sepúlveda" UNAM, México; 1995. pp. 248 a 256.

descalificaban *a priori* el contenido y la intención del mismo. Circularon libros y ensayos muy críticos, pero poco objetivos y documentados. Esto formó una "cortina de humo" que desvió la atención de la opinión pública en aspectos superficiales, poco veraces y comentarios malintencionados; en pocas palabras "satanizaron" el pacto económico que estaba por firmarse.

A pesar de la subjetividad de los comentarios de analistas y expertos, era cierto que la economía de los tres países que forman parte del TLCAN tenían economías distintas, así como distinto grado de desarrollo industrial. Personalmente no estoy interesado en las diferencias tan abismales de superficies cultivables en México y Estados Unidos, pues a pesar de que el segundo cuenta con una zona mucho más basta para hacerla producir, en nuestro país no somos capaces de aprovechar el pequeño espacio comparado con que contamos. También es de todos conocido que el agua disponible para el riego de los campos mexicanos, en su mayor proporción, proviene de la lluvia, en su momento no había, ahora aún no la hay, infraestructura necesaria para el riego del campo mexicano. Al momento de la negociación del tratado, la agricultura de Estados Unidos y Canadá dependía de grandes granjas e industrias enormes para el procesamiento de los alimentos. Por el contrario, el campo mexicano era explotado por pequeñas empresas agrícolas y pequeños procesadores.

La política agropecuaria estaba basada en pilares que abonaron en contra de nuestro desarrollo agrícola competitivo. En realidad los gobiernos habían olvidado el sector agropecuario para dedicarse mayormente a la industrialización, por lo que el campo se subordinó a las necesidades de los industriales y al mismo tiempo se le vio como una fuente importante de divisas para la importación de insumos necesarios para el desarrollo del sector industrial que no podía financiar por sí mismo. Entonces, las políticas instrumentadas por el gobierno mexicano crearon dos sectores bien diferenciados; por un lado el sector agrícola industrializado de alta productividad, y otro de baja productividad orientado al

mercado interno compuesto por campesinos que se dedican a la actividad agrícola en forma artesanal.

Otro factor digno de tomar en cuenta fue la política implementada por el gobierno mexicano sobre el control de precios de ciertos productos agrícolas lo que inhibió y restó rentabilidad a ciertos productos agrícolas, provocando rezago de las actividades agropecuarias frente a otro tipo de industrias.

Sumado a lo anterior, la inversión que se ha realizado en el campo por el gobierno federal no ha sido homogénea,⁶⁷ ya sea por preferencias políticas, diferencias con algunos gobernadores, o simplemente por falta de una política agropecuaria equitativa y justa para todas las regiones del país, no se ha invertido de igual forma en las distintas entidades federativas.

El significado del TLCAN para los tres países era totalmente distinto, ya que para nuestros socios era un simple acuerdo comercial que les permitiría colocar sus productos en mercados atractivos; mientras que para México significó un paso de suma importancia para el cambio estructural y de modelo económico. Cabe señalar que antes de la firma del TLCAN ya existía intercambio agrícola entre los tres países.⁶⁸

El TLCAN es un tratado comercial que asocia en condiciones de igualdad entre desiguales a dos países desarrollados con uno subdesarrollado. La negociación del apartado agrícola se puede considerar en sumo, extremista y radical, pues no se excluyó producto alguno. Por tal motivo me preguntó ¿cuáles habrán sido las circunstancias que llevaron a nuestros representantes para incluir todos los productos agrícolas? Antes de llegar a tal resultado, yo hubiese preferido estudiar las condiciones que habría de enfrentar cada uno de los productos nacionales

⁶⁷ Cfr.- PUYANA Alicia y ROMERO, José, "Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano", FLACSO, México; 2005. pp. 10 a 28.

⁶⁸ Cfr.- IFA, Ana de, "¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura?", Cámara de Diputados, LVII legislatura, México s/f. p. 4 a 9.

ante la liberalización del comercio, y estoy casi seguro que muchos productos hubiesen sido excluidos del tratado comercial por las condiciones artesanales de su producción.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN) fue firmado por los Estados Unidos Canadá y México, y ratificado en el año de 1993. Entró en vigor el 1º de enero de 1994.⁶⁹ Más que ser un tratado que tienda a liberalizar el comercio, tiene como finalidad impulsar la inversión de servicios, mercancías y derechos intelectuales.

En el preámbulo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se establecieron los fines que perseguían los Estados que creaban la zona de libre comercio, los que a continuación se citan:

- Reafirmar los lazos de amistad y cooperación entre los Estados miembros;
- Contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y ampliar la cooperación internacional;
- Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y servicios que se producen en los tres países;
- Reducir las distorsiones del comercio;
- Establecer reglas claras en beneficio del intercambio comercial de la zona;
- Asegurar un marco comercial predecible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión;
- Desarrollar sus propios derechos y obligaciones derivados del GATT, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional;
- Fortalecer la competitividad de sus propias empresas en los mercados internacionales;
- Alentar la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual (se refieren a los derechos de autor y de la propiedad industrial);

⁶⁹ Cfr.- Organización Mundial de comercio, "El regionalismo y el sistema mundial de comercio", OMC. Ginebra, Suiza; abril de 1995. p. 16.

- Fomentar la creación de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios, meta que hasta ahora no se ha logrado;
- Protección del medio ambiente;
- Preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público;
- Promover el desarrollo sostenible, y
- Proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos de sus trabajadores.⁷⁰

Hablar del desenvolvimiento del TLCAN en todos sus rubros, durante once años es sumamente extenso y prolongado; abarca tantos temas de estudio que cada uno de ellos nos permitiría escribir una obra completa. Cabe señalar que el desarrollo del TLCAN no ha sido homogéneo, por lo que deben estudiarse los distintos rubros por separado. A manera de ejemplo debo señalar que la empresa maquiladora de exportación se ha robustecido, incrementó enormemente su producción, mientras que el campo mexicano no ha recibido el mismo impacto.

B) PANORAMA GENERAL DURANTE SU VIGENCIA

Durante la vigencia del TLCAN ha traído para México y sus socios comerciales algunos cambios en sus mercados de exportación y, sobre todo para nuestro país, una serie de modificaciones estructurales por el modelo económico de carácter proteccionista que nos distinguía. Para nuestro país ha significado una situación de déficit comercial con respecto a los Estados Unidos a un estado de superavit, sobre todo en el sector maquilador. Sin embargo, esto no ocurre en el sector agropecuario que, ya presentaba un déficit antes de la firma del tratado y que la puesta en marcha del tratado no ha modificado.

De 1993 a 2002 el comercio exterior agrícola creció en términos reales pero a una tasa inferior que el comercio exterior total; es decir, abajo del promedio. Cabe señalar que durante los primeros años 1993-1995 las exportaciones agrícolas

⁷⁰ Cfr.- WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura, "Régimen jurídico del comercio exterior de México", UNAM, México; 2002. pp. 171 y 172.

incrementaron considerablemente, aunque desde aquel año se han mantenido en un sórdido estancamiento. El deterioro de la balanza comercial agrícola obedece a diversos factores, entre los que debemos destacar:

- Crecimiento de la población;
- Mayor consumo *per cápita* de proteína animal (incrementa la demanda de grano para forraje);
- Apreciación del tipo de cambio.

Cada devaluación económica trae como consecuencia el incremento de las exportaciones, mientras que una situación estable del peso frente al dólar también estanca el ritmo de las exportaciones. Por el contrario, ante cada devaluación, las importaciones se frenan, en tanto que la estabilidad monetaria produce el ánimo de importar sin el temor de un deslizamiento nocivo para las adquisiciones foráneas. Esto viene a colación porque en el año de 1995 México vivió una de sus peores crisis financieras, circunstancia que, por un lado favoreció el mercado de exportación, pero también frenó el mercado financiero interno y el desarrollo de las industrias.

Durante la vida del TLCAN hemos visto que ha sido un instrumento eficaz para el crecimiento económico de México, pero solo en ciertos sectores en el que se han abierto fuentes de empleo, pero bajo los condicionamientos y limitantes que imponen los inversionistas, muchos de ellos de otros países. Ha generado una fuerte dependencia económica de nuestro país a los Estados Unidos. Son mayor el ingreso de capitales y de inversión norteamericana a nuestro país que la exportación de nuestros productos, capitales y servicios a los Estados Unidos. Esto significa que no existe equidad en la relación bilateral, en consecuencia son mucho mayores las ventajas que trajo para el vecino país del norte que para nosotros. Esta conclusión es a la que se puede llegar después del análisis de las cifras macroeconómicas y la interpretación de las mismas, así como de la opinión que numerosos expertos en la materia han emitido sobre el particular.

Dentro de un mercado global, en que las barreras arancelarias se destruyen, en un juego de libertades, el ganador siempre será el que tenga el capital financiero, la tierra, y la mano de obra, mientras que será perdedor aquel que no tenga dinero para invertir, para subsidiar, y las asimetrías se verán reflejadas en diversos aspectos de la vida económica nacional.

Supuestamente, el gobierno norteamericano deseaba liberalizar el comercio agrícola con los Estados Unidos Mexicanos, cuando en realidad lo único que procuró fue que nuestro país abriera sus fronteras a sus productos y escudarse en el supuesto incumplimiento de medidas sanitarias y fitosanitarias para proteger a sus productores de la competencia externa. Dicho en otras palabras, el país que ha pugnado por la liberalización del comercio es al mismo tiempo un gobierno claramente proteccionista. Las barreras no arancelarias a la libre circulación de los productos agrícolas mexicanos en territorio norteamericano ha sido uno de los principales problemas que han enfrentado los productores nacionales, en tanto que en nuestro territorio sí han circulado los productos provenientes del vecino país del norte.

La revisión de las cifras es tema delicado y permite desviar nuestra atención de las bases fundamentales de la economía agrícola. Durante la vigencia del TLCAN México ha incrementado las exportaciones agroalimentarias hacia los estados Unidos, de un 12 a un 14%. Estas exportaciones a su vez han sido intensivas en mano de obra, lo cual genera un número importante de empleos en el campo. El problema que se advierte es la reducida extensión de tierras disponibles, lo que limita el número de personas a quienes se les ha podido ocupar en el campo.⁷¹

Podemos pretextar muchas cosas para evadir nuestra responsabilidad por no saber aprovechar los beneficios del TLCAN para el sector agrícola:

- Tener un territorio más reducido que el norteamericano (en un momento de la historia de México gran parte de ese territorio fue nuestro y lo

⁷¹ Cfr.- PUYANA Alicia y ROMERO, José. Op. Cit. 157 y 158.

perdimos precisamente porque era mucho para ser gobernado y gobernable);

- La política proteccionista agraria derivada del movimiento revolucionario de 1910 y acogido en la Constitución naciente de 1917;
- La falta de industrialización del campo mexicano;
- La falta de presupuesto para subsidiar el mercado de exportación agrícola mexicano al mismo nivel en que lo hacen los Estados Unidos;
- La falta de preparación de los campesinos mexicanos para insertarlos a la modernidad productiva en el campo;
- La falta de creación de infraestructura hidráulica para el riego del campo mexicano en todas las regiones productivas del país, y
- El éxodo de millones de campesinos mexicanos hacia los Estados Unidos quienes trabajan el campo de ellos en lugar de hacerlo en el suyo.

Estos son solo algunos de los argumentos que se puede aducir para justificar la pobre situación del sector agrícola frente a la competencia de la industria norteamericana. Sin embargo, en lugar de hablar "del hubiera" y sentir lástima por nosotros mismos, debemos voltear la cara hacia delante. Ya no es momento de lamentarse, ahora debemos ver las coyunturas por donde el sector agrícola mexicano puede crecer, proteger los sectores que así lo ameriten de acuerdo con los instrumentos legales que el propio TLCAN establece y voltear los ojos al sector agropecuario como un mecanismo para lograr el desarrollo nacional, la estabilidad económica de millones de mexicanos y la justicia social que han esperado desde siempre.

C) VENTAJAS

Beneficios para el consumidor.- La principal ventaja se reporta en el consumo, los beneficios para los consumidores, dado el aumento de las importaciones de los productos que no producimos en el país y que necesariamente tenemos que usar para nuestra vida diaria. El consumidor se ve complacido cuando en la adquisición

de bienes y servicios encuentra una gama muy amplia de opciones a mejor precio y de mejor calidad que dentro de un mercado protegido y perezoso.

Era común para el pueblo adquirir productos de importación ilegal en los mercados clandestinos del centro de la ciudad y de otras ciudades importantes de la República, porque el mercado protegido no ofrecía mayores alternativas al consumidor. El paternalismo y una inadecuada política económica, entre otros factores, gestaron ésta situación que privó por muchos años en la economía mexicana. La apertura comercial trajo beneficios notables, perceptibles para el consumidor, pero no así para los productores acostumbrados a otras reglas del juego, quienes desde ese momento tendrían que competir con productos de mejor calidad y menor precio provenientes de los Estados Unidos u otros países.

La promoción de la eficiencia productiva.- La mejor manera en que se podían adecuar a las nuevas circunstancias los productores nacionales (acostumbrados al paternalismo estatal) era la adquisición de tecnología, de inversión así como calificar la mano de obra en sus industrias; era la única alternativa para crecer, pues de lo contrario era casi un hecho que perecería ante tan abrumadora competencia del exterior. Aquí volvemos a dar énfasis a la educación agrícola, porque esta nos permitirá que la gente que realmente trabaja el campo lo haga aprovechando de la mejor manera los recursos económicos y humanos disponibles para hacer trabajar el campo.

Incremento del empleo.- La atracción de inversión extranjera directa fue la "llave mágica" que encontró el gobierno mexicano para abrir las plazas laborales que había sido incapaz de promover por otros medios. En este sentido, los extranjeros asumieron la responsabilidad que el gobierno y los industriales nacionales no fueron capaces de afrontar. Pienso que nuestra miopía fue artífice de nuestro propio destino, porque a la fecha, el Estado ha sido incapaz de fortalecer el sector productivo nacional para que sea éste el generador de la planta productiva y así depender menos de la inversión extranjera. Una realidad es que la inversión

realizada en el país no ha sido capaz de crear el nivel de empleos que se requieren anualmente. Por desgracia, este incremento no se ha visto reflejado en el campo mexicano, probablemente en el sector industrializado, pero en el que aún se trabaja de forma artesanal, el de subsistencia para satisfacer la demanda local no tiene esa capacidad que requiere el país. Jamás se podrán incrementar las fuentes de empleo en sectores que viven de la caridad o de políticas asistencialistas, terriblemente rezagadas, donde la gente vive al día y no se le permite pensar más que en la comida.

Fortalecimiento de la plataforma exportadora.- Para que de ésta manera no depender tanto del petróleo, de la materia prima y de las remesas de los mexicanos que trabajan en los Estados Unidos. Durante los primeros años de vigencia del TLCAN México fue el principal exportador a los Estados Unidos; sin embargo, esta situación favorable se ha revertido a partir de nuestro desplazamiento al segundo lugar por la nueva potencia económica del mundo "China".

Además debemos señalar que solo ciertos sectores de la industria se han beneficiado con la apertura comercial, siendo francamente los menos. Solo aquellas empresas que han tenido poca competencia gracias a su acelerado desarrollo son las que se han mantenido con éxito, mientras que la pequeña y mediana industria solo se mantiene del comercio interno o local, en que por cierto, enfrentan una dura competencia de los productos extranjeros de buena calidad y de menor precio. El sector agrícola está polarizado entre los grandes exportadores de frutas y oleaginosas y los pequeños productores de granos y hortalizas que solo alcanzan a satisfacer parte de la demanda local.

La potencial expansión comercial de los productos mexicanos.- Una vez que se ha demostrado el incremento de las exportaciones de los productos mexicanos a los Estados Unidos, se despertó el interés del gobierno por firmar tratados comerciales con otros países, a pesar de que a la fecha, éstos no han tenido la

fuerza ni el seguimiento deseado. Alguien ha dicho y con razón que “nunca hay que poner todos los huevos en una sola canasta”. Sin embargo, los numerosos tratados que ha firmado el gobierno mexicano no han permitido diversificar la plataforma de exportación en términos reales; constituyen una mera esperanza, estancada por cierto, una promesa de salida, pero que no se ha sabido explotar.

Pienso que al gobierno mexicano le ha faltado visión para colocar los productos nacionales en los diversos mercados donde tenemos un trato preferencial, donde hay poca o nula competencia, sobre todo en productos que se generan en nuestro país gracias a sus condiciones climáticas y los oficios milenarios de mexicanos trabajadores e incansables a, quienes por cierto, aún no se les hace justicia laboral; a quienes los principales postulados que le dieron nombre a la Constitución de 1917 aún no les alcanzan.

El mercado europeo y el asiático son dos mercados de suma importancia para el crecimiento económico de un país que pretende incrementar su economía de exportación. Los productores nacionales necesitan más información y una mejor coordinación con las instancias gubernamentales dedicadas al estudio de los mercados (Secretaría de Economía) para incrementar las exportaciones de nuestros productos en base a otros horizontes.

D) DESVENTAJAS

Asimetría.- Una de las desventajas consiste en la asimetría de las naciones que forman parte de la zona de libre comercio de América del Norte. Por supuesto que no implica lo mismo, ni tiene las mismas repercusiones una negociación comercial con países que se encuentran en el mismo nivel, que las celebradas entre países que viven totalmente distinta situación económica y política.

En el caso de México, podemos ver que las grandes empresas multinacionales de los norteamericanos han logrado penetrar con éxito sus bienes y servicios en el

mercado mexicano, por lo que el desarrollo está orientado por su gobierno más que por el gobierno mexicano.

Las grandes firmas financieras de los países desarrollados han distribuido el crédito en nuestro país para su expansión y crecimiento en condiciones sumamente desiguales y distintas a las que privan en su país de origen. Esto se advierte en las altas tasas de interés que se cobran en nuestro país a los solicitantes del crédito a diferencia de lo que ocurre con la misma clase de clientes en los países de origen.

El poder hegemónico que ejercen los Estados Unidos.- El Estado poderoso, desarrollado o como quieran llamarle a nuestro vecino país del norte, ejerce un poder de intervención estratégica sobre nuestro gobierno, lo que incluye las condiciones superiores de negociación comercial. En ese orden de ideas, ellos defienden las subvenciones a la industria, entre ellas la agrícola, la eliminación de las barreras arancelarias y el incremento de las barreras técnicas al comercio. Nuestro país, dadas sus condiciones, prefiere la adopción de medidas *antidumping*, la aplicación de las cláusulas de salvaguarda, pero al mismo tiempo la atracción de inversión extranjera para la promoción de empleos.

Estados Unidos tiene una gran influencia en los organismos internacionales, mientras que nuestro país, al menos durante el sexenio anterior, perdió la relevancia que tenía en el contexto internacional; perdió la influencia que tenía sobre los países de la región (de Latinoamérica). El Presidente Fox y el Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbéz asumieron una política internacional inadecuada, sobre todo, el primero se vio en escándalos que afectaron la reputación de México ante la comunidad internacional, por lo que abonaron en contra de los intereses nacionales.

Los medios masivos de comunicación de nuestro vecino país del norte han influenciado enormemente la opinión pública nacional e internacional, haciendo

que sus políticas se extiendan en otras latitudes, con una gran aceptación a nivel popular.

La apertura comercial no ha traído aparejado más y mejores empleos, de hecho, las prestaciones laborales y los salarios se mantienen a niveles inferiores de lo que perciben homólogos en sus países de origen. Pero eso es culpa del gobierno mexicano, ya que una estrategia implementada para la atracción de la inversión extranjera ha sido mantener una política salarial baja, lo que permite a los inversionistas un ahorro significativo en mano de obra.

Por la gran dependencia que tiene nuestro país de la economía norteamericana, éstos últimos pueden tan sólo amenazar con la disminución de la demanda de productos manufacturados en México para obtener alguna ventaja en cualquier negociación que tengan en puerta. Lo mismo ocurre con la dependencia financiera de nuestro país hacia terceros países, como se acaba de ver con la crisis hipotecaria de los Estados Unidos.

Las empresas transnacionales se han consolidado en el mercado interno en detrimento del aparato productor mexicano; a partir de la vigencia del TLCAN fueron cerradas muchas fuentes de empleo nacional y para complementar el drama debemos reconocer que no se ha logrado construir una cadena productiva exportadora que fortalezca a la micro, pequeña y mediana industria.

Víctor M. Soria señala que la principal desventaja que ha tenido para nuestro país, la firma del TLCAN es el desastre agropecuario, en vista del desplome de la autosuficiencia alimentaria, toda vez que a principios de los noventas el campo mexicano satisfacía el 80% del consumo interno, mientras que al inicio del nuevo siglo, ha descendido a dos tercios; de hecho el incremento de las importaciones de los cuatro granos básicos (trigo, maíz, soya y sorgo) han favorecido a los productores norteamericanos y al mismo tiempo han generado la caída de su precio en los mercados internacionales. Este ha sido uno de los factores que han

abonado para el incremento de emigración campesina mexicana a los campos e industrias norteamericanas.⁷²

En comentario irónico, se dice que la mayor exportación de México hacia los Estados Unidos ha sido la de mano de obra de tantos campesinos que no tienen ocupación en sus tierras, o al menos que les permita una subsistencia digna, por lo que deben buscar las oportunidades de trabajo en el vecino país del norte. Esto ha sido producto de la pésima distribución de la riqueza, por el aumento de la brecha entre los ricos y los pobres, de la industria fortalecida y de la que ha quedado prácticamente en el olvido, tal es el caso de la industria agrícola, que no ha recibido el apoyo suficiente (no solo en dinero) para mejorar su calidad y su cantidad a fin de satisfacer las necesidades de la demanda nacional y del mercado de exportación.

⁷² Cfr.- SORIA, Víctor M. "México en la región de América del Norte, problemas y perspectivas", UAM, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, México; 2004. pp. 47 y 8.

CAPITULO III

LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO MEXICANO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y AGROPECUARIO EN MÉXICO

I. PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Para *Rafael Martínez Morales* utiliza como expresión equivalente a la de Poder Ejecutivo, la de "Administración pública", misma que concibe bajo los siguientes términos: "*Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que de lugar lo demandado*".⁷³

La administración pública ha sufrido una evolución durante el desarrollo de la historia; y en la medida en que el Estado se ha venido consolidando, la administración pública ha incorporado nuevos cometidos a su ámbito competencial.

Esta tendencia en torno al aumento o ensanchamiento de la esfera de acción de la administración pública no ha cesado, y prueba de ello es que prácticamente, toda actividad social implica relaciones con los órganos del Poder Ejecutivo Federal, local y municipal. Ello a pesar de la privatización de algunas empresas y actividades económicas. El ensanchamiento de la administración pública ha provocado que surgen distintas formas de organización interna de la misma, reglas y organismos, constituyendo variadas estructuras de Poder.

El maestro *Martínez Morales*, sostiene que tales afirmaciones aún son vigentes, pese a la adopción de políticas neoliberales por una gran cantidad de países durante el siglo XX; pero aunque se haya visto el adelgazamiento del Estado, éste no ha renunciado a sus cuotas de poder.

⁷³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Diccionarios jurídico temáticos. Derecho administrativo", Vol 3. Harla, México; 1999. p. 7.

El artículo 90 de la Constitución Política mexicana dispone la clasificación de la administración pública en los siguientes términos:

"La Administración pública Federal será centralizada o 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 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."

El doctor *Miguel Acosta Romero* entiende por el verbo organizar: ordenar y acomodar sistemáticamente. Asimismo señala que, desde el punto de vista técnico, implica un conjunto de elementos que sirven para desempeñar una determinada actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo.

Acosta Romero concibe a la organización administrativa de la siguiente manera: *"Es la forma y modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado."*⁷⁴

Afirma que la administración pública, por ser un elemento del Estado, necesita de una ordenación adecuada y técnica; lo cual implica organizarse a fin de realizar sus actividades de forma rápida, eficaz y convenientemente. Con tal fin, a lo largo de la historia de la administración pública se han buscado formas de organización

⁷⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso", 12ª edición, Porrúa, México; 1995. p.148.

que respondan de la mejor forma posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Es indudable que la administración es un proceso general que caracteriza todo esfuerzo colectivo, dada la medida y compleja técnica de las modernas Instituciones; la administración está particularmente interesada en el arte de coordinar. La administración es un concepto universal, una parte de toda empresa grande o pequeña, los elementos de organización, procedimientos y la actitud que con su esencia aparecen en la universidad, en el ejército, en las corporaciones privadas y en el gobierno en varios grados se puede apreciar en cada uno un sistema de jerarquía, un sentido de unidad corporativa inspirada por conceptos comunes de misión, una línea de autoridad encaminados a alcanzar el máximo calculable de métodos. El conocimiento administrativo incluye planeación, dirección, coordinación y control, cada uno de ellos en esencial al esfuerzo organizado; sin embargo, la administración pública tiene encomendada la formulación y establecimiento de políticas que son conducidas en sus fases más altas por los cuerpos políticas representativos

Acosta Romero ha considerado cuatro formas de organización administrativa, a saber:

- Centralización
- Desconcentración
- Descentralización
- Sociedades mercantiles y empresas de Estado.

Cabe recordar que no se debe confundir a la administración pública desconcentrada⁷⁵ de la descentralizada. A esta última se le reserva para significar a determinados organismos del Poder Ejecutivo, con el que guardan una relación

⁷⁵ Los entes desconcentrados forman parte de la organización administrativa centralizada, por lo que no cuentan con personalidad y patrimonio propios, y únicamente sirven para diluir el Poder y la competencia en los subordinados a efecto de despachar los asunto, gozando únicamente de cierta autonomía técnica y funcional.

indirecta. De hecho, la descentralización administrativa surge de la necesidad de imprimir dinamismo a ciertas relaciones gubernamentales mediante el ahorro de pasos que implica estar sujeto a la organización centralizada.

El régimen de la centralización administrativa u organización administrativa centralizada se puede clasificar de la siguiente manera:

- a) la centralización administrativa propiamente dicho, y
- b) centralización administrativa con desconcentración.⁷⁶

El Secretario de Estado es titular de un órgano político de carácter administrativo, aunque debemos reconocer que los Secretarios de Estado junto con el Presidente de la República son insuficientes para garantizar el orden político. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los Secretarios de Estado no tienen facultades mayores o distintas de las que corresponden al Presidente de la República.⁷⁷

La Ley Orgánica de la Administración pública Federal dispone que al frente de cada secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario y el número de Subsecretarios auxiliares que disponga el Presupuesto de Egresos y un Oficial Mayor, y que el despacho y resolución de los asuntos corresponderá en primer lugar al titular de la Secretaría, aunque, para la mejor organización y división del trabajo, los secretarios titulares podrán delegar en funcionarios subalternos una o varias de sus facultades administrativas.

Debemos señalar que en los regímenes intensamente centralizados se han suscitado problemas serios a raíz de la concentración de poder⁷⁸ y las facultades de los órganos administrativos. Materialmente están limitados en su capacidad de

⁷⁶ Cfr. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, "Manual de Derecho Administrativo", editorial Trillas, México, 1990. p. 70.

⁷⁷ Jurisprudencia 1917-1965, tesis 224; jurisprudencia 1917-1954, tesis 290. Jurisprudencia, legislación y doctrina por Tecnologías y recursos legales de software.

⁷⁸ Así por ejemplo, tenemos la pérdida de más de la mitad del territorio nacional porque los mexicanos que se encontraban en las zonas más alejadas se sentían abandonados, y en el caso concreto, recibieron ayuda de un gobierno extranjero para separarse de los Estados Unidos Mexicanos a mediados del siglo XIX.

actuación por lo que han advertido la necesidad de dotar de efectiva libertad de acción y responsabilidad a determinados órganos para superar tales problemas. La creciente complejidad de los problemas económicos y sociales del Estado moderno trae como consecuencia el aumento de la burocracia, desorbitadas formalidades exigidas por las leyes administrativas y el mayor intervencionismo del Estado, obligan al poder público a una transferencia o delegación de facultades o de poderes propios de los órganos centralizados.⁷⁹

El fundamento legal de la centralización administrativa federal del gobierno mexicano la podemos encontrar en los artículos que a continuación se citan. El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal, a la letra ordena:

“La presente Ley establece las bases de organización de la Administración pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración pública Centralizada.”

El artículo 2º del mismo ordenamiento textualmente dispone:

“En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.”

Por disposición del artículo 9º LOAPF, las dependencias de la Administración pública Centralizada y Paraestatal deben conducir sus actividades en forma

⁷⁹ Cfr. BÁEZ MARTÍNEZ Roberto. Op. Cit p. 74.

programada, con base en las políticas que les permitan el logro de sus objetivos y prioridades, en base al Plan Nacional del Desarrollo.

A) SAGARPA

La Ley Orgánica de la Administración pública Federal en su numeral 35 contempla sus principales asignaciones. Por su importancia, a la letra se inserta:

"A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;

II. Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales;

III. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado; (...)

V. Procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con actividades del sector rural;

VI. Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, las actividades de los centros de educación agrícola media superior y

superior; y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;

VII. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;

VIII. Formular dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales;

IX. Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

X. Promover la integración de asociaciones rurales;

XI. Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural;

XII. Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;

XIII. Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares del sector rural, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades;

XIV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país;

XV. Proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios;

XVI. Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;

XVII. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, así como de otras actividades que se desarrollen principalmente en el medio rural;

XVIII. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados;

XIX. Programar y proponer, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares;

XX. Participar, junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares;...”

La SAGARPA, a través de la Subsecretaría de Agricultura, ha instrumentado el Programa de Fomento Agrícola de la Alianza para el Campo, a través del cual se busca impulsar la producción, productividad y competitividad agrícola mediante el fomento a la investigación y transferencia de tecnología, la sustentabilidad de los recursos naturales, la integración y consolidación de los Sistemas Producto⁸⁰, la capitalización y diversificación de las unidades de producción del sector, el

⁸⁰ El Sistema Producto es el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos y servicios de la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización. (Art. 3, Fracción XXXI de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable). En este sentido, el Sistema Producto es equivalente a la Cadena Productiva.

desarrollo de las capacidades humanas y la atención a factores críticos, a fin de elevar el ingreso de los productores y alcanzar la seguridad alimentaria.

El Programa de Fomento Agrícola de la Alianza para el Campo se orienta sobre tres estrategias, a saber:

- I) Reconversión productiva,
- II) Integración de cadenas agroalimentarias y
- III) Atención de factores críticos, mediante una serie de instrumentos o subprogramas que a continuación se citan:
 - Subprograma de fortalecimiento a los sistemas de producto;
 - Subprograma de fomento a la inversión y capitalización;
 - Subprograma de Investigación y transferencia de tecnología.

Cabe señalar que los apoyos del Programa de Fomento Agrícola se operan bajo dos modalidades, a saber:

Uno llamado de **Ejecución Federalizada**, a través del cual, se determinan los montos de recursos mediante la "Formula de Asignación de Recursos Federales a las Entidades Federativas", en base a parámetros de supuesta equidad y desarrollo regional.

La Ejecución Nacional consiste en que los recursos federales son convenidos con las organizaciones de productores y en su caso con gobiernos estatales para atender proyectos integrales por cultivo y especie de prioridad nacional y programas especiales de prioridad estatal.

La misma dependencia se encarga del funcionamiento de otros programas concurrentes, pero que cada uno de ellos busca objetivos específicos distintos y está dirigido a sectores de la población rural con distintas características, entre los que se destacan:

- Alianza Contigo
- PROCAMPO
- Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN)
- Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente (PIASRE)
- Programa De Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias Pesqueras (PROSAP)
- Fondo para atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRAC)
- Programa Sectorial
- Programa Especial Concurrente
- Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)
- Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios (FOMAGRO)
- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria

El programa Alianza contigo tiene como propósito hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y llevar a cabo una serie de acciones, entre las que podemos citar las siguientes:

- Generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas de nuestro país,
- Fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar;
- Promover el manejo sustentable de los recursos naturales;
- Desarrollo de proyectos de producción primaria;
- Incorporación de procesos de transformación;
- Desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial.

PROCAMPO surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de

granos y oleaginosas. Otorga un apoyo por hectárea o fracción de ésta, inscrita en el directorio del PROCAMPO, con la condición de que esté sembrada con cualquier cultivo lícito o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

El apoyo es en efectivo y se entrega a los productores que acrediten cualquiera de los siguientes derechos: ser propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada (en arrendamiento, usufructo, aparcería) de predios elegibles⁸¹ con superficies en explotación inscritos en el PROCAMPO. No obstante, las buenas intenciones que se tienen, el apoyo federal se ha convertido en un mero paliativo para combatir el hambre y la situación de miseria en que viven la mayor parte de los productores agrícolas nacionales.

En realidad, pareciera que el principal problema no radica en la falta de programas gubernamentales dirigidos al sector rural y agropecuario; mas bien, se ha hecho patente la ineficacia de las autoridades para coordinar los programas y dirigirlos a un fin común. Pero este fin común, debe partir de bases sólidas, blindada a la coyuntura política.

Durante el presente año, dirigentes de organizaciones campesinas y de productores en Ciudad Victoria, Tamaulipas exigieron al Secretario de Agricultura, *Alberto Cárdenas Jiménez*, durante su visita a la entidad el pasado mes de marzo, que se revise el capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, toda vez que al abrirse las fronteras al grano a partir del 2008 la producción nacional sucumbirá si no se adoptan medidas arancelarias y de apoyo a la productividad.⁸² Manifestaciones como la citada muestra la preocupación de los miembros del sector agrícola ante la inminente apertura del mercado local a los

⁸¹ Se considera Superficie Elegible, la extensión de tierra que hubiese sido sembrada con algún cultivo elegible en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos, ya sea Otoño-Invierno o Primavera-Verano, anteriores a agosto de 1993 (Decreto y Fe de Erratas PROCAMPO 25/julio/1994 y 26/septiembre/1994). Asimismo, se reputan, cultivos elegibles los de maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada. No obstante, partir de 1995 los productores pueden recibir los apoyos del PROCAMPO con la siembra de cualquier cultivo lícito.

⁸² <http://www.bilaterals.org>

productos agrícolas extranjeros, los cuales, en algunos casos, son más económicos y tienen mejor calidad que los producidos en nuestro país.

En varias regiones del país es posible introducir agricultura mecanizada de tracción animal continua o estacional; así como de tracción manual estacional; mientras que, en algunos casos es necesario introducir infraestructura de riego con el propósito de evitar que la producción agrícola dependa del temporal. De hecho, la dependencia, ha promovido el desarrollo rural sustentable, al apoyar la productividad agropecuaria y aumentar los ingresos de los pequeños agricultores, para mejorar la seguridad alimenticia familiar, principalmente en microrregiones, municipios y comunidades de alta marginación.⁸³ Sin embargo, esto no ha sido suficiente para industrializar el campo mexicano. Además, resulta paradójico que en las regiones donde se produce el alimento, en las zonas rurales, es donde se presentan los mayores índices de insuficiencia alimenticia.

Me parece que la pobreza en el campo no se debe combatir a través de políticas paternalistas, mediante el financiamiento de paliativos destinados a mitigar el hambre; más bien se debe invertir en el sector productivo, generar empleos en el campo, bien remunerados, siempre y cuando los salarios salgan de la misma productividad de las empresas agrícolas. Es el Estado el que debe apuntalar este sector, considerarlo prioritario para mejorar la calidad de vida de millones de mexicanos y elevar la competitividad del sector en los mercados doméstico e internacionales.

B) SEMARNAT

El fundamento constitucional de la justificación de la Secretaría que se comenta lo encontramos en el artículo 4º, que en su parte conducente a la letra dispone:

"... Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar..."

⁸³ Ver programa promovido por la FAO en cooperación con la SAGARPA Y SEDESOL durante la pasada administración.

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales es la dependencia de Estado encargada, principalmente, de la protección, conservación y restauración de los ecosistemas y recursos naturales con el propósito de fomentar su aprovechamiento y desarrollo sustentable. En ese sentido debemos señalar que los recursos naturales se convierten en riqueza cuando se suma el trabajo organizado de los hombres. Los países que explotan racionalmente sus recursos naturales crean riqueza para satisfacer las necesidades de la población, incluso para ayudar sus semejantes de la comunidad internacional.

La crisis ambiental se debe a la industrialización a gran escala y a la explotación irracional de los recursos naturales, tal pareciera que no nos importa la naturaleza. Pero no nos detenemos a reflexionar que los recursos naturales son los que nos mantienen con vida. Decimos que el progreso económico industrializado es capaz de mejorar la calidad de vida de todas las personas, pero eso no es cierto si dentro de sus planes y programas gubernamentales se excluye la protección del medio ambiente.

El bienestar y el nivel de vida de la población no solo se debe medir en función de los recursos materiales con que se cuenta para vivir (calidad de la vivienda, educación, alimentación, cultura, esparcimiento) sino, además, debe medirse por el grado de preservación del ambiente natural; de tal suerte que la nueva concepción del desarrollo debe ser el resultado de la suma de tres factores importantísimos que son: nivel de vida + condiciones de vida + medio ambiente.

Las funciones que corresponde cumplir a la SEMARNAT están previstas en el artículo 32 Bis LOAPF, que por su importancia a la letra se inserta:

“ARTÍCULO 32 BIS

A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;
- II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;
- III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos; (...)
- V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes; (...)
- IX. Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias; (...)
- XII. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte; (...)
- XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal,

por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXIX. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; (...)

XXX. Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;

XXXI. Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal;..."

Entre los objetivos estratégicos podemos citar los siguientes:

- Incrementar el número de habitantes que cuenten con servicio de agua potable, sobre todo, en las comunidades rurales;
- Mejorar la productividad del agua en el sector agrícola;
- Contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos, a través de la promoción, de la conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos forestales y servicios ambientales asociados.⁸⁴

Como se puede advertir, la SEMARNAT justifica su existencia al desarrollo sustentable o sostenible, entendido éste como la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades; es decir, que todos los hombres tenemos

⁸⁴ <http://www.semarnat.gob.mx>

derecho a mejorar nuestra calidad de vida pero cuidando nuestro planeta, el medio ambiente, los recursos naturales, renovables y no renovables.

El concepto "desarrollo sostenible" puede dividirse conceptualmente en tres partes: ambiental, económica y social. Se considera el aspecto social por la relación entre el bienestar social con el medio ambiente y la bonanza económica. El objetivo del desarrollo sostenible es definir proyectos viables mediante la reconciliación de los aspectos económico, social, y ambiental de las actividades humanas; "tres pilares" que deben tenerse en cuenta por parte de las comunidades, los gobiernos, empresas y las personas:

- **Aspecto económico:** Se le concibe como la capacidad para contribuir al desarrollo económico en el ámbito de creación de empresas de todos los niveles, como por ejemplo, la empresa pública;
- **Aspecto social:** Tan solo debemos considerar las consecuencias sociales de la actividad de la empresa, como por ejemplo: los trabajadores (condiciones de trabajo, nivel salarial, etc), proveedores, clientes, la propiedad industrial, la inserción de la tecnología en la productividad de las empresas con la finalidad de satisfacer las necesidades humanas básicas;
- **Aspecto ambiental:** Busca la compatibilidad entre la actividad social de la empresa y la preservación de la biodiversidad y de los ecosistemas. Con tal finalidad se hace un análisis de los impactos del desarrollo social de las empresas y de sus productos en términos de consumo de recursos difícil o lentamente renovables, así como en términos de generación de residuos y emisiones.⁸⁵ En éste último sentido podemos percatarnos que el uso de ciertos plaguicidas para el exterminio de plagas en los campos sembrados producen la contaminación del medio ambiente, de otras especies vegetales o animales.

⁸⁵ <http://es.wikipedia.org> de fecha 3 de diciembre de 2007.

La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible en una de sus partes, textualmente sostiene: *"...Asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible."*⁸⁶

Todos sabemos que para la producción agrícola se requiere de la explotación de los recursos naturales, mismos que se deben racionalizar, cuidar, proteger, preservar y aprovechar al máximo, evitando en la medida de lo posible, desperdiciar parte de los recursos. No es posible que las nuevas generaciones se preocupen más por el cuidado del dinero que del agua, la tierra, los árboles, los animales. Estamos inmersos dentro de una sociedad totalmente monetarizada, todo tiene un precio en numerario, sin detenemos a pensar ¿De qué serviría el dinero si ya no contamos con recursos naturales para satisfacer nuestras necesidades básicas? La respuesta parece más que obvia; sin embargo, no todos responden inmediatamente en éste sentido; las prioridades están invertidas y los valores putrefactos.

Bueno, finalmente lo que deseo señalar es que el desarrollo agrícola no está peleado con el cuidado del medio ambiente y de los ecosistemas; por el contrario, el uso adecuado y racionalizado del agua permite una excelente producción agrícola, sin desperdiciar valiosos recursos que poco a poco se van agotando.

C) SEDESOL

Los orígenes de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) son muy distintos a su concepción actual. La evolución de las instituciones estatales es muestra clara de la transformación de las políticas públicas y las prioridades estatales dentro de un período más o menos corto de la historia de nuestro país. A finales del año de 1976 se crea la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y

⁸⁶ <http://www.un.org> de fecha 3 de diciembre de 2007.

Obras Públicas (SAHOP), cuyos principales propósitos se resumen de la siguiente manera:

- a) Desarrollo urbano y los asentamientos humanos.
- b) Problema ecológico de la vivienda.

El 29 de diciembre de 1982 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuya atribución primordial consistía en: "atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología". Diez años más tarde se fusionan la SEDUE y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), dependencia a quien se había encomendado el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), para dar lugar a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), buscando establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad que ya no fuera de carácter paternalista.

Los ejes rectores sobre los que trabaja la SEDESOL son los siguientes:

1. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.
2. Superación de la pobreza a través del diseño de las políticas públicas.
3. Formular la política social con un enfoque no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.
4. Coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
5. Generación de una política social con, de y para los pobres.
6. Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.
7. Proteger a las familias en condición de extrema pobreza.
8. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
9. Fortalecer el desarrollo social tomando en cuenta la equidad de género.
10. Respeto y protección la diversidad étnica y cultural.
11. Propiciar la integración de las acciones de política social.
12. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.

13. Asegurar eficiencia en el manejo de los recursos.⁸⁷

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo la política de desarrollo social y humano tiene como principales objetivos:

- Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos;
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades;
- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva;
- Fortalecer la cohesión y el capital sociales.

De acuerdo a las fuentes gubernamentales citadas, los programas promovidos por la SEDESOL van encaminados a la asistencia social, entendida esta como la serie de actuaciones del Estado y de los particulares, destinadas a procurar una vida digna, decorosa dirigida a las personas que no tienen la posibilidad de satisfacer sus necesidades con sus propios medios, procurando la realización del bienestar social, fundados en un deber de caridad.⁸⁸

Para el autor, *Ángel Ruíz Moreno* la asistencia social es *"el conjunto e normas de todo tipo, que integran una actividad del Estado y en su caso, de los particulares, destinadas a procurar una condición lo más digna, decorosa y humana, para aquellas personas que, imposibilitadas para satisfacer por sí mismas sus necesidades elementales y de bienestar social, requieren del socorro y ayuda altruista, no obligatoria, de los demás."*⁸⁹

Las características de la asistencia social se pueden resumir de la siguiente manera:

- Requiere de un acto voluntario de la gente para ayudar a los más necesitados;

⁸⁷ <http://www.sedesol.gob.mx> de fecha 3 de diciembre de 2007.

⁸⁸ Cfr.- GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, "El derecho social y la seguridad social integral", Textos universitarios, UNAM, México; 1978. p. 132.

⁸⁹ RUÍZ MORENO, Ángel Guillermo, "Nuevo derecho de la seguridad social", 9ª edición, Porrúa, México; 2005. p. 28.

- No existe la coacción, y
- Las prestaciones no son obligatorias.

La dependencia ha generado una serie de programas destinados a la asistencia social de los sectores más vulnerables de la población, sobre todo, de las que se encuentran en el medio rural; sin embargo, no todas ellas son de nuestra injerencia, pues dado el tema que nos ocupa, tan solo habré de citar los siguientes:

Programa Jomaleros agrícolas.- Por su conducto, se busca mejorar las condiciones de vida y laborales de los trabajadores agrícolas, tanto en lo individual como a nivel familiar, toda vez que la población rural se encuentra en condiciones de pobreza, pues carecen de infraestructura y servicios básicos, que les permitan llevar una vida digna. Cabe señalar que tiene cobertura en los siguientes Estados de la República Mexicana: Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

El gobierno federal tiene autorizado invertir para los proyectos hasta 800,000 mil pesos, con el 25% de aporte de los migrantes y el 50% de los gobiernos estatales y municipales, e incluso la SEDESOL podrá aportar el 50% cuando el proyecto lo amerite, a juicio de la propia Secretaría.⁹⁰

Este programa se basa en la solidaridad social, en la que intervienen como actores principales: los migrantes mexicanos, sobre todo, aquellos que se van a los Estados Unidos por oportunidades de trabajo, mientras que le secundan las tres esferas de gobierno. Sobre el mecanismo gubernamental implementado debemos señalar que dentro de un grupo social existe solidaridad cuando tienen fines en común, cuando comparten esperanzas, anhelos, ilusiones; es decir, cuando saben y están conscientes que las metas que se han trazado solo se

⁹⁰ <http://www.sedesol.gob.mx> de fecha 3 de diciembre de 2007.

pueden lograr a través del esfuerzo compartido de cada uno de ellos. Los migrantes están conscientes que el lugar de donde salieron en busca de trabajo requiere de inversión física y productiva, para mejorar las condiciones de vida de las familias que habitan aquellas poblaciones rurales, que parecen olvidadas. De ésta manera se aprovechan las remesas de los trabajadores que emigran al vecino país del norte, cuyos fondos se destinan a mejorar las condiciones de vida de sus comunidades de origen.

Programa opciones productivas.- Su propósito consiste en apoyar proyectos productivos viables en las Microrregiones para incrementar los ingresos de las familias rurales en situación de pobreza. Se otorgan a personas, familias, grupos sociales y organizaciones de productores también en condición de pobreza. Los proyectos deben ser financiados entre los mismos solicitantes y la SEDESOL quien aportará entre un 25% y 60% dependiendo de cada proyecto, únicamente en los municipios elegibles, cuya lista se publica en la página web de la Secretaría. El apoyo se brindará por una sola vez con una capacidad de recuperación menor a siete años, toda vez que los proyectos de tal envergadura deben ser autofinanciables; es decir, que nazcan y crezcan vivos y viables, una vez desprendidos del seno materno (gobierno).

Programa Oportunidades.- Es probablemente, el programa asistencial más famoso implementado por el gobierno Federal; sin embargo, solo busca aminorar el hambre de la gente; yo lo calificaría de auténtica caridad. Es el reflejo fiel del paternalismo del que todavía no escapamos, la falta de recursos públicos y el nivel de ignorancia de la gente. Se trata de un apoyo para familias en pobreza extrema (millones de familias del país). En su desarrollo intervienen otras instituciones de distintas ramas, tales como educación, salud, seguridad social; participan además, gobiernos estatales y municipales. Cabe señalar que un requisito importante es que deben ser evaluadas por el Comisión Nacional de Evaluación (CONEVAL); es decir, que solo son extremadamente pobres aquellas familias que así resulten evaluadas por el gobierno federal.

Programa Abasto Rural DICONSA.- Se trata de un programa de las mismas características del anterior, palia, disminuye el hambre en aquellas regiones olvidadas del país. El Programa garantiza el abasto de productos básicos y complementarios a mejores precios que los del mercado a través de sus unidades desconcentradas. Además, cuentan con otros servicios como telefonía rural y buzón de SEPOMEX, leche LICONSA en localidades rurales de 200 a 2500 habitantes.⁹¹ Probablemente la falta de transparencia en el manejo de los recursos destinados al abasto popular fue el detonante de problemas políticos y escándalos en torno a la figura presidencial, su gabinete, y la bondad de los programas asistenciales.

Los programas ante señalados son complementarios a los que debe desarrollar el Estado para fomentar la inversión productiva. Por supuesto que es bueno aprovechar el sentimiento de solidaridad social, explotar la caridad y la asistencia, pero además, se deben crear proyectos productivos y financiarlos, además, pues el Estado socialmente responsable debe a ello su calificativo, lo que no se logra mediante decreto presidencial.

II. PROGRAMAS FINANCIEROS Y ASISTENCIALES EMPRENDIDOS

En el presente apartado citaremos algunos programas financieros emprendidos por el Estado, dirigidos a la actividad productiva en el campo mexicano.

FIRA

Sus siglas se deben al largo nombre que tiene Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. Son cuatro fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal en el Banco de México⁹² desde hace 50 años. El objetivo de

⁹¹ <http://www.sedesol.gob.mx> de fecha 3 de diciembre de 2007.

⁹² Dentro del sistema jurídico mexicano la banca central es considerada una autoridad bancaria. No se trata de una mera tautología o de una frase redundante pues como los versados en la materia saben, sus funciones no son similares, ni siquiera se asemeja a la banca comercial. Cfr.- GUZMÁN OLGUIN, Rogelio, "Derecho bancario y operaciones de crédito", Porrúa e Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México; 2002, pp. 47 y 48. El artículo 2º de la Ley del Banco de México señala que este órgano constitucional tiene como fin

FIRA es otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología al sector rural y pesquero del país.

De conformidad con el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, *"En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria."*

Tomando en cuenta la capacidad del fideicomitente, para afectar sus bienes en fideicomiso, la autonomía de su patrimonio, y el papel de la institución fiduciaria en la celebración de este acto jurídico, el autor José M. Villagordoa Lozano⁹³ nos da la siguiente definición: *" El fideicomiso es un negocio fiduciario por medio del cuál el fideicomitente, transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quién está obligado a disponer de los bienes y ejercer los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario".*

Todos los bienes dados en fideicomiso constituyen un patrimonio separado o de afectación, entendiéndose que no se trata de un patrimonio sin titular. El fideicomiso cuenta con un titular jurídico de su patrimonio que recae en la persona del fiduciario y tiene a dos titulares económicos, el fideicomitente y el fideicomisario, porque a ellos van los beneficios de la propiedad, y la propiedad misma al constituirse el fideicomiso. En México solo puede ser practicado por instituciones de crédito, que expresamente se encuentren autorizadas para ello,

proveer al país de moneda; en consecuencia debe procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda; promoverle sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos aunando a lo anterior el artículo 3°. Contempla sus principales funciones, entre las cuales destacan: Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; Prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero de éste; Fungir como asesor financiero del gobierno; Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos internacionales análogos que agrupen a las bancas centrales; Operar de manera conjunta con organismos homólogos e internacionales para que ejerza funciones de autoridad en materia financiera.

⁹³ VILLAGORDOA LOZANO, José M. "Doctrina general del fideicomiso", 2da edición, Porrúa, México; 1982. p. 122.

como lo reza el artículo 350 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC).

FIRA opera fundamentalmente como banca de segundo piso, con patrimonio propio y coloca sus recursos a través de la banca privada y otros Intermediarios Financieros, entre los que debemos citar:

- Uniones de Crédito
- Sociedades Financieras de Objeto Limitado
- Arrendadoras Financieras
- Almacenes Generales de Depósito
- Agentes PROCREA
- Empresas de Factoraje.⁹⁴

La entidad del sector público que se cita, busca, a través de sus actividades:

- Incrementar la oferta de servicios financieros.
- Disminuir la percepción de riesgo de inversión.
- Articular a los agentes económicos.
- Ofrecer mejores alternativas de desarrollo a la población de localidades rurales.
- Incrementar las capacidades tecnológicas y empresariales.

Los productos y servicios que ofrece FIRA para el campo mexicano son los que a continuación se citan:

Fondeo FIRA – Se otorga a través de sus intermediarios financieros a personas físicas y/o morales dedicadas a la producción primaria, agroindustrial, comercio

⁹⁴ En relación a la materia se recomienda la lectura de los siguientes libros: ACOSTA ROMERO, Miguel, "Nuevo derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano", 7ª edición, Porrúa, México; 1998. CARVALLO YÁÑEZ, Ericik, "Nuevo derecho bancario y bursátil mexicano", 3ª edición, Porrúa, México; 1998. GUZMÁN OLGUÍN, Rogelio, "Derecho bancario y operaciones de crédito", Porrúa e Instituto Internacional del derecho y del Estado, México 2002. HEGEWISCH DÍAZ INFANTE, Fernando, "Derecho financiero mexicano", 2ª edición, Porrúa, México; 1999.

y/o servicios, en moneda nacional o en dólares estadounidenses, mientras que las tasas de interés pueden ser fijas y/o variables.

Financiamiento Rural – Dirigidos a proyectos de inversión lícitos, para todas las actividades económicas que se realizan en el medio rural diferentes a las agropecuarias, forestales y/o pesqueras, siendo una de sus condiciones que se aplique en poblaciones menores de 50 mil habitantes.

Garantía FIRA - Se otorga a la Banca Múltiple, Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES), Arrendadoras, Almacenadoras y Empresas de Factoraje, para facilitar el acceso al crédito institucional de productores o empresarios, al complementar sus garantías para proyectos de inversión en los sectores agroalimentario, rural y pesquero.

Financiamiento Estructurado – Se integran por esquemas especiales de operación, adecuados a las necesidades financieras de cada acreditado, actividad o proyecto; es decir, son sumamente particularizados.

Programas Especiales – Entre los más importantes, se pueden citar los siguientes: Financiamiento para la adquisición de acciones; apoyo financiero a plantaciones forestales y otros proyectos con largos períodos de maduración; apoyo financiero a la Industria azucarera, entre otros.

Desarrollo Empresarial FIRA- Se compone de cinco modalidades de subsidios tecnológicos, cuyo principal objetivo es fortalecer la competitividad de las empresas.

A manera de ejemplo, debo decir que son sujetos de crédito sobre el financiamiento rural, Personas físicas y morales que cumplan con los siguientes requisitos:

- Estén ubicadas en localidades menores de 50 mil habitantes.

- Con domicilio fiscal en poblaciones mayores de 50 mil habitantes, cuando presten sus servicios mayoritariamente a la población del sector rural.
- Dedicadas a cualquier actividad económica lícita en el medio rural.
- Proyectos viables con necesidades de crédito que no excedan de 340,000 UDIS por socio activo, ni 3,400,000 UDIS por proyecto.⁹⁵

Una de las principales ventajas que tienen algunos de los productos y servicios financieros que ofrece el FIRA es que la tasa de interés se fija libremente por las partes que lo celebran.

De lo expuesto, debemos concluir que el servicio o producto financiero que se comenta está destinado a proyectos pequeños, atomizados que, difícilmente podrán competir en lo individual con la gran industria agrícola de los Estados Unidos, así como de otros países que destinan fuertes sumas de dinero para apoyar la industria agrícola.

A) FINANCIERA RURAL

La Financiera Rural fue creada para otorgar crédito a las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras entre otras, de carácter productivo, vinculadas con el medio rural, fomentando proyectos que impulsen un desarrollo integral del sector. Para la consecución de tan loable propósito, la Financiera ha desarrollado e instrumentado programas y productos de crédito, considerando las necesidades del mercado y enfocándose en atender fundamentalmente a pequeños y medianos productores.⁹⁶

Los productos financieros que Financiera Rural ofrece a sus clientes son:

- Crédito de habilitación o de avío;
- Crédito refaccionario;
- Crédito simple;

⁹⁵ <http://portal.fira.gob.mx> 2 de diciembre de 2007.

⁹⁶ <http://www.financierarural.gob.mx> 2 de diciembre de 2007.

- Crédito prendario;
- Crédito en cuenta corriente;
- Crédito integral;
- Factoraje financiero.

Existen programas de crédito destinadas a los siguientes sujetos:

- Uniones de Crédito;
- Entidades dispersoras;
- Fondeo de microfinancieras.

Asimismo, los productores del campo, pueden encontrar financiamiento destinado a: adquisición de maquinaria, apoyo para el campo cañero (productores de azúcar); mantenimiento y reparación de los vehículos del campo; producción algodonera, arroceras, para los proveedores de la agroindustria; para el financiamiento del sector turístico rural, entre otros.

III. EL PAPEL DE LA BANCA COMERCIAL Y DE DESARROLLO

La actividad de la banca y el crédito son longevas, y han sufrido serias transformaciones con el paso de los años a fin de cumplir la función social que les es encomendada en un momento y lugar determinados.

El funcionamiento, organización y actividades de las instituciones bancarias y crediticias mexicanas son reguladas por diversas leyes administrativas, sumado a la Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, e incluso el Código Civil. Este fenómeno legislativo evidencia la complejidad de su marco jurídico. Así como el exceso de controles que hay sobre esta actividad a diferencia de otras actividades mercantiles de aparente menor importancia.

Dado los conocimientos del *Doctor Fernando Zunzunegui* en economía y en derecho financiero su exposición es muy clara y sucinta. Ubica al mecanismo

bancario como un intermediario entre los depositantes de fondos y las empresas necesitadas de financiamiento. La actividad bancaria implica la recepción de fondos reembolsables del público vinculándolos a la concesión de crédito por cuenta propia; aunque ello no significa que se debe poner en contacto directo a quienes suministran los fondos con las personas que requieran el dinero.⁹⁷

La principal función que cumplen las instituciones bancarias es el otorgamiento de créditos para el desarrollo de actividades productivas, o para el intercambio de bienes y servicios, así como para la satisfacción de las necesidades personales de los acreditados. La palabra crédito proviene de la voz latina *creditum*, que significa tener confianza. Desde el punto de vista moral, el crédito es la reputación de que goza una persona frente a la colectividad. En su acepción jurídica, el crédito indica el derecho subjetivo que nace de cualquier relación obligatoria.

Bien señala *Rogelio Guzmán Holguín* que la noción etimológica de la palabra crédito es insuficiente para entender el fenómeno crediticio de nuestros días, pues no solo surge de la mera confianza en que el deudor pueda pagar la suma debida.⁹⁸

Economistas de la talla de *Stuart Mill* conciben el crédito como el permiso que obtienen unas personas para utilizar el capital de otras en provecho propio. Para *Miguel Acosta Romero*, el "crédito es la transferencia de bienes que se hacen en un momento dado por una persona a otra, para ser devueltos a futuro, en un plazo señalado, y generalmente con el pago de una cantidad por el uso de los mismos."⁹⁹

El crédito es un concepto genérico, pero que como actividad, con el paso de los años, se ha ido especializando y abarca una serie de operaciones específicas y

⁹⁷ Cfr.- ZUNZUNEGUI, Fernando, "Lecciones de derecho bancario y bursátil", Editorial Colex, España; 2001. p. 21.

⁹⁸ Cfr.- GUZMÁN OLGUÍN, Rogelio. Op. Cit. p. 5.

⁹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano. Op. Cit. p. 479.

que se traducen en las distintas ramas o rubros a que dedican sus esfuerzos las instituciones crediticias. Algunas de estas operaciones son comúnmente conocidas, como el depósito del dinero en cuentas de ahorro, o el préstamo que obtienen las personas para la adquisición de bienes, tales como autos, maquinaria para la industria, inmuebles y el desarrollo de actividades productivas.

La captación de recursos del público y la colocación de créditos en el mercado son actividades históricamente delegadas a los bancos, es por ello que se les considera operaciones bancarias.¹⁰⁰ Sin embargo no son lo mismo, pues no todas las operaciones de crédito son realizadas por los bancos y no todas las operaciones bancarias constituyen créditos, como ocurre en el caso de los fideicomisos.

La Ley de Instituciones de Crédito haciendo una distinción de las operaciones que pueden ser realizadas por las instituciones bancarias y las que pueden realizar otros intermediarios financieros a la letra dispone en su artículo 2º:

“El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- I. Instituciones de banca múltiple, y*
- II. Instituciones de banca de desarrollo.*

Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

¹⁰⁰ Cfr.- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, , “Derecho bancario” 3ª edición, Porrúa, México; 1973. pp. 31 a 33.

No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.”

El crédito agrícola es financiado por el gobierno a través de la banca de desarrollo, toda vez que a la banca comercial no le interesa prestar dinero con el riesgo que supone la industria agrícola en nuestro país. Partiendo de tal premisa, entonces debemos estar concientes que el financiamiento del campo mexicano y de la industria que se genera en su entorno es labor exclusiva de la administración pública, incluso puede considerarse una responsabilidad compartida entre la esfera federal y la estatal.

Para evitar el desvío de dinero a su principal objetivo y con ello acrecentar el riesgo de la falta de pago de los créditos, debiera haber una mayor vigilancia del Estado sobre el destino de los dineros, para que realmente sean aprovechados en las actividades productivas del campo, en la adquisición de maquinaria, de materias primas, de utensilios necesarios para el trabajo. Dicho en otras palabras, la banca de segundo piso no solo debe ser responsable de colocar los créditos en los proyectos productivos, sino que además debe darle seguimiento a los proyectos que financia, porque solo del éxito de los proyectos depende la recuperación de la cartera.

IV. LA ARTICULACIÓN DE LAS ENTIDADES Y PROGRAMAS CON LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Los sujetos de derechos agrarios son distintos entre sí y la cantidad de derechos y obligaciones de que son titulares es también muy diversas. La cantidad o extensión de los derechos y obligaciones de cada sujeto agrario sólo puede precisarse realizando un análisis de la materia. Así, cabe destacar entre los

sujetos agrarios a los siguientes: Ejidatarios, comuneros, sucesores, pequeño propietario, vecindados, jornaleros, posesionarios, colonos, campesinos en general, comunidades, asociaciones y sociedades.

Los **"ejidatarios"** son los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales; participan directamente en las actividades productivas de explotación de los recursos naturales, patrimonio del ejido a que pertenece. Para adquirir esta calidad se requiere ser mexicano, mayor de edad, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o es heredero de ejidatario, y ser vecindado del ejido, salvo cuando se trate de heredero de ejidatario. La calidad de ejidatario se acredita con certificado de derechos expedido por la autoridad competente, certificado parcelario o de derechos comunes o mediante la resolución del tribunal agrario.¹⁰¹

Las organizaciones campesinas son agrupaciones formales o informales¹⁰², voluntarias, democráticas, cuyo propósito fundamental es promover los objetivos económicos o sociales de sus miembros. Independientemente de su situación jurídica o grado de formalización se caracterizan por ser grupos de personas que tienen por lo menos un objetivo común. Son grupos aparentemente solidarios, que basan la subsistencia en su trabajo intensivo en mano de obra. Lamentablemente son personas con escasa educación, vulnerables y son presa fácil de los políticos sin escrúpulos que logran clientelismo a través de promesas incumplidas; que lucran con la miseria e ignorancia del ser humano.

Por la miseria que les caracteriza (por desgracia), los pequeños agricultores, jornaleros, campesinos sin tierra, y otros grupos vulnerables de la población rural carecen de poder de negociación frente a otros sujetos, tales como el Estado o los empresarios, quienes se aprovechan de la situación tan inequitativa para sacar el mayor provecho posible de cualquier tipo de negociación. De ahí la importancia de

¹⁰¹ Cfr.- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Elementos de derecho procesal agrario", Porrúa, México; 1993. p. 107.

¹⁰² Este calificativo se utiliza para identificar a las organizaciones que se han constituido formalmente como una persona moral y diferenciarles de quienes no lo han hecho de esa manera.

agruparse y aunar esfuerzos para formular ante las autoridades demandas que representen los intereses de la totalidad de sus miembros. No obstante, y a pesar de sus esfuerzos, la Constitución no les ha hecho justicia, porque siguen esperando que el campo mexicano produzca y que de su trabajo obtengan la satisfacción de las necesidades básicas de ellos y sus familias, pero de forma digna y decorosa.

Entre las principales organizaciones campesinas podemos citar:

- Sindicatos;
- Comunidades,
- Cooperativas;
- Organizaciones de mujeres del medio rural, etc.

Tal pareciera que entre el gobierno y las organizaciones campesinas no hay comunicación. Los principales factores que inciden en la falta de coordinación entre ambos actores de la vida política, social y económica de nuestro país se pueden citar los siguientes:

- El analfabetismo de las personas que conforman el sector campesino;
- El ejercicio del poder centralizado;
- Falta de trabajo de campo por parte de las autoridades estatales;
- Falta de sensibilidad hacia las necesidades de los trabajadores del campo y de sus familias;
- Corrupción de algunos miembros de la clase política;
- La ineficiencia de las autoridades para atacar los problemas del campo mexicano.

Las comunidades campesinas se caracterizan por tener relaciones de producción basadas en el trabajo familiar o bajo formas colectivas entre los comuneros. De hecho, los hijos menores de edad desde muy pequeños son iniciados en el trabajo arduo del campo, bajo un sistema de explotación que apenas les permite la subsistencia. Producen sus alimentos básicos con sistemas ancestrales y escasa

dotación de recursos, siendo los focos donde se concentra la extrema pobreza. Esa situación, como se dice, ya no es sostenible; aunque, más bien, nunca debió de existir. En realidad ignoro el momento en que aquellas comunidades se apartaron de la evolución para permanecer estancadas y en el olvido.

Una cosa es que se les reconozcan sus formas de organización ancestrales así como sus costumbres milenarias, y una muy distinta es que se les mantenga alejados del proyecto nacional, siempre al margen de la superación y de los avances de la ciencia, la tecnología, de la medicina y de la educación. Corresponde al gobierno mexicano hacer frente al gran reto de insertar a las comunidades agrícolas y de campesinos mexicanos en el engranaje productivo, tenderles un lazo hacia la globalización, pero antes de eso, se les debe educar para evitar que se vuelvan dependientes de la buena voluntad de las autoridades, y permitirles que con mucha ayuda logren el progreso por sí mismos. El carácter doméstico de la responsabilidad no implica necesariamente que se debe renunciar a la ayuda internacional, tema sobre el cual habremos de hablar en las siguientes páginas.

V. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Al remitirnos a las clases que por muchos años he impartido, debo ser claro y preciso; se entiende por organismo internacional aquella organización sujeta al Derecho Internacional público, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, creada y formada por acuerdo de distintos Estados para tratar aspectos que les son comunes. Estos aspectos que comparten son variados, tales es el caso de la contaminación ambiental, la lucha contra el hambre, el desarme, la protección de la tecnología, la lucha contra las enfermedades, y así podemos hacer una lista interminable de temas de vital importancia para el hombre, de preocupación universal.

Las que a continuación habremos de nombrar tienen que ver con la industria agrícola y el mejoramiento de la calidad de vida de los hombres, en todo el mundo. Entre ellos:

A) FAO

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación dirige las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre de cualquier comunidad mundial. Al brindar sus servicios tanto a países desarrollados como a países en desarrollo, la FAO actúa como un foro neutral o imparcial donde todos los países se reúnen dentro de un marco de igualdad para negociar acuerdos y debatir políticas. La FAO también se le puede ver una fuente de conocimientos y de información. Además, ayuda a los países en desarrollo y a los países en transición a modernizar y mejorar sus actividades agrícolas, forestales y pesqueras, con el fin de asegurar una buena nutrición para todos. Desde su fundación en 1945 la FAO ha prestado especial atención al desarrollo de las zonas rurales, donde vive el 70% de la población mundial pobre y que pasa hambre.¹⁰³

El organismo internacional tuvo su génesis, el 16 de octubre de 1945 en una conferencia celebrada en Québec, Canadá. Desde 1981 es observada anualmente esta fecha como el Día Mundial de la Alimentación.

Para el cumplimiento de sus principales objetivos asesora a los gobiernos en materia de política y planificación; recopila, analiza y difunde información y funciona como foro internacional para debatir cuestiones de agricultura y alimentación. Asimismo ayuda a los países a prepararse para las emergencias alimentarias y proporciona asistencia de socorro.

La FAO desarrolla en promedio 1,800 proyectos, los cuales atraen más de 300 millones de dólares al año de organismos y gobiernos locales. Además colabora con miles de asociados en todo el mundo, desde organizaciones civiles hasta

¹⁰³ <http://www.rlc.fao.org/es/quienes/> 2 de diciembre de 2007.

otros organismos de las Naciones Unidas, bancos de desarrollo y el sector privado.

El máximo organismo de la FAO es una Conferencia de países miembros, que se reúnen bianualmente. Esta Conferencia elige un Consejo de 49 miembros que administra el organismo entre sesiones. La sede de la FAO se encontraba originalmente en Washington D.C. Sin embargo, en 1951 es trasladada a Roma, Italia.¹⁰⁴

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Por un convenio suscrito entre la FAO y el Gobierno de Chile, el país andino hospeda desde 1955 a la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC), que en la actualidad está integrada por 33 Estados que participan y se benefician de las actividades de la FAO en la región. De forma paralela, con el objetivo de hacer más directa y fluida la relación con los gobiernos, se han establecido Representaciones de la FAO en los países, y hoy existen Representantes acreditados en la mayoría de los países que conforman la región.

Prioridades Regionales

El resultado de la 29ª Conferencia Regional para América Latina y el Caribe realizada el mes de abril de 2006 en Caracas, Venezuela, fue el establecimiento de siete áreas prioritarias a trabajar durante el bienio 2006-2007. Para el logro de dicho objetivo se tomó en consideración las recomendaciones de la reunión del Grupo de América Latina y el Caribe, mejor conocido por sus siglas (GRULAC) realizada en Roma, en enero de 2007, sumado a otras demandas específicas hechas por grupos de países.

Para cada una de las áreas estratégicas se ha creado un Grupo Multidisciplinario dentro de la Oficina Regional, con la participación de oficiales, técnicos y

¹⁰⁴ <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/organismos/fao.htm> 2 de diciembre de 2007.

consultores. Las siete áreas prioritarias a que me he venido refiriendo son las siguientes:

- Enfermedades transfronterizas.
- Bioenergía.
- Recursos energéticos, biodiversidad y sustentabilidad ambiental.
- Sanidad e inocuidad alimentaria.
- Acceso a tierras y desarrollo rural.
- Agricultura urbana y periurbana.
- Seguridad alimentaria y lucha contra el hambre.¹⁰⁵

Cooperación técnica

Una de las funciones más importantes de la Oficina Regional de la FAO es brindar cooperación técnica para el desarrollo agrícola y rural de sus países miembros, que se aplican en materias de agricultura, nutrición, pesca, bosques, ganadería entre otras áreas de interés de la organización. Estas aplicaciones son ejecutadas por los países con la ayuda de sus Oficiales Técnicos, sirviéndose de múltiples proyectos y programas.

La FAO busca responder a las necesidades de los países miembros, aprovechando su amplia experiencia, el financiamiento de sus donantes y el trabajo conjunto de una lista amplia de participantes, con la finalidad de producir resultados concretos que apoyen el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y las labores agropecuarias de los países. Cabe indicar que a través de la cooperación técnica se implementan y coordinan las actividades de campo de la FAO en que intervienen los departamentos técnicos, con Sede en Roma, las representaciones de la FAO en los países, sus contrapartes gubernamentales y académicas, las demás agencias del sistema de Naciones Unidas y las múltiples organizaciones económicas y sociales involucradas en el mundo rural y agrícola. Mediante sus labores de cooperación técnica, la FAO promueve una mayor inversión en la

¹⁰⁵ <http://6/www.irc.fao.org/es/quienes/> 2 de diciembre de 2007.

agricultura, y asiste a los países en la formulación e implementación de políticas y estrategias en todas sus áreas de trabajo.¹⁰⁶

Sus diversas áreas técnicas son:

Agricultura, ganadería, desarrollo rural, Bosques, pesca, políticas, alimentación y nutrición, tierra y agua.

Agricultura

El Grupo de Agricultura y Protección del Consumidor de la Oficina Regional de la FAO reúne a cuatro divisiones internas que abordan las ramas de agricultura y desarrollo rural desde una perspectiva multidisciplinaria, combinando sus recursos para atender las demandas de los países miembros y a las prioridades globales y regionales de FAO.

Las divisiones que integran este grupo son: Producción y Salud Animal; Nutrición y Protección del Consumidor; Producción y Protección Vegetal; e Infraestructura Rural y Agroindustrias. Además, tratan temas como producción de cultivos y buenas prácticas agrícolas; protección de cultivos y manejo de agroquímicos; agricultura urbana y peri urbana; salud y producción animal; enfermedades transfronterizas; recursos genéticos animales y vegetales; biotecnología agropecuaria; inocuidad y seguridad nutricional; finanzas rurales; biocombustibles, entre otras áreas prioritarias, mediante una serie de proyectos, redes y acciones a nivel local, nacional y regional.¹⁰⁷

El desarrollo rural

El desarrollo rural es uno de los temas claves en la labor de la FAO. Se ocupa de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las personas que viven en las zonas rurales, agrupadas en unidades familiares de producción y consumo, ya

¹⁰⁶ <http://www.rlc.fao.org/es/tecnica/> 3 de diciembre de 2007.

¹⁰⁷ <http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/> 3 de diciembre de 2007.

sean agrícolas o no agrícolas, y por lo tanto, de todas las instituciones y acciones que afectan de manera directa al nivel de vida de dichas personas.¹⁰⁸ Sus acciones no giran únicamente en torno a la agricultura, sino que se consideran otras actividades productivas que se desarrollan en el medio rural.

Bosques

El programa forestal es un importante componente del trabajo de la Oficina Regional de la FAO. Este programa forestal se basa en el Plan Estratégico Forestal de la FAO a mediano y largo plazo (2001-2015), que se encuentra actualmente en proceso de revisión, en las recomendaciones de los países de la Región realizada a través de la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe y de la Conferencia Regional de la FAO. Las actividades normativas y el programa de campo del programa forestal son complementarias, produciendo una sinergia entre la teoría y la práctica. Actividades del Grupo Forestal incluyen todas aquellas que hacen parte del Plan Estratégico Forestal de la FAO, destacándose la asesoría a los países en planificación y políticas forestales a través de los programas forestales nacionales y asistencia técnica a proyectos forestales llevados a cabo en muchos países de la Región. También, la Oficina Regional presta apoyo a cuatro **Redes de Cooperación Técnica** en el sector forestal y edita varias publicaciones forestales.¹⁰⁹

Subdirección de Asistencia para las Políticas

La Subdirección de Asistencia para las Políticas (TCA) ayuda a los Estados Miembros de la FAO a recoger, analizar y diseminar la información sobre el desarrollo agrícola a niveles nacional, regional y global; y suministra asesoramiento en materia de políticas que apoye la formulación, ejecución, vigilancia y evaluación de estrategias orientadas a la agricultura y al desarrollo rural sostenible en pro de la seguridad alimenticia.

¹⁰⁸ <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/> 2 de diciembre de 2007.

¹⁰⁹ <http://www.rlc.fao.org/es/bosques/> 2 de diciembre de 2007.

Esta Subdirección facilita también la movilización de fondos provenientes de donantes y gobiernos nacionales, para proyectos y programas en los países en desarrollo. Adicionalmente, sintetiza las lecciones aprendidas para el conocimiento de los países miembros y también ofrece sus conocimientos para el desarrollo del Plan de Acción, operando como intermediario entre el trabajo de los departamentos técnicos y la asistencia ofrecida a los países.¹¹⁰

Alimentación y nutrición

Uno de los objetivos fundamentales de la FAO es garantizar que todas las personas tengan acceso en todo momento a los alimentos que necesitan para llevar una vida sana y activa. La FAO se interesa por la totalidad del sistema alimentario, consciente de que el bienestar nutricional constituye una condición previa para el desarrollo duradero. Las actividades en alimentación y nutrición de la FAO en América Latina y el Caribe pueden agruparse en las siguientes áreas: seguridad alimenticia en los hogares; educación alimenticia y nutricional; vigilancia alimenticia y nutricional; normalización y control de los alimentos, y composición de alimentos.

Los proyectos y programas para mejorar la situación de seguridad alimenticia en los hogares forman parte integral de las estrategias propuestas por la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, 1992) y la Cumbre Mundial sobre Alimentación (Roma, 1996). La estrategia de estos proyectos y programas se basa en actividades participativas, en escala pequeña, combinando varias disciplinas: por ejemplo, actividades productivas, como las huertas familiares, se combinan con actividades de educación alimenticia y nutricional. Asimismo, en varios países de la región se está apoyando la integración de la educación alimenticia y nutricional y los huertos escolares con fines pedagógicos, en el currículo de las escuelas de educación primaria.

¹¹⁰ <http://www.rlc.fao.org/es/politicas/> 3 de diciembre de 2007.

Como contribución a la vigilancia alimenticia y nutricional se desarrollan perfiles nutricionales por país que dan una visión de la situación nutricional en los distintos países de la región. Los perfiles forman parte de un sistema más complejo para vigilar y analizar la situación de inseguridad alimenticia: el Sistema de Información y Cartografía sobre Inseguridad Alimenticia y Vulnerabilidad (SICIAV). Este tiene por objetivo detectar las zonas y poblaciones más expuestas a la inseguridad alimenticia y las causas del problema con el fin de mejorar los programas y proyectos para la seguridad alimenticia. En este contexto, la Red de Cooperación Técnica en Sistemas de Vigilancia Alimenticia y Nutricional (Red SISVAN), que auspicia la Oficina Regional de la FAO, coordina las actividades de vigilancia y trata de vincularlas con las políticas y planes nacionales para la nutrición y seguridad alimentaria.

La preparación de las normas, códigos de práctica y directrices internacionales sobre inocuidad y calidad de los alimentos es realizada por la Comisión de *Codex Alimentarius*, que tiene por finalidad proteger a los consumidores y fomentar las prácticas equitativas en el comercio internacional de alimentos.

Para poder elaborar una dieta equilibrada es indispensable conocer la composición de los alimentos. La FAO, en colaboración con la Red Latinoamericana de Composición de Alimentos (LATINFOODS) promueve la elaboración de tablas nacionales y regionales de composición de alimentos.¹¹¹

Tierra y agua

En el tema de desarrollo de tierras y agua, la Oficina Regional colabora en aspectos relacionados al mejoramiento de la eficiencia del uso del agua para la producción agrícola y forestal, a la promoción de buenas prácticas para combatir la degradación de las tierras y la convivencia con la sequía y, en general, asistir en la formulación de políticas de manejo de recursos naturales considerando la cuenca hidrográfica como unidad geográfica de planificación.

¹¹¹ <http://www.rlc.fao.org/es/nutricion/> 2 de diciembre de 2007.

- Día Internacional del agua 2007
- Foro Regional sobre Sistemas de Pago por Servicios Ambientales
- Proyecto de la FAO y el Programa Social Agropecuario de Jujuy, Argentina, para fortalecer las organizaciones de regantes en cinco comunidades de la Quebrada de Huamuaca
- Resultados Taller Regional sobre el Uso de Sistemas de Información de Recursos de Tierra (SIRT)
- II Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas Hidrográficas.¹¹²

B) ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

La OMC es una organización internacional, cuya génesis se debe a un fuerte impulso de países industrialmente fuertes, que buscaban extender su dominio económico en distintas latitudes de la tierra. Se trata de un paso después de la formación del GATT. El GATT es un acuerdo multilateral de libre comercio, un acuerdo económico. La OMC, a diferencia del GATT es un ente moral con personalidad jurídica de Derecho Internacional.

La Organización Mundial De Comercio (OMC) surge de los acuerdos tomados en la Ronda de Uruguay, en la que participaron 92 países. Los participantes buscaban, entre otras cosas:

a) Reforzar el sistema del GATT; b) Restringir la proliferación de medidas no arancelarias; c) Reconocer un papel protagónico a los países en vías de desarrollo; d) Extender la cobertura del sistema, que incluyera otras áreas, tales como: servicios, propiedad industrial e inversiones; e) Mejorar el sistema multilateral del comercio basado en los principios y reglas del GATT; f) Se propuso la creación de un organismo internacional con personalidad jurídica propia que viniera a reforzar el sistema GATT, concretándose en un acuerdo que diera nacimiento a la (OMC).¹¹³

¹¹² <http://www.rlc.fao.org/es/tierra/> 2 de diciembre de 2007.

¹¹³ Cfr.- ESPÓSITO, Carlos D. "La organización Mundial de Comercio y los particulares", editorial Dykinson, España; 1999. pp. 43 a 54.

Por su parte, los objetivos de la OMC, que se mencionan en el preámbulo de su acuerdo constitutivo, son los siguientes:

- Elevar los niveles de vida, mediante el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y el crecimiento en la producción y el comercio de bienes y servicios.
- La utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico.
- Realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico
- Desarrollar un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero que abarque el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, los resultados de anteriores esfuerzos de liberalización del comercio y los resultados integrales de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay, así como un carácter integrado del Sistema GATT.¹¹⁴

La OMC se considera el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros, tanto en el aspecto sustantivo como adjetivo para la solución de controversias, así como el mecanismo de las políticas comerciales en que cooperan el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), entre otros organismos financieros de carácter internacional.

La OMC constituye el foro de negociaciones multilaterales, entre cuyas metas persigue: Elevar los niveles de vida de la población de los países miembros, el

¹¹⁴ <http://www.dpi.bioetica.org/legisdpi/omcacuerdo.htm> 2 de diciembre de 2007.

incremento de la producción y el comercio de bienes y servicios, sin que tales políticas económicas menoscaben el medio ambiente y deterioren el planeta (el llamado desarrollo sustentable).¹¹⁵

Para que la OMC alcance sus principales objetivos comerciales, busca que los países miembros, a través de acuerdos logren reducir las barreras arancelarias y no arancelarias, que permitan el libre intercambio, de bienes, servicios y capitales.¹¹⁶

Los miembros de la OMC debían cumplir con los requisitos para ser parte del GATT, así como de todos los tratados multilaterales que se hubiesen firmado hasta el momento.¹¹⁷

En relación a su estructura orgánica se deben mencionar los componentes más importantes de su estructura, mismos que son:

La Conferencia Ministerial.- Se trata del órgano Plenario, en cuyo seno se toman las decisiones más importantes. El máximo órgano es conformado por los representantes de todos los Estados Miembros entre los que se encuentran México y China. Los miembros están obligados a reunirse cuando menos una vez cada dos años. Puede decidir sobre la adhesión al Tratado de nuevos Estados; eximir a un Estado miembro del cumplimiento de ciertas obligaciones pactadas en el acuerdo; interpretar el contenido de los acuerdos multilaterales que se celebren, entre otros importantes actos.

¹¹⁵ El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el particular prescribe: "... Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar...". Asimismo el artículo 1º dispone que En los estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga ésta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece..."

¹¹⁶ Cfr.- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. Op. Cit. p, 210.

¹¹⁷ Cfr.- MONTAÑA MORA, Miquel, "Las OMC y el reforzamiento del sistema del GATT", McGraw-Hill, España; 1997. pp 14 a 16.

Consejo General.- El Consejo General releva a la Conferencia durante los intervalos de sus reuniones, motivo por el cual se compone de los representantes de los países miembros. Las principales funciones del órgano que se comenta son: establecer normas jurídicas de procedimiento; erigirse en órgano jurisdiccional a fin de solucionar controversias; funcionar como un órgano examinador de las políticas comerciales; establecer el proyecto de presupuesto anual, etc.

La Secretaría.- Es el órgano administrativo de la OMC. La encabeza un Director General, con la facultad de nombrar a su personal, determinar sus deberes y condiciones de servicio con apego a los reglamentos institucionales. Este debe cumplir con una serie de funciones, entre las que se destacan las siguientes: presentar el proyecto de presupuesto y los estados financieros anuales (rendir cuentas del manejo de las finanzas del organismo); fungir como conciliador cuando hay intereses en pugna entre dos o más Estados miembros; nombrar árbitros para dirimir conflictos. En términos generales es un órgano que ejecuta las deliberaciones de la Conferencia Ministerial.

Consejos sectoriales.- Forman parte de la OMC una serie de Consejos, entre los que se destacan: El Consejo de Comercio de mercancías; un Consejo de Comercio de Servicios; Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual. Sus funciones y facultades están previstas expresamente en los Acuerdos. Cabe señalar que están facultados para establecer sus propias normas de procedimiento, a reserva de que sean aprobadas por el Consejo General.¹¹⁸

Por muchos años se ha buscado que la OMC se convierta en un organismo internacional sólido que pudiera cumplir con sus funciones mediante el fortalecimiento de sus relaciones con otros organismos, en particular con el BM y el FMI; así como ser un foro permanente de discusión de temas comerciales y promover paulatinamente la liberalización del comercio mundial. Todos estos fines

¹¹⁸ *Ibíd.* pp. 20 a 31.

solo podrían cumplirse mediante principios rectores del comercio internacional, que aseguraran y promovieran la liberalización de toda clase de barreras comerciales distintas a los aranceles, y en tal virtud el Principio de Trato Nacional juega un papel fundamental.

En base a las anteriores consideraciones, existen múltiples formas de contemplar la OMC; ya sea como una Organización para liberalizar el comercio; como un foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales, como un marco jurídico multilateral y un lugar para que resuelvan sus diferencias comerciales. La OMC es esencialmente un lugar al que acuden los gobiernos Miembros para tratar de arreglar los problemas comerciales que tienen entre sí. Cuando los países se han enfrentado con obstáculos al comercio y han querido reducirlos, las negociaciones han contribuido a liberalizar el comercio.

El núcleo de la OMC son un conjunto de acuerdos jurídicos, negociados y firmados por la mayoría de los países que participan en el comercio mundial. Estos documentos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional. Son esencialmente pactos que obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de límites convenidos. Aunque negociados y firmados por los gobiernos, su objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar a cabo sus actividades, permitiendo al mismo tiempo a los gobiernos lograr objetivos sociales y ambientales.

La OMC es considerada también como un Sistema Multilateral de Comercio; es decir, el sistema regulado por la OMC. La mayor parte de los países, incluidos casi todos los principales países comerciantes son Miembros del sistema. Sin embargo, algunos no lo son, motivo por el cual, se utiliza el término "multilateral" en lugar de "global" o "mundial", para describir el sistema.

Las relaciones comerciales llevan a menudo aparejados intereses contrapuestos. Los acuerdos, inclusive los negociados con esmero en el sistema de la OMC, necesitan muchas veces ser interpretados. La manera más armoniosa de resolver estas diferencias es mediante un procedimiento imparcial, basado en un fundamento jurídico convenido. Este es el propósito que inspira el proceso de solución de diferencias establecido en los Acuerdos de la OMC.¹¹⁹

De esta manera, la Organización Mundial del Comercio cumple con cinco funciones fundamentales, a saber:

- Administrar y aplicar los Acuerdos Comerciales Multilaterales y Plurilaterales que constituyen el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio;
- Servir de foro para las negociaciones comerciales multilaterales entre sus miembros;
- Tratar de resolver la diferencias comerciales entre los miembros de la Organización Mundial del Comercio;
- Supervisar las políticas comerciales nacionales de sus miembros;
- Cooperar con otras instituciones internacionales que intervienen en la adopción de políticas económicas a escala mundial.¹²⁰

Sin embargo, se debe resaltar el propósito primordial del sistema, que consiste en ayudar a que las corrientes comerciales circulen con la máxima libertad posible, siempre que no se produzcan efectos secundarios desfavorables. Esto significa en parte la eliminación de obstáculos. También significa asegurar que los particulares, las empresas y los gobiernos conozcan cuáles son las normas que rigen el comercio en todo el mundo, dándoles la seguridad de que las políticas no sufrirán cambios abruptos.

¹¹⁹ http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact!_s.htm consultada el 4 de abril del 2006.

¹²⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. "Segundo Curso de Derecho Internacional Público", 2ª edición, Porrúa. México; 1998. p. 756.

Es así como se advierte la transformación del GATT en la OMC, una evolución que no a todos ha parecido, sobretodo porque los principales objetivos están lejos de alcanzarse. La desigualdad económica y política de los países miembros es evidente. No están en las mismas posibilidades de negociación países como los Estados Unidos, la Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón cuyas economías son de las más sólidas del mundo, a diferencia de México y el resto de los países que forman parte de Latinoamérica.

El Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura se negoció en la Ronda Uruguay celebrada entre 1986 y 1994 y constituye un primer paso significativo para implantar una competencia más leal y lograr que este sector sufra menos distorsiones.¹²¹ Comprende los compromisos específicos contraídos por los gobiernos Miembros de la OMC para mejorar el acceso a los mercados y reducir las subvenciones con efectos de distorsión en la agricultura. Estos compromisos se aplican a lo largo de un período de seis años (diez años en el caso de los países en desarrollo), que comenzó en 1995. Los participantes acordaron iniciar las negociaciones para continuar el proceso de reforma un año antes del final del período de aplicación, es decir, a más tardar al final de 1999.

Los textos jurídicos que surgieron de la Ronda de Uruguay y que forman parte del acuerdo constitutivo de la OMC fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1994, formando parte del sistema jurídico mexicano con excepción de los acuerdos comerciales plurilaterales contenidos en el anexo IV.

Los Acuerdos de la OMC son extensos y complejos porque se trata de textos jurídicos que abarcan una gran variedad de actividades. Tratan de las siguientes cuestiones: textiles y vestido, servicios bancarios, telecomunicaciones, contratación pública, normas industriales y seguridad de los productos,

¹²¹ Hay distorsión del comercio cuando los precios son más elevados o más bajos de lo normal y cuando las cantidades producidas, compradas y vendidas son también superiores o inferiores a lo normal, es decir, a los niveles que existirían normalmente en un mercado competitivo.

reglamentos sobre sanidad de los alimentos, propiedad intelectual, agricultura, y algunos otros temas.

La finalidad del Acuerdo sobre la Agricultura es reformar el comercio del sector y lograr que las políticas estén más orientadas al mercado. Ello aumentaría la previsibilidad y la seguridad, tanto para los países importadores como para los exportadores.

El Acuerdo autoriza a los gobiernos a prestar ayuda a sus economías rurales, pero preferiblemente por medio de políticas que ocasionen menos distorsiones del comercio. Los países en desarrollo no tienen que reducir sus subvenciones ni sus aranceles en la misma medida que los países desarrollados, y se les concede un plazo adicional para cumplir sus obligaciones. Los países menos adelantados no tienen que hacerlo en absoluto.

La principal crítica contra las políticas que sostienen los precios internos o que subvencionan de alguna otra manera la producción, es que estimulan el exceso de producción. Esto frena las importaciones o bien da origen a subvenciones a la exportación y a ventas a precios de *dumping* en los mercados mundiales.

Las medidas que tienen efectos mínimos en el comercio se pueden aplicar libremente, tal es el caso de programas gubernamentales de, investigación, lucha contra enfermedades, servicios de infraestructura y seguridad alimentaria, pagos directos a los agricultores que no estimulan la producción (paliativos contra el hambre), ciertas formas de ayuda directa a los ingresos, la asistencia a los agricultores para ayudar a la reestructuración de la agricultura y los pagos directos en el marco de programas ambientales o de asistencia regional.

En virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, los Miembros de la OMC tienen que reducir sus exportaciones subvencionadas, pero algunos países importadores dependen de los suministros de alimentos subvencionados baratos procedentes

de los principales países industrializados. Es posible que necesiten ayuda temporalmente para realizar los ajustes necesarios para hacer frente al aumento de los precios de las importaciones, y finalmente para exportar. En una decisión ministerial especial se establecen objetivos y ciertas medidas para el suministro de ayuda alimentaria y ayuda para el desarrollo agrícola. La decisión se refiere también a la posibilidad de asistencia por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para financiar importaciones comerciales de alimentos.¹²² Dicho sea de paso, son los Estados Unidos de América el principal financiador de los bancos internacionales.

Señalan el Dr. *Jorge Witker* y la Dra. *Laura Hernández* que el objetivo de este Acuerdo consiste en establecer la base para la iniciación de un proceso de reforma del comercio de productos agropecuarios en armonía con los objetivos del Acuerdo de *Marrakesh*. Asimismo, lograr los compromisos vinculantes específicos en cada una de las siguientes esferas: acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones.¹²³

C) BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una Organización Financiera Internacional con sede en la ciudad de Washington, EE.UU., y creada el año de 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe.

Su principal objetivo consiste en reducir la pobreza en la región y fomentar un crecimiento sostenible y duradero. Actualmente, el BID es el banco regional de desarrollo más grande del mundo y ha servido como modelo para otras instituciones similares a nivel regional y subregional. Aunque nació en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) no guarda ninguna relación con

¹²² www.wto.org 2 de diciembre de 2007.

¹²³ Cfr.- WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura. Op. Cit. p. 92.

- **Grupo C:** Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay, en que el porcentaje máximo de financiamiento alcanza el 80 %.
- **Grupo D:** Belice, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay donde el porcentaje máximo de financiamiento asciende al 90 %.

Cabe señalar que si más de la mitad de los beneficios netos del proyecto se canalizan a los ciudadanos de bajos ingresos en el país solicitante el Banco puede aumentar 10% al porcentaje máximo de financiamiento, siempre y cuando no supere el 90% del total. Por disposición legal, cada año el BID debe utilizar más del 40% de sus recursos en programas que mejoren la equidad social en la región.¹²⁴

El BID concede préstamos y cooperación técnica a sus países miembros en vías de desarrollo en América Latina y el Caribe (prestatarios), en una amplia gama de actividades, que incluyen la agricultura y pesca, la energía, la industria, el turismo, el transporte y las comunicaciones; programas ambientales, de salud pública, de educación, de ciencia y tecnología; desarrollo urbano y preinversión.

La adquisición de bienes y servicios con préstamos y asistencia técnica del Banco Interamericano es realizada por el prestatario o beneficiario, pero al mismo tiempo los proveedores siempre son industrias de países altamente tecnificados, lo que hace advertir que dicho banco es un mecanismo adicional para que los países exportadores de tecnología coloquen sus productos en la países en vías de desarrollo a los precios que indiquen los primeros, a pesar de que el Banco exige que se celebren licitaciones competitivas internacionales para los proyectos financiados parcialmente con préstamos del Banco. Como ya se ha manifestado, solamente las empresas de los países miembros del Banco (no prestatarios) pueden participar en dichas licitaciones. Al contratar servicios profesionales y técnicos, el prestatario se encarga de seleccionar y contratar una empresa o

¹²⁴ [http://es.wikipedia.org/wiki/Banco Interamericano de Desarrollo](http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Interamericano_de_Desarrollo) 2 de diciembre de 2007.

personal calificado, bajo los requisitos establecidos en el convenio con el Banco y a la aprobación de la selección por parte de éste.¹²⁵

Debemos tomar en cuenta que a partir de que un banco internacional financia los proyectos nacionales tendrá injerencia en las políticas públicas que se implementen, porque de ello depende en gran medida el pago de los préstamos. Sin embargo, en algunas ocasiones la presión internacional es tan fuerte que los gobernantes no tienen otra opción que implementar las políticas dictadas por los organismos internacionales.

Ante la falta de recursos internos provenientes del erario público o del sector privado; el gobierno debe financiar sus proyectos agrícolas con recursos del exterior. Es entonces cuando el BID entra en acción, ya sea para financiar cooperativas agrícolas, para ser ocupado en infraestructura para el riego y el uso de tecnologías para el campo, entre otros proyectos productivos.

D) OCDE

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es un organismo internacional; compuesta por 30 Estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada el año de 1961 y su sede central se encuentra en la ciudad de París, Francia. Se ha convertido en uno de los foros mundiales más influyentes, en el que se analizan y se establecen orientaciones sobre temas de relevancia internacional, tales como economía, educación y medioambiente.

Los principales objetivos de la organización son:

- Promover el empleo, el crecimiento económico y la mejora de los niveles de vida en los países miembros, así como mantener su estabilidad.
- Ayudar a la expansión económica de los miembros de la comunidad mundial.

¹²⁵ <http://www.cinu.org.mx/negocios/bid.htm> 2 de diciembre de 2007.

- Ampliar el comercio mundial multilateral, sin criterios discriminatorios, de acuerdo con los compromisos internacionales, función que a mi juicio es la de mayor importancia.

El principal requisito que deben satisfacer los países que deseen pertenecer a la organización es liberalizar sus respectivos mercados, mientras que los países miembros se comprometen a aplicar los principios de: liberalización, no discriminación, trato nacional y trato equivalente.

La OCDE ha adherido 30 países a quienes ayuda en el terreno teórico como en el práctico para la formulación de políticas destinadas a la promoción del desarrollo económico. Se puede advertir que sus miembros comparten cierto grado de homogeneidad respecto a principios de política económica, de democracia plural y de respeto a los derechos humanos, pese a las asimetrías reales que se viven en cada uno de ellos.

Para su adecuado funcionamiento, la organización cuenta con un equipo permanente de investigadores y analistas altamente especializados de diversas disciplinas, que se dedican a desarrollar ideas y planteamientos novedosos en materia de políticas públicas.

A la OCDE también se le puede percibir como un foro, punto de encuentro de los funcionarios que toman decisiones sobre las políticas económicas nacionales, en el cual intercambian ideas y conocen las experiencias de sus contrapartes, de tal suerte que dicho intercambio resulta útil para el diseño de políticas públicas, principalmente en materia económica. Como resultado se llega a acuerdos, tanto de carácter vinculante (convenciones) como no vinculante (recomendaciones).

Los propósitos que se persiguen mediante los trabajos de la OCDE son principalmente: Difundir mejores prácticas gubernamentales, impulsar el "buen gobierno" dentro del servicio público, contribuir a mejorar la relación entre el sector

público y el privado, y proponer recomendaciones en políticas públicas en diversos sectores.

La OCDE juega, además, un papel complementario con otras organizaciones internacionales, como la ONU y la OMC, en temas de relevancia mundial, como la competitividad global, el combate a la corrupción, la mejora de los sistemas educativos y de salud de los países miembros, entre otros.

El 18 de mayo de 1994, México se convirtió en el miembro número 25 de la OCDE; el Decreto que al efecto se expidió sobre la promulgación de la Declaración del Gobierno para la aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio del mismo año.

El gobierno mexicano ha aprovechado el foro internacional para escuchar experiencias de otros gobiernos y asimilarlas de la mejor forma posible; además de que nuestro país se ha convertido en un puente de comunicación entre los países industrializados y los miembros de la comunidad latinoamericana.

La OCDE ha realizado estudios sobre diversas materias de suma importancia para nuestro país, para lo cual ha realizado reuniones y foros. Se ha buscado también que los trabajos de la OCDE tengan amplia difusión y puedan ser aprovechados. México, por su importancia, es uno de los cinco países miembros en donde la OCDE ha establecido un centro para la distribución de sus publicaciones.

Dice la OCDE que si bien es cierto, la agricultura ya no es la actividad productiva predominante que fue durante muchos años para sus países miembros, sigue teniendo relativa importancia para responder a las preocupaciones de la sociedad con respecto a la seguridad y salubridad de los alimentos, la protección del medio ambiente y el desarrollo de las zonas rurales.

La OCDE está conciente de todos los factores que están en contra del desarrollo rural y agrícola, para lo cual se deben analizar aspectos como: la ocupación, la inversión productiva, los avances de la ciencia y la tecnología agroalimentaria, la reducción de los costos de transporte, las comunicaciones, y pero principalmente, la globalización y el impacto que tiene sobre la economía rural.

Los paradigmas han sido cuestionados porque ya no cumplen con eficacia los propósitos para los cuales fueron diseñados. No me cabe la menor duda de que los subsidios, las importaciones de alimentos y los aranceles son los temas de mayor interés para los países en desarrollo, incluso sus efectos en materia agrícola.

No debemos cerrar los ojos ante la realidad que se vive en el intercambio mundial, pues los países ricos gastan miles de millones de dólares para apoyar a su sector agrícola, mientras que los países en vías de desarrollo carecen de los medios económicos para competir en igualdad de condiciones. Los subsidios de este grupo de países, según se ha informado a la OMC, constituyen más del 90% de las medidas de apoyo interno y subsidios a la exportación que distorsionan el comercio.

Las políticas de subsidio implementadas, principalmente por los países altamente industrializados repercuten negativamente en la agricultura de los países en desarrollo en distintas formas. Así por ejemplo, al permitir a los agricultores y las agroempresas poner en el mercado internacional sus productos a precios muy inferiores al valor de producción eliminan de la competencia a los productores pertenecientes a países en vías de desarrollo. El exceso de oferta abate aún más el precio de los productos del campo, en consecuencia, se reduce el ingreso de los campesinos, quienes de plano, como por ejemplo en el caso de México, viven de los programas asistenciales promovidos por el gobierno.

Por su bajo precio de adquisición, los países subdesarrollados han incrementado el monto de las importaciones de los productos agrícolas porque resulta más económico que invertir en su propio campo para producir los mismos artículos. Sabemos que en el corto plazo significa un ahorro significativo para los países importadores, pero en el largo plazo aniquila la producción agrícola de su propio país y sus alimentos dependen cada vez más de factores externos que no pueden controlar. Esto trae nocivas consecuencias para la seguridad alimenticia.

En el caso de México, ésta situación se considera realmente grave porque no se ha podido lograr una reforma fiscal integral que permita al gobierno la obtención de muchos mayores recursos y al mismo tiempo distribuir de mejor manera la carga fiscal entre su población. Creo que el principal aporte de la OCDE a los países en vías de desarrollo en materia de políticas agrícolas es haber levantado la voz para pronunciarse en contra de los subsidios a la industria agrícola.

El director de Comercio y Agricultura de la OCDE, Stefan Tangermann, reconoció que fue muy bueno que durante el año pasado hubiesen bajado los montos que los gobiernos destinaban al apoyo agrícola; sin embargo lamentó que dicha disminución no se debiera en la modificación de las políticas gubernamentales sino más bien el aumento de los precios de la materia prima, incremento en la demanda de los Chinos, los efectos de la sequía en varios países y la producción de los agrocombustibles. Dicho en otras palabras, la disminución de los subsidios se debió a factores coyunturales, a las circunstancias y accidentes de la naturaleza, y no se debió al convencimiento de los países productores que tengan sobre los efectos nocivos que producen los subsidios y la distorsión del comercio.¹²⁶

Hace apenas un par de meses, la OCDE determinó que de cada 100 dólares que obtienen los agricultores de los países industriales, 27 provienen de las arcas de sus Estados a través de variadas formas de subvenciones. El organismo señala

¹²⁶ <http://www.gara.net> 3 de diciembre de 2007.

que a pesar de los esfuerzos que se han realizado para evitar éstas prácticas de distorsión al comercio, sigue siendo un punto álgido en las negociaciones. Mientras no se modifique éste modelo de financiamiento agrícola, los países industrializados tendrán siempre una ventaja importante frente a los países de menor desarrollo. Es por ello que el gobierno mexicano debe adoptar medidas de distinta naturaleza en primer lugar para proteger a los productores agrícolas nacionales, racionalizar el uso del agua en la producción agrícola, elevar el financiamiento de las actividades agrícolas por diversos mecanismos, aplicar las nuevas tecnologías que se han diseñado en la rama y elevar el nivel educativo de la gente del campo.¹²⁷

¹²⁷ <http://www.gara.net> 3 de diciembre de 2007.

CAPITULO IV

EL ESTADO SOCIALMENTE RESPONSABLE

I. ESTUDIO SOBRE LA NATURALEZA DEL ESTADO

En la práctica y aun en la vida cotidiana, se habla del Estado de forma indiscriminada en una amplia gama de situaciones. Su voz se invoca en variadísimos actos de la vida jurídica, que van desde la Constitución, hasta las resoluciones administrativas y sentencias judiciales. Se da como un hecho, y corresponde al jurista desentrañar su naturaleza y definirlo conceptualmente a efecto de deslindarlo de aquellas ideas con la que se le suele confundir cotidianamente.

En sentido didáctico se llama Estado a una sociedad política perfecta, que consta de varios elementos fundamentales, a saber: territorio, población, organización política y soberanía. El territorio es el espacio geográfico en el cual se ejerce la soberanía, sea sobre el suelo, el subsuelo, el cielo y las aguas jurisdiccionales de conformidad a las convenciones internacionales. La población es el elemento material próximo sobre la cual recae la acción ordenadora de su elementos formal. Además es conveniente que se advierta que el Estado se conforma de un doble tipo de elemento humano; los ciudadanos considerados como individuos y los entes colegiados, transitorios y permanentes. La organización política constituye el elemento formal del Estado, que crea una unidad relacional superior que engloba las unidades relacionales inferiores con miras a la consecución del bien común. Es bien sabido que la organización política estatal no es susceptible sin que haya autoridad, que en los Estados modernos se ejerce mediante una serie de órganos del poder.

En el Diccionario Jurídico Mexicano encontramos que la palabra *"Estado proviene del latin status. El concepto de Estado y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. El Estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es*

necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una Constitución: el Estado contrata, representa, a sus nacionales, tiene jurisdicción y ejecuta sanciones, en suma el Estado es titular de derechos y obligaciones."¹²⁸

Entendido de la manera en que se expone anteriormente, el Estado debe desarrollar una serie de funciones, que solo podrán materializarse mediante actos de los órganos estatales, encabezados por personas físicas que detentan cargos públicos. Dicha investidura arroja en ellos una responsabilidad que no tiene cualquier persona, sino únicamente aquellos que en sus manos tienen poder de decisión y ejecución de las políticas públicas.

Para José María Coloma, este término se utiliza para designar a la parte formal de la sociedad política perfecta, es decir, a los órganos del poder público, y de forma más limitada, al mero gobierno.¹²⁹

Es común oír que se utiliza la palabra Estado como sinónimo de gobierno, entendido éste como el grupo de órganos estatales que forman parte del Poder Ejecutivo. Pese a que en la presente investigación, estamos más enfocados a dichos órganos, debemos señalar que se gobierna mediante la administración de los dineros, la creación de políticas públicas, la producción legislativa, incluso, mediante la administración de justicia a través de los tribunales. Entonces, no solo constituye una disyuntiva desentrañar el concepto de Estado, sino que entramos en los mismos terrenos pantanosos cuando pretendemos conocer aquella realidad a que nombramos "gobierno".

Para Jellinek el Estado es: "La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, o para aplicar

¹²⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Nuevo Diccionario Jurídico mexicano", Tomo D-H. Porrúa, México 2000.p.1556.

¹²⁹ Cfr.- COLOMA, José María, "léxico de política", 5ª edición, Editorial Laia. España; 1975. p. 63.

*un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originaria.*¹³⁰

El citado autor toma en cuenta los principales elementos que se han considerado para la formación de un Estado; es decir, territorio, población y gobierno, siendo éste último al que denomina "poder de mando originario".

Para *Hans Kelsen* el Estado es nada menos que la personificación del orden jurídico, pues es el resultado de la norma pública que lo constituye y organiza, y que solo encuentra sus límites frente a las realidades jurídicas de otros Estados.¹³¹

Un elemento que probablemente otros autores habían pasado por alto, tal vez, lo daban como un hecho, es el orden jurídico del que emana el mismo Estado, sus órganos e instituciones, que le da su estructura y funcionamiento, así como sus propósitos. Todo Estado se funda en un sistema de leyes y normas, obligatorias tanto para las autoridades como para los gobernados; es decir, hay un centro de imputación objetiva y subjetiva que le da su razón de ser.

Para *Max Weber*, el Estado es un orden jurídico y administrativo, cuyos preceptos pueden variarse por quien orienta la actividad del aparato administrativo y el cual pretende otorgarle validez no solo frente a los miembros de la agrupación a que pertenecen, sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio dentro del cual extiende la dominación.¹³²

Según el Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, *"el Estado como el fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o*

¹³⁰ JELLINEK, George. "Teoría General del Estado." 2ª edición, Traducida por Fernando de los Ríos Urruti, Editorial Albatros, Argentina, 1943. p. 147.

¹³¹ Cfr.- KELSEN, Hans, "Teoría general del derecho y del Estado", UNAM, México; 1983. p. 215.

¹³² WEBER, Max. "Economía y Sociedad", Tomo I, 8ª edición, Fondo de Cultura Económica. México; 1990.

sociedades humanas, o sea, como un ente que nos envuelve y comprende en nuestras relaciones sociales de naturaleza múltiple y polifacética".¹³³

Tomando como base los elementos que constituyen el Estado, *Paoli Biscaretti di Ruffia* lo concibe como: *"Ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno"*.¹³⁴

Difícilmente, los autores van a asimilar la realidad llamada "Estado" de la misma manera. Así como unos ponderan el elemento gobierno, otros resaltan el orden jurídico. Pero todos deben coincidir en el carácter dinámico del concepto; no se le debe ver como una concepción abstracta, alejada de la realidad, por el contrario, ha de ser tomado como un todo complejo, separado en vínculos, funciones y disfunciones, pero siempre, en la búsqueda del bienestar de los súbditos.

Para Serra Rojas: "El Estado condensa un esfuerzo de varios siglos encaminado a encontrar una fórmula de vida social, que se resume en el ideal de todo ser civilizado de hacer del mundo un lugar decente para vivir, al amparo de los más elementales derechos y frente a una vida social más de acuerdo con la cultura".¹³⁵

Es agradable leer concepciones ideales del Estado, en el que se agreguen como ingredientes de la definición del Estado, el espacio en que las personas buscan la felicidad y un lugar decente para vivir. Es una definición que se abre a un mundo de posibilidades, derechos, relaciones sociales e institucionales que permiten la consecución de tan anhelado fin. Entonces, para que una organización social pueda ser considerada como un Estado, se deben respetar los derechos fundamentales de los hombres.

¹³³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio "Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y amparo", 6ª edición, Porrúa, México; 2000. p. 144.

¹³⁴ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. "Derecho constitucional." 3ª edición, Tecnos, traducida por Pablo Lucas Verdú, España; 1987. p. 215.

¹³⁵ SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia política. La proyección actual de la teoría general del Estado", 14ª edición, Porrúa, México; 1996. p. 752.

El Estado no es solo su territorio, tampoco su población, su gobierno, tampoco lo es el poder, ni el orden jurídico en sí mismo. El Estado se conforma por todos estos elementos y aún más, los que se interrelacionan para dar a este fenómeno su genuina connotación. Cabe reconocer que definir el fenómeno estatal no es una tarea fácil para quien desea llevarla a cabo, puesto que de la doctrina escrita sobre el tema se ven variadas e incompletas propuestas que ponderan alguno de los elementos que conforman al Estado, pero incapaces para describirlo en su totalidad.

En sentido restringido se ha empleado el término Estado para designar a la parte formal de la sociedad política perfecta; es decir, a los órganos del poder público, y de forma mas limitada, al *gobierno*.¹³⁶

La génesis del Estado ha sido la gran revolución política de la historia de la humanidad, cuya concepción en un principio tuvo una configuración geográfica limitada, que ha tenido capacidad para proyectarse hacia el exterior, por lo que precisamente en este momento, el Estado ha empezado a dar muestras de su insuficiencia, toda vez que los procesos de integración han estado cambiando de forma relevante el concepto de Estado que se ha concebido durante siglos.¹³⁷

II. ELEMENTOS DEL ESTADO

A) SOCIALES

El Estado esta constituido entre otros factores, por un elemento de tipo personal el cual se refiere al conjunto de seres humanos que lo conforma, a este generalmente se le denomina como población del Estado o como pueblo del Estado. El termino población del Estado se refiere a los individuos que en conjunto se encuentran dentro del territorio nacional, ya sea de forma temporal o bien permanente, ya sean nacionales o extranjeros.

¹³⁶ Cfr.- COLOMA, José María. Op. Cit. Pp. 62 y 63.

¹³⁷ Cfr.- PÉREZ ROYO, J. Estado. "Temas básicos de derecho constitucional." Tomo I, Editorial Civitas, España, 2001. pp. 75-78.

Enrique Pérez de León opina que desde el punto de vista político, "el pueblo del Estado es el elemento mas importante en la proyección de su vida, sin embargo, la población del Estado tiene, en cierta forma, trascendencia en su organización política, no obstante que en ella solo intervienen los nacionales del Estado."¹³⁸

La población es un elemento sumamente complejo, visto desde el aspecto sociológico, cultural, económico, étnico, religioso y lingüístico, que se constituye por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público. Pese a la diversidad humana que compone a la población, dicho poder los alcanza de una u otra forma. Si bien es cierto que el derecho debe perseguir el principio de igualdad, esto no puede significar que se trate igual a los desiguales,¹³⁹ mediante el orden constitucional y legal que rige dentro del Estado, pero ninguno de ellos puede dejar de ser centro de imputación normativa. En cuanto a que el pueblo del Estado es considerado como el objeto del poder político, se refiere al aspecto en el que las personas que integran al pueblo del Estado pertenecen a una comunidad de tipo estatal y poseen derechos pero paralelamente a estos poseen obligaciones también.

A cada Estado compete determinar por medio de su orden jurídico interno a quienes va a considerar como nacionales, y por exclusión establecerse a quienes se califica de extranjeros que radican en su territorio. En esta regulación estatal se debe contemplar tanto la entrada, la admisión y la expulsión de extranjeros, salvo que mediante la firma de tratados internacionales dicho Estado hubiera aceptado determinadas limitaciones en la materia.¹⁴⁰

¹³⁸ PÉREZ DE LEÓN Enrique, "Notas de derecho constitucional y administrativo", 12a edición, Porrúa. México; 1991.p.58.

¹³⁹ El artículo 2 de la Constitución general de la Republica reconoce la compleja composición de elemento población como parte sustancial del estado, y en su primer párrafo dispone: "La nación tiene una composición pluricultural sustentado originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".

¹⁴⁰ Cfr.- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, "Derechos de los inmigrantes", Cámara de Diputados, LVII legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México; 2000. p. 4.

La medición de los fenómenos demográficos es una práctica que requiere de ciertas condiciones institucionales para realizarse, entre ellas, el principio moderno de la igualdad ciudadana ante la ley y la existencia de patrones de medida convencionales que sean verificables e independientes de la individualidad humana. En las sociedades modernas, la fijación de estas medidas es un atributo del poder; en el territorio de un Estado – Nación, es el Estado quien tiene el deber de medir los bienes y las personas con independencia de sus particularidades. A su vez, la demografía existe como disciplina, gracias a los aparatos institucionales que la sostienen, a los agentes y a las prácticas que le dan sentido. Cuando se trata de describir uno de los aspectos fundamentales de la población, como lo es la migración, la demografía cuenta con un discurso propio que le permite ordenar y presentar de cierta manera los datos.¹⁴¹

Después de un análisis cuidadoso realizado por algunos expertos en la materia consideran evidente que las diferencias de *status* ocupacional actual entre las poblaciones de origen agrícola y no agrícola, es en gran medida una consecuencia de las diferencias en *status* socioeconómico de origen y en educación; es decir, el origen agrícola en sí mismo no tiene un efecto significativo en el *status* ocupacional de la población.

La población de origen agrícola están en desventaja frente a los que han nacido en el medio urbano, pero no resulta claro cual característica de su origen es la que explica sus bajos niveles educativos y ocupacionales. Podría ser debido al bajo *status* ocupacional de sus padres; el hecho de que sus padres hubieran tenido ocupaciones agrícolas, aparte de tener un bajo *status*; o el hecho de que la mayoría se criaron en comunidades con servicios educacionales deficientes.

Tanto el *status* ocupacional del padre como las características de la comunidad de origen afectan en forma significativa la posición socioeconómica del hijo. La

¹⁴¹ Cfr.- JIMÉNEZ GUZMÁN, Lucero, "Políticas de población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos", UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México; 1992. p. 250.

comunidad de origen es importante en la medida en que determina los servicios educativos que existían cuando una persona ha pasado por su etapa de formación. Cuanto mayor es el tamaño de dicha comunidad, mejores son los servicios educativos, y, por tanto, más alto será el nivel educacional alcanzado. Finalmente se debe tomar en cuenta el grado de desarrollo de la zona en que se encuentra localizado.¹⁴²

Las zonas rurales de México, como las de muchos otros países, difieren considerablemente en cuanto al grado de desarrollo económico y modernización. Algunas de estas zonas están caracterizadas por el predominio de la agricultura de subsistencia, falta de comunicaciones, entre muchas otras carencias, mientras que en otras regiones la agricultura sí está comercializada y existen buenas comunicaciones hacia los centros urbanos.¹⁴³

El nivel educativo hoy en día es un factor cada vez más importante en la determinación del ingreso de las personas. Actualmente para la población rural mexicana no ha cumplido la función tan importante que se le ha encomendado, en virtud de que el mismo sistema de enseñanza oficial a nivel primaria e intermedia se encuentra pasando por una crisis, y además de que los mexicanos no han disfrutado de las mismas oportunidades educativas que el resto de la población ubicada en las ciudades y centros urbanos.

El Gobierno mexicano no ha tenido una política económica efectiva para evitar que la gente emigre hacia los Estados Unidos, y para evitar la violación de sus derechos humanos y laborales. El campo mexicano y las actividades agropecuarias no han recibido el apoyo suficiente, siquiera para mantenerse a un nivel decoroso, mucho menos uno competitivo con países que sí han invertido fuertes sumas de dinero en el desarrollo de las actividades del campo.

¹⁴² Cfr.- BALÁN, Jorge y otros, " Migración, estructura ocupacional y movilidad social; (el caso de Monterrey)", UNAM. México; 1973. p. 220.

¹⁴³ Ibid.

La migración de millones de mexicanos, sobre todo del medio rural, dedicados a actividades agrícolas hacia los Estados Unidos de América ha sido una válvula de escape, al mismo tiempo que las remesas enviadas por los trabajadores migrantes representan una fuente muy importante de divisas para el país han frenado la intención de los gobernantes por apostarle a la inversión productiva en las actividades agropecuarias.

Como ya lo hemos manifestado, el mexicano migrante huye del país buscando oportunidades de empleo que en su lugar de origen no existen. Con el desarrollo económico surgieron las labores de producción agrícola y de artesanías, que eran desempeñadas por los mismos granjeros o artesanos y sus familiares, quienes solo en casos particulares se servían de la contratación de otras personas que ayudaran a la producción de objetos; aunque se sabe que los aprendices solían trabajar para los maestros únicamente por la habitación y la comida, naturalmente aparte de la instrucción.¹⁴⁴ Dicho en otras palabras, la actividad agrícola de supervivencia es la que se ha mantenido en el campo mexicano, en lugar de industrializarla, de crear empresas, de generar empleos y elevar la calidad de vida de la población rural mexicana.

B) ECONÓMICOS

Aunque en apariencia, el Estado es independiente a la economía, no es cierto ya que éste interviene en su funcionamiento, tanto en la producción, como en la distribución de las mercancías. Ya no se concibe al Estado como un ente pasivo que solo vigila que la actividad de los particulares se guíe conforme a derecho.

El artículo 28 constitucional prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas. Está prohibido el acaparamiento y concentración en una o pocas manos artículos

¹⁴⁴ Cfr.- **BASDRESCH**; Luis, "Garantías constitucionales, curso introductorio actualizado", 3ª edición, Trillas, México; 1987. p. 111.

de consumo necesario con el objeto de subir el precio. Se prohíben los pactos empresariales que impidan la libre competencia en el mercado interno.

Mucho se ha hablado acerca del problema del subempleo y desempleo en territorio mexicano, poco se ha hecho sin embargo, y escasos han sido los resultados que se pueden observar al corto plazo, ya que en el país no se han dispuesto los recursos financieros y humanos necesarios, para emprender acciones que permitan lograr el objetivo pleno del empleo para la población en edad productiva de sus vidas.

Al hablar de mercado de trabajo no es posible suponer la existencia de un solo mercado de trabajo, homogéneo e igualitario con una curva de oferta y otra que corresponda a la demanda, tal y como se lee en los libros de texto. La realidad de un país subdesarrollado debe verse a través de la existencia de múltiples mercados de trabajo, clasificados de forma geográfica, por niveles de calificación, por la existencia o no de sindicatos, entre otros criterios.

El nivel de bienestar de los mexicanos en el presente y en el futuro dependerá, en gran medida, de la efectividad del sector gubernamental al poner en práctica políticas de asignación de recursos que enfatizen las inversiones de bienestar social que contemplen, la salud, la educación y la alimentación; mientras que promuevan una elevada tasa de creación de nuevas empresas, llámense pequeñas o grandes y así poder generar mayores niveles de ocupación productiva. Olvidar cualquiera de estos aspectos significaría el sacrificio del bienestar de las grandes mayorías o las posibilidades futuras de desarrollo económico y social de nuestro país.

Dentro del actual contexto económico mundial se puede decir que el gobierno mexicano no estaba preparado totalmente para enfrentar positivamente los efectos de la globalización de mercados; toda vez que poco se había logrado en torno al

mejoramiento de la empresa mexicana. Ésta, por su tamaño, no ha podido en su gran mayoría sobrevivir ante la competencia que en el mercado interno e internacional obligan frente a las empresas formadas con capital extranjero proveniente de países del primer mundo.

Ante la falta de actividades agropecuarias, mucha mano de obra emigra hacia el vecino país del norte, por lo tanto es menester la apertura de nuevas fuentes de trabajo; que se incrementaran las inversiones productivas en el campo; que se les dieran facilidades a los trabajadores del campo para la adquisición de créditos agrícolas, la creación de empresas agropecuarias mediante el uso de dineros públicos y privados, la elevación del nivel educativo de la gente del campo, la inserción de la gente del campo a los sistemas de seguridad social, entre otras medidas tendientes a fortalecer el nivel de vida de las poblaciones rurales de nuestro país.

En la actualidad, un campesino que posee tierras de temporal tiene que arriesgar su propio capital, lo cual me parece injusto, sobre todo por las condiciones en que lo hace. Por ello el gobierno necesita invertir en fuentes de riego, tecnología, y capacitación, entre otros rubros, para el fomento del empleo rural mediante el otorgamiento de cierta seguridad en la producción agrícola.

Por los motivos expresados, la intervención del gobierno mexicano debe ser en varios sentidos. Mediante sus políticas económicas, siempre buscando incrementar la productividad nacional y no solamente permitiendo el acceso de la inversión extranjera para el incremento de las mejoras salariales y del número de empleos.

C) JURÍDICOS

Los elementos, o más bien el elemento jurídico, es indispensable para la vida y funcionamiento del Estado. El sistema jurídico mexicano está integrado por normas de distinta naturaleza, con distintos alcances, que regulan distintas

materias, hipótesis, comportamientos y sujetos. La materia agropecuaria y agrícola encuentra sus principios básicos en la Constitución Política, pero también ha sido cobijada por un buen número de leyes secundarias, reglamentos y normas oficiales mexicanas, que por su complejidad, más pareciera un laberinto sin salida, un túnel sin salida del que no se desprende su verdadera eficacia.

La circunstancia, el fenómeno o defecto del exceso de producción legislativa en la materia, no se traduce en el bienestar de millones de mexicanos que viven de la producción agrícola y, en general, de las actividades del campo. Existe un divorcio absoluto entre el mundo del deber ser, contenido en las leyes y la realidad que viven los campesinos mexicanos. A pesar de que existe regulación sobre la materia, el campo mexicano vive una situación de miseria que desalienta a cualquier persona para vivir de la producción agrícola, a menos de que se trate de la siembra de amapola y de marihuana, porque el resto de los productos agrícolas carecen del apoyo financiero y técnico para manejarse a nivel industrial y ser competitivos en los mercados nacional e internacional.

Los principales textos normativos que regulan la materia agropecuaria de nuestro sistema jurídicos son: Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Código Penal Federal, Ley Agraria, Ley de Aguas Nacionales, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley Federal de Derechos, Ley Federal del Trabajo, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley General de Salud, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados, Reglamento de la Ley de Energía para el Campo.

D) POLÍTICOS

Estoy seguro que los conceptos, pero sobre todo, los políticos y filosóficos son sumamente complejos; cada autor nos proporciona uno distinto de la misma realidad que sus sentidos enfrentan. El gobierno es un fenómeno de las sociedades al que se le podrán advertir constantes, pero también una serie de diferencias, dependiendo del lugar y de la época en que se analice. Dicho en otras palabras, para el ser humano es más fácil comprender aquello que palpan sus sentidos, sobre todo el de la vista de tal suerte que un objeto visible es mucho más fácil de definir que uno inmaterial.

Enrique Pérez de León, concibe al gobierno "...por una parte, al conjunto de autoridades que investidas de Poder de mando, integran con el territorio y con el pueblo, al Estado; y por otra, al orden normativo de la conducta jurídica del pueblo".¹⁴⁵

El citado autor ve al gobierno repartido en dos elementos fundamentales, a saber: el poder de mando ejercido por las autoridades, quienes se supone lo ejercen en aras del bien común. Por otro lado, concibe al Estado como el orden normativo a que se sujeta al pueblo, aquel elemento indispensable que rige la vida de los hombres. En mi opinión, son autoridades los diputados y senadores porque las funciones que ellos ejercen son de carácter impositivo; es decir, que las leyes y decretos expedidos por ellos son obligatorios, característica de la cual se desprende su poder de mando y últimamente más.

Para José Gamás Torruco el "gobierno significa conducción o dirección, el timón de la nave. Desde hace siglos se califica como gobierno al ejercicio del poder a través del sistema político, en el seno del mismo y hacia la sociedad. Significa la

¹⁴⁵ PÉREZ DE LEÓN, Enrique E. "Notas de derecho constitucional y administrativo", 12a edición, Porrúa, México; 1991. p. 86.

atención y dirección que a través de decisiones y acciones se dé a las demandas y apoyos sociales.¹⁴⁶

Me agrada mucho la definición citada, porque se adecua a los propósitos del presente trabajo. Ello no significa que sea una mejor definición que la anterior, simplemente se trata de una percepción adecuada al propósito de la presente investigación, porque el gobierno debe dirigir los destinos de sus súbditos. El gobierno adopta decisiones y realiza acciones tendientes a satisfacer las necesidades sociales. Las decisiones y acciones pueden provenir de órganos pertenecientes a cualquiera de los tres poderes, incluso emanados de órganos constitucionales autónomos que, sin embargo, por su naturaleza, se pueden calificar como acciones de gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40 establece que *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta ley fundamental"*, conformándose así nuestra forma de gobierno.¹⁴⁷

Por gobierno se debe entender la actitud de gobernar a las personas, dirigir sus destinos, dominar y administrar sus patrimonios. No solo entraña el poder de mando, sino que entraña la obligación de la buena administración y dirección de la sociedad. Esto debe interpretarse en el sentido de que la persona que detente el poder, por mandato del pueblo, lo debe hacer con un único propósito, darles un buen destino a las personas que se encuentran sometidas a su potestad.

¹⁴⁶ GAMAS TORRUCO, José, "Derecho Constitucional mexicano", Porrúa y UNAM, México; 2001. p. 277.

¹⁴⁷ La forma de gobierno que actualmente nos rige no ha estado conformada en la historia constitucional mexicana de la misma forma. Por ejemplo la Constitución de 1836 fue centralista, y conocida también como las Siete Leyes constitucionales, éste mismo régimen fue respetado en las Bases Orgánicas de 1843, pero volviendo a regir el sistema Federal para la Constitución de 1857. Léase TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1995", Porrúa, México; 2000.

Según la preeminencia de alguno de los poderes, la forma de gobierno de un Estado puede ser parlamentaria, cuando domina el congreso¹⁴⁸ o presidencial, cuando el Poder Ejecutivo es el de mayor peso. Ésta última forma es la que ha sido adoptada para nuestro país, en el que el presidente de la República reviste la jefatura de Estado y la jefatura de gobierno con la facultad discrecional de nombrar y remover libremente a sus colaboradores.¹⁴⁹

Hans Kelsen señala que el problema central de la política es la clasificación de los gobiernos. Para este autor, el gobierno puede ser democrático o autocrático. En el primero la voluntad representada en el orden jurídico del Estado se identifica con la voluntad de sus súbditos. En lo que se ha llamado democracia a través de los siglos se hace referencia a un gobierno en que las decisiones y acciones del sistema político se producen mediante la participación de los afectados por dichas medidas, involucrando al número mayor de individuos que componen la sociedad.¹⁵⁰ Mientras que en la autocracia se advierte servidumbre implícita. En esta forma de gobierno los súbditos no participan en la creación del ordenamiento

¹⁴⁸ A diferencia del sistema presidencial, el sistema parlamentario se caracteriza por el Principio de división de poderes, de tal forma que se garantiza una completa autonomía entre cada uno de ellos. Es el resultado de la evolución política de gran parte de los países europeos, especialmente de Inglaterra, en el que se hace una partición de las funciones a cargo del ejecutivo, por un lado está el jefe de Estado, y por otro, el jefe de gobierno; éste último nombrado por el parlamento. Cfr.- Voz de LIONS MONIQUE Y CARBONELL, José.- Formas de gobierno.- "Diccionario de derecho constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa, México; 2002. P. 250.

¹⁴⁹ El artículo 89 fracción II de la constitución Política de los estados Unidos Mexicanos dispone: "*Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes (...) II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes.*"

¹⁵⁰ Cfr.- GAMAS TORRUCO, José. Op. Cit. p. 282. en el caso de México; la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas no se hace de forma directa, ya que como en cualquier Estado el elemento poblacional es sumamente cuantitativo lo que hace imposible la intervención directa de todas las personas que componen este elemento. No obstante, se ha creado una ficción jurídico- política a través de la cual la población puede participar en dichas decisiones de forma indirecta eligiendo a quines nos van a representar (dentro de un Estado federal) dentro del Congreso General de la Republica y en los Congresos estatales en donde residimos. La elección de nuestros representantes es directa pero ya representándonos, estos se presume, adoptan decisiones que van a beneficiar a sus representados. En este sentido lo que hoy denominamos democracia contiene las siguientes notas que le caracterizan: libre participación de la sociedad en su conjunto en las decisiones políticas a través de sus representantes y; libre oposición de los individuos al poder organizado. Cfr.-TENA RAMIREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano" vigésima edición, Porrúa, México; 1984. Pp. 99 y 100.

jurídico, por lo que de forma alguna se puede garantizar la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.¹⁵¹

Otra característica de nuestro sistema político es el federalismo que constitucionalmente ha predominado a lo largo de nuestra historia; provoca que usualmente se hable de dos tipos de Poderes: federales y locales. De forma categórica señala el Dr. *Burgoa Orihuela* que dicha separación es jurídicamente inadmisibile, aclarando que lo que sucede es que dentro del régimen que opera en nuestro país hay un sistema de distribución de competencias entre las autoridades Federales y las de los estados, el cual sé finca sobre el principio que enseña que las atribuciones que no concede expresamente a las primeras se entienden reservadas a las segundas, y plasmado en el artículo 124 de la carta magna. Conforme a este principio, la Constitución señala las materias que son competencia del Congreso de la Unión, de la Presidencia de la República y de los tribunales federales¹⁵², delegando a las autoridades locales el resto. Ambas esferas de autoridad realizan funciones análogas dentro de su ámbito competencial, sin que ello implique para el constitucionalista mexicano, que se trata de Poderes distintos; sino únicamente, de dos clases de entidades en quienes se depositan las funciones constitucionales. Por supuesto, que si se confunde al poder con el órgano que lo ejerce, puede incorrectamente decirse que hay un Poder Ejecutivo Federal y un Poder Ejecutivo local; lo cual resulta una falsedad jurídica.¹⁵³ Sin embargo y como lo apuntamos anteriormente de manera positiva, nuestra Constitución contempla lo contrario a lo expuesto por *Burgoa*, ya que inmersos dentro de un sistema Federal como el nuestro, y con fundamento en

¹⁵¹ Cfr.- **KELSEN**, Hans. Op. Cit. Pp. 335 a 337.

¹⁵² Se le llama Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Si atendemos a la falacia de que nos habla el maestro *Ignacio Burgoa*, se trata del órgano en quien se deposita el Poder Legislativo Federal; o bien dicho, el Poder Legislativo en el ámbito ¿Federal, integrado por representantes populares y que se divide en dos cámaras: la de diputados y la de senadores; quienes realizan primordialmente las funciones de elaboración de leyes y de control político sobre el órgano en quien se deposita el Poder Ejecutivo. Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Nuevo diccionario jurídico mexicano”, Tomo A-C. Editorial Porrúa, S.A. México; 1998. P. 745.

¹⁵³ Cfr.- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. Op. Cit. pp. 342 y 343.

el mismo precepto constitucional, se puede afirmar que si existen Poderes Federales, locales y municipales, tal y como se desprende de los artículos 39, 40, 41, 71,94, 113, 115, 116, 124 y 133.

En un Estado Federal, por virtud de su misma naturaleza existen distintos tipos de atribuciones, que en principio pueden desplegar los órganos de la Federación, por que así lo manda la Constitución Política; sin embargo, como ya ha sido expuesto, existen ciertas modalidades en donde la Federación y los Estados pueden concurrir; otras en que la Federación tiene facultad, pero no de manera exclusiva y los Estados están impedidos a realizarla por existir una prohibición expresa; y en otros casos, la Federación tiene la facultad, no de manera exclusiva, y los Estados no están impedidos para realizarla, aunque la naturaleza de dicha atribución no les permite su ejercicio. Atento a estas consideraciones, *Enrique Sánchez Bringas*, desprende las siguientes facultades: reservadas, delegadas, expresas, implícitas, compartidas y concurrentes ¹⁵⁴ sobre las cuales no quiero profundizar porque se aparta de los propósitos perseguidos por el presente trabajo.

La distribución de competencias entre autoridades en un régimen federalista aparenta basarse en principios claros y fáciles de aplicar. Aunque la propia Constitución contiene una serie de reglas especiales que han matizado las facultades que cada órgano de autoridad compete realizar dando como resultado un sistema sumamente complejo y difícil de comprender. Así las cosas, se ha propuesto la siguiente clasificación competencial: facultades atribuidas a la Federación; las atribuidas a las entidades federativas; las que son prohibidas a la Federación; las prohibidas a las entidades federativas, facultades coincidentes; facultades coexistentes; facultades de auxilio y finalmente facultades que emanan de la jurisprudencia.¹⁵⁵

¹⁵⁴ SANCHEZ BRINGAS, Enrique, "Derecho constitucional", Porrúa, México; 1995. pp. 307 a 313.

¹⁵⁵ RABELL GARCIA, Enrique. "Temas constitucionales", México; 1997. pp. 240 y siguientes.

Todo esto viene a colación porque las tres esferas de gobierno son corresponsables en la formulación de proyectos tendientes a mejorar la situación del campo mexicano. Es muy fácil afirmar a la ligera que se trata de una responsabilidad exclusiva del gobierno federal, pero las autoridades estatales tienen facultades legislativas y administrativas en materia agropecuaria, mientras que los cabildos de los Ayuntamientos también tienen facultades que directamente impactan en la prestación de servicios públicos municipales. Recordemos que la división territorial de la República mexicana se hace en Municipios, quienes tienen injerencia en ciertos aspectos de la vida jurídica y administrativa de la tierra, motivo por el cual, las tres esferas de gobierno deben coordinar sus programas tendientes a mejorar la calidad de vida de la población dedicada a la agricultura.

III. ESTUDIO SOBRE LAS FUNCIONES DEL ESTADO Y SU VINCULACIÓN CON EL DESARROLLO AGROPECUARIO

Rafael Martínez Morales entiende por el vocablo "función" toda acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio. Por lo que para el autor, este vocablo hace referencia al cumplimiento de un deber. Así pues, las funciones son los medios de los que el Estado se sirve para ejercitar sus atribuciones, encaminadas al logro de sus fines.

Como bien afirma *Gabino Fraga*, el estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere necesariamente que se hable aunque sea de forma breve del principio de división de poderes, como una teoría política a través de la cual, en el momento histórico en que surgió se combatió el absolutismo, estableciendo un gobierno que respetara un mínimo de garantías y derechos consagrados en las normas fundamentales a favor de los gobernados.¹⁵⁶

La división de poderes puede examinarse desde distintos puntos de vista: respecto a las modalidades que impone al ordenamiento de los órganos del Estado y respecto a la distribución de las funciones del Estado entre sus órganos

¹⁵⁶ Cfr.- FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", 33ª edición, Porrúa, México; 1994. p. 28.

de autoridad. Desde el primer punto de vista, la división de poderes implica la separación de los órganos estatales en tres grupos distintos a saber: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes implica la distribución de funciones diferentes a cada uno de ellos; de tal suerte que el poder legislativo solo deba asumir la función legislativa; el poder judicial la función jurisdiccional y el Poder Ejecutivo, la administración pública exclusivamente.¹⁵⁷

Siguiendo la teoría de la unicidad del poder, *Martínez Morales* sostiene que éste poder único se estructura en una serie de órganos; denominados ejecutivo, legislativo y judicial, a quienes se les asigna una función, siempre con modalidades y excepciones. De tal modo que la funciones del Estado son el mecanismo que utiliza el poder público para cumplir con sus cometidos, todos ellos, destinados al logro de sus fines y la satisfacción del bien común.¹⁵⁸

Según *Jorge Carpizo*, en la tesis mexicana no existe división de poderes ya que sólo hay un solo poder el cual es el Supremo Poder de la Federación dividiendo el ejercicio del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada una de estas divisiones ha sido creada por la Constitución señalando sus funciones y facultades, así como su competencia, por lo que aquellas facultades o atribuciones que no consten expresamente no se podrán ejercer. Pero la propia Constitución ha construido un sistema de colaboración entre los distintos órganos del poder, tal es el caso que en el procedimiento legislativo ordinario interviene el Ejecutivo mediante la facultad de veto y la publicación de ley; es más, casi todas las iniciativas han provenido, por muchos años, del Ejecutivo. Asimismo el Senado ratifica los tratados internacionales que celebra el Ejecutivo, así como aprueba o no los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte, de los embajadores

¹⁵⁷ Para mayor abundamiento, y perfeccionar el conocimiento sobre el citado principio se recomienda la indispensable lectura de las obras: **MONNTESQUIEU**, "El espíritu de las leyes", Inglaterra; 1748 y **LOCKE**, John, "Tratado del gobierno civil", Inglaterra; 1690.

¹⁵⁸ Cfr.- **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael I. Op. Cit. pp. 124 y 125.

los agentes diplomáticos, así como de los jefes supremos del ejército, la armada y la fuerza aérea.¹⁵⁹

Si bien es posible asignar una función específica a un determinado órgano en la teoría, en la práctica no sucede lo mismo. Llevando con rigidez el principio de división de poderes implicaría que la función legislativa se asignara exclusivamente al órgano legislativo, la administrativa al ejecutivo y la jurisdiccional al judicial.

La carta magna inviste a determinados individuos u órganos del Estado para el desempeño de una o varias funciones estatales. Les asigna pues, la creación de normas generales y abstractas, la aplicación de la Constitución y de las normas que de ésta emanan, depositándose las mismas en órganos específicos del Estado, y la aplicación de la ley siempre que hay un conflicto de intereses.¹⁶⁰

A) LEGISLATIVA

Señala *Borja y Borja*, que la función legislativa se ha caracterizado como: *“Aquella en cuyo desempeño el Estado sirve al orden social por el papel de la sanción dictando normas generales.”*¹⁶¹

Atendiendo a la concepción citada, la facultad legislativa no solo corresponde a los órganos del Poder Legislativo, pues, como ya lo hemos señalado, el Ejecutivo puede intervenir en la creación de las leyes mediante el ejercicio de la facultad de iniciativa y mediante el veto. Además, el Ejecutivo puede ejercer la facultad reglamentaria dispuesta en la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República.

¹⁵⁹ Cfr.- CARPIZO, Jorge y CARBONEL, Miguel, “Derecho Constitucional”, Porrúa y UNAM, México; 2003. pp. 29 y 30.

¹⁶⁰ Cfr.- GAMAS TORRUCO, José. Op. Cit. pp. 341 y 342.

¹⁶¹ BORJA Y BORJA, Ramiro. “Teoría general del derecho y Estado”, ediciones Depalma, Argentina; 1977. p. 341.

Para José Gámas Torruco, la función legislativa "es la serie de actos jurídicos que tienen como fin la creación, modificación, puesta en vigor, abrogación o derogación de las normas generales especificadas como leyes".¹⁶²

El citado autor descarta de la función legislativa la producción de cualquier otro tipo de normas generales, impersonales y abstractas, como son: los reglamentos y las normas oficiales mexicanas. La función legislativa tiene que ver de manera exclusiva con la formación, vida y derogación de las leyes. Para José María Coloma la ley en su sentido formal se diferencia de otras normas que no gozan de los caracteres específicos de la misma;¹⁶³ en tanto que la ley en su sentido material es la norma jurídica general y abstracta, sin tomar en cuenta el órgano que la emite ni el procedimiento utilizado para su creación. En la opinión del constitucionalista mexicano, Manuel González Oropeza, el término "legislación" es usado para distinguir al derecho codificado y distinguirlo de las otras fuentes del derecho, como la jurisprudencia, la costumbre o la doctrina; para referirse al procedimiento de creación de leyes o decretos; para significar al grupo de textos legales, promulgados de acuerdo a un criterio metodológico y ofreciendo colecciones o compilaciones.¹⁶⁴

El artículo 50 de la norma fundamental dispone que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; "Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales."

¹⁶² GÁMAS TORRUCO, José. Op. Cit. p. 327.

¹⁶³ Cfr.- COLOMA, José María. Op. Cit. p. 104.

¹⁶⁴ Cfr.- Voz "legislación". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", 9ª edición, Tomo I-O. Editorial Porrúa. México; 1996. p. 1933.

En la opinión de *Mauricio Rosset* las Comisiones son un órgano intermedio entre el pleno de cada una de las Cámaras y el parlamentario individualmente considerado, cuyo sistema facilita la discusión temática y el conocimiento de las distintas posturas políticas adoptadas por cada uno de los partidos con representación en el Congreso.¹⁶⁵

En la realidad política de nuestro país, sabemos que el trabajo en Comisiones es fundamental para la labor legislativa, toda vez que las principales discusiones de los proyectos se efectúan en su seno. Se dice que es el termómetro del ánimo parlamentario, mismo que habrá de reflejarse posteriormente en el órgano de mayor importancia "el Pleno". En ese orden de ideas, cualquier política de Estado que requiera la creación, modificación o derogación de preceptos normativos en materia agropecuaria debe pasar por la Comisión o Comisiones competentes en razón de la materia.

Las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados son las siguientes:

I. Agricultura y Ganadería;

II. Asuntos Indígenas;

III. Atención a Grupos Vulnerables;

IV. Ciencia y Tecnología;

V. Comunicaciones;

VI. Cultura;

VII. Defensa Nacional;

VIII. Desarrollo Metropolitano;

IX. Desarrollo Rural;

X. Desarrollo Social;

XI. Economía;

XII. Educación Pública y Servicios Educativos;

XIII. Energía;

¹⁶⁵ Cfr.- **ROSSEL**, Mauricio, "Congreso y gobernabilidad en México; una perspectiva desde la experiencia internacional", LVII legislatura y Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, México; 2000. p. 223.

- XIV. Equidad y Género;
- XV. Fomento Cooperativo y Economía Social;
- XVI. Fortalecimiento al Federalismo;
- XVII. Gobernación;
- XVIII. Hacienda y Crédito Público;
- XIX. Justicia y Derechos Humanos;
- XX. Juventud y Deporte;
- XXI. Marina;
- XXII. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- XXIII. Participación Ciudadana;
- XXIV. Pesca;
- XXV. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
- XXVI. Presupuesto y Cuenta Pública;
- XXVII. Puntos Constitucionales;
- XXVIII. Radio, Televisión y Cinematografía;
- XXIX. Recursos Hidráulicos;**
- XXX. Reforma Agraria;**
- XXXI. Relaciones Exteriores;
- XXXII. Salud;
- XXXIII. Seguridad Pública;
- XXXIV. Seguridad Social;**
- XXXV. Trabajo y Previsión Social;**
- XXXVI. Transportes;
- XXXVII. Turismo; y
- XXXVIII. Vivienda.

La integración de las comisiones parlamentarias contará con un máximo de treinta miembros, quienes reflejarán la pluralidad representada en las Cámaras. Las comisiones que han sido resaltadas son las que, en primera instancia, podrían tener algo que ver con la materia agropecuaria y el mejoramiento de la calidad de vida de la gente del campo.

Por su parte, al Pleno de una Asamblea corresponde la deliberación sobre los asuntos de mayor importancia y quienes lo conforman tienen la última palabra en la deliberación y aprobación de los dictámenes y propuestas que le son sometidos por las Comisiones o Comité para su consideración.

A continuación habremos de citar el fundamento constitucional de las funciones del Poder Legislativo Federal, de donde se desprenden aquellas relacionadas con la materia agropecuaria.

ARTÍCULO 73

El Congreso tiene facultad:

I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II.- Derogada.

III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. - Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. - Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. - Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. - Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. - Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. - Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate y;

7o. - Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados;

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso;

V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI.- Derogada.

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

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. 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 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 Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

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

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, ~~energía eléctrica y nuclear~~, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123;

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; (Al crear una empresa pública mediante la creación de un órgano descentralizado)

XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII.- Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV.- Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País y;

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX.- Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;

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

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII.- Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.

XXVIII.- Derogada.

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior;

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

3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

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

5o.- Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

f) Explotación forestal, y

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

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

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

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

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

En términos generales las funciones de los órganos que integran el Poder Legislativo Federal se encuentran contenidas en los artículos 70, 71, 72, 73, cuando es de manera conjunta, aunque ambas cámaras por separado son titulares de ciertas prerrogativas que se prevén en los numerales 74, 75 y 76 de la Constitución General de la República.

ARTÍCULO 74

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III.- Derogada.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre....”

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;...”

El Poder Legislativo mexicano ha tenido una transformación en las funciones que desempeña, sobre todo por factores políticos de realización reciente. Hoy en día las funciones de este poder tienen una naturaleza heterogénea y multidimensional

y con esto se implantan parlamentos con éxito en la realidad constitucional del Estado y una contribución más efectiva para la democracia en su progreso.

Elisur Arteaga Nava señala que en el sistema constitucional mexicano existe un Poder Legislativo genérico, abstracto, que no ha sido atribuido en su totalidad a un solo órgano, ni podría hacerlo; ese poder, como general que es, comprende todas aquellas manifestaciones de autoridad que tengan la característica de ser de observancia obligatoria como son las leyes, los decretos, acuerdos, bandos, reglamentos, ordenanzas de carácter general, que se emiten en relación con las materias susceptibles de ser reguladas por el mandato constitucional.¹⁶⁶

La función legislativa se puede caracterizar como un proceso mediante el cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se da el nombre específico de leyes.¹⁶⁷ La función legislativa es en donde se manifiesta la creación de las normas que pueden ser de carácter impersonal o abstracto general, las cuales son denominadas leyes. Sobre el particular, el maestro *Burgoa* resalta la importancia del origen de las leyes así como su contenido intrínseco, dado que no solo los órganos del Poder Legislativo están investidos de la facultad de crear leyes, sino que los órganos del Poder Ejecutivo también tienen tal prerrogativa constitucional. Asimismo deja asentado que dicha facultad tiene distintas modalidades, a saber: ya que su competencia legislativa puede ser abierta, cerrada, enunciativa y limitativa atendiendo al aspecto competencial que deriva del postulado federalista dispuesto en el numeral 124 de la carta magna.¹⁶⁸

La facultad legislativa no es monopolizada toda vez que se reparte entre distintos órganos del Estado, los cuales, seriamente adolecen de vicios y problemas que se reflejan en la tarea legislativa. En nuestro país se ha manifestado el fenómeno de

¹⁶⁶ Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur, "Derecho constitucional", Oxford University Press, México; 1998. p. 212.

¹⁶⁷ Cfr.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al estudio del derecho", 26ª edición, Porrúa, México; 1975. p. 52.

¹⁶⁸ Cfr.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional mexicano", duodécima edición, Porrúa, México; 1999. p. 643.

la multiplicidad legislativa, enfocándose los órganos legislativos, principalmente, en realizar el mayor número de reformas legislativas, en detrimento de su calidad.

Desde su nacimiento, la Carta magna de 1917 ha sufrido alrededor de quinientas reformas a su texto, al grado de que de 136 artículos que la conforman, solo 38 de estos han permanecido intactos, lo que se traduce en el hecho de que 72% de los preceptos aprobados por el Constituyente de 1916 – 17, ya no conservan su redacción original, en consecuencia, también se ha tenido que reformar el marco jurídico secundario. Esto viene a colación porque tanta reforma constitucional y legal de poco ha servido para mejorar la situación de los campesinos mexicanos, tampoco ha podido industrializar nuestro campo, y por esa razón existe un éxodo importante de manos productivas hacia el campo de los Estados Unidos de América, tal como ya quedó señalado.

B) EJECUTIVA

Desde un criterio meramente formal, *Gabino Fraga* sostiene que la función administrativa es la actividad que realiza el Estado por medio del Poder Ejecutivo. En su estudio incluye las nociones de otros autores, como *Berthelemy*, quien concibe la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley.¹⁶⁹

Para *Andrés Serra Rojas*, *"la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control"*.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Cfr. - FRAGA, Gabino. Op. Cit. pp. 53 y 54.

¹⁷⁰ SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho administrativo doctrina, legislación y jurisprudencia", 17ª edición, Porrúa, México; 1996. p. 67.

La función ejecutiva o administrativa, al igual que la jurisdiccional (al menos, desde un punto de vista demasiado superficial) consiste en la aplicación de la norma general a los casos concretos, creación de normas individualizadas así como la aplicación de las sanciones que correspondan. Sin embargo, la función administrativa guarda ciertas diferencias con la judicial, y sustancialmente distintas que claramente se desprenden en la forma que tienen para aplicar el derecho. La función administrativa, administra y dirige, mientras que la jurisdiccional solo se encarga de dirimir controversias conforme a derecho.

De hecho, la aplicación de la ley realizada por el órgano administrativo tiene sus tintes particulares; ya que todo acto administrativo requiere, para su validez, apoyarse en una norma general, tal pudiera ser la misma Constitución Política, las leyes que de ella emanan o los reglamentos. Por ello es aceptado el calificativo de ejecutora de la ley, de donde deriva la universalización del término "ejecutivo", efectuada por *Locke* y *Montesquieu*.

La función administrativa no se agota con la mera aplicación de la ley. Esta implica el despliegue de una serie inmensa de actividades, de corte informal. La administración en todos los países -afirma categóricamente *Gamas Toruoco*- es la instancia de proposición de mayor importancia del sistema político, por lo que sus propuestas adquieren siempre la forma de iniciativas de ley. Además, tiene un papel protagónico en la elaboración del Presupuesto de Egresos y en la Ley de Ingresos de la Federación, atento a lo dispuesto por las fracciones VII y VIII del artículo 73 y fracción IV del 74 constitucionales. *Héctor Fix Zamudio* y *Salvador Valencia Carmona* consideran lógico que así sea, pues, es el mejor preparado para la conducción de las finanzas nacionales, debido a que cuenta con los elementos técnicos necesarios para elaborar tales documentos, así como velar su debida ejecución gracias a la estructura jerárquica y la red de dependencias que forman parte del Ejecutivo de la Unión.

A éste le corresponde la elaboración del Plan Nacional del Desarrollo a fin de darle cabal solución a los principales problemas sociales y económicos del país, entre los que debiera ocupar un lugar preponderante el desarrollo del campo y de las actividades agropecuarias. El cúmulo de programas asistenciales y créditos enfocados a éstas actividades no han pasado de ser meros paliativos dirigidos a mitigar el hambre, pero están muy lejos de lograr la justicia social de que siempre se ha hablado.

Volviendo al tema concreto, las facultades a cargo del Ejecutivo de la Unión son tantas y tan complejas que ya no se trata de un mero ejecutor de las leyes creadas por el Congreso, sino de un órgano dinámico que se encarga de dirigir y encauzar la política y la administración interior y exterior del país, contando entre sus principales funciones las educativas consagradas en el artículo 3º; agraria, ecológica y urbanística en el 27; económica en el 25, 26 y 28; energética en el 28; laboral en el 123, entre muchas otras.¹⁷¹

La administración cuenta con recursos humanos, materiales y financieros que en todo momento son elementos de su organización. El cúmulo de actividades de naturaleza administrativa tienen un alto grado de informalidad aun cuando se pretenda regularles de manera precisa, a fin de darles una dirección específica, vigor y permanencia. Sin embargo, siempre es necesaria la forma normativa (principio de legalidad) para que en las relaciones surgidas entre el Estado y los particulares se sobreponga la seguridad jurídica de los últimos.¹⁷²

En base a lo expuesto debemos concluir que la actividad del Estado ya no se encamina a limitar la actividad de los particulares, pues su transformación al Estado social implica obligaciones de hacer, apoyar, financiar, dirigir, encauzar. Los principios liberales han dejado de ser suficientes para lograr la justicia humana. Ya nos hemos percatado que los particulares hemos sido incapaces de

¹⁷¹ Cfr.- **FLX ZAMUDIO**, Héctor y **VALENCIA CARMONA**, Salvador, "Derecho constitucional mexicano y comparado", 3ª edición, Porrúa y UNAM, México; 2003. pp. 746 a 748.

¹⁷² Cfr.- **GAMAS TORRUCO**, José.- Op. Cit. Pp. 331 y 333.

buscar el equilibrio de fuerzas, la justa distribución de la riqueza, así como de la ocupación. El Estado liberal basó su filosofía en el principio "dejar ver, dejar pasar", en tanto que el Estado social es activo, participativo, diligente, eficaz, que incide en las políticas económicas y en el desarrollo de su nación, sin que se pierda de vista que hay una corresponsabilidad entre el Legislativo y el Ejecutivo de las dos esferas de gobierno en su creación y desarrollo.

C) JURISDICCIONAL

En su aspecto etimológico el vocablo *jurisdicción* proviene de la conjunción latina "*dictio juris*", que equivale a decir el derecho con que estaban investidos los pretores romanos.¹⁷³

Hoy en día, se le dice así a la actividad con que el Estado interviene excitado por un acto de los particulares con la finalidad de procurar la realización de los intereses tutelados por el marco jurídico que quedaron satisfechos por la falta de actuación de la norma jurídica que los ampara. Con fundamento en el artículo 17 constitucional, nadie puede hacerse justicia por su propia mano; siendo el Estado el único facultado para hacer justicia. Según este numeral, los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia dentro de los plazos y términos que fijen las leyes; por lo tanto, los particulares, no podrán hacer uso de la fuerza para reclamar sus derechos.

De acuerdo con el diccionario jurídico mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM "*La jurisdicción se puede concebir como una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir controversias de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial*".¹⁷⁴

¹⁷³ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. Op. Cit. p. 256.

¹⁷⁴ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", 9a edición, Tomo I – O, Porrúa y UNAM, México; 1996. p. 1885.

Para Ramiro Borja y Borja "La función jurisdiccional consiste en la creación de normas individuales; pero no puede afirmarse de ella que consiste en producir las normas individuales, pues el género próximo de éstas abarca la especie de las normas jurisdiccionales y la de las normas individuales administrativas(...)si bien todas las normas jurisdiccionales son individuales, no todas las individuales son jurisdiccionales."¹⁷⁵

No comparto la misma opinión del autor citado, ya que si bien es cierto que mediante la función jurisdiccional se puede crear una norma individualizada, e incluso general (jurisprudencia) lo cierto es que la primordial tarea de esta función es impartir justicia, es decir, aplicar la norma general, impersonal y abstracta al caso concreto en que se dirima un conflicto de intereses, ya sea entre particulares, o entre particulares o miembros de la administración pública y entre órganos de poder y potestades públicas.

Elisur Arteaga Nava advierte que en el texto constitucional se contempla una función judicial con dos grandes manifestaciones, a saber: la federal y la local. En el ámbito federal, la Constitución ha depositado, en principio, el ejercicio de la función judicial en un conjunto de tribunales a los que se ha servido denominar Poder Judicial de la Federación.¹⁷⁶

Es universalmente aceptada la función jurisdiccional constitucional además de la ordinaria en la medida en que se progresó el principio de aseguramiento de la supremacía constitucional y de que el mejor método para ello era a través del órgano judicial.

Una característica de la función que se comenta es que se da siempre a través de un proceso, entendido éste como el conjunto de actos progresivos regulados, encaminados a la aplicación de la norma general al caso concreto. La norma

¹⁷⁵ BORJA Y BORJA, Ramiro. Op. Cit. p. 377.

¹⁷⁶ Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. Cit. p. 439.

general a que hace referencia se ha solido distinguir bajo la denominación de "derecho sustantivo" y el proceso en sí mismo, se rige por normas que se han designado bajo el nombre de "derecho adjetivo" o "derecho procesal". En la función jurisdiccional el órgano del Estado interviene directamente con capacidad decisoria y autonomía funcional ante los sujetos en contienda, quienes tienen pretensiones sobre el mismo objeto de la relación jurídica.

Otra nota que caracteriza a las autoridades jurisdiccionales que dependen el Poder Judicial es la ejecutabilidad de sus fallos; es decir, que no solo se cumple con dicha función mediante la resolución del conflicto, sino que además tiene el imperio para que, incluso, mediante la coacción haga cumplir sus sentencias y demás resoluciones, aunque nuestro sistema constitucional ha previsto la creación de tribunales que gravitan fuera de la órbita del Poder Judicial, como es el caso de los tribunales administrativos, del trabajo y agrarios. En algunos de los casos, los tribunales carecen del imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones por lo que se ven obligados a acudir ante los órganos de la justicia federal, para la consecución de dicha finalidad.

Dicho en otras palabras, debemos entender la función jurisdiccional desde su aspecto material y no meramente formal, ya que el Estado a través de la Constitución y las leyes secundarias ha facultado a ciertos órganos para impartir justicia, y no todos ellos pertenecen al Poder Judicial. Existen algunos tribunales que formalmente pertenecen a los otros dos poderes, pero cuya tarea es administrar justicia a los gobernados; es decir, la naturaleza de las funciones de los citados órganos es a la que se atribuye su denominación. Incluso los particulares, mediante el arbitraje pueden administrar justicia.

La función jurisdiccional, materialmente hablando, encuentra su fundamento jurídico en distintas disposiciones del texto constitucional, ya sea de forma directa o indirecta, tal es el caso de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 94 a 107 de la norma fundamental. Los tribunales agrarios administran justicia en la

materia, por lo que resuelven conflictos de muy variada índole, relacionadas con derechos heterogéneos que los sujetos de la materia agraria pelean para sí y para las personas que representan. Por supuesto, que la administración de justicia impacta sobre los derechos de las comunidades agrarias, así como los mecanismos para hacerlos valer.

D) RECTORÍA ECONÓMICA

Nuestro país muestra una transición económica de producción primaria basada en actividades agropecuarias y mineras, hacia una semi-industrializada; es decir, aún se advierte un claro subdesarrollo, comparado con países como Alemania, Inglaterra, Japón, Francia, Canadá, Estados Unidos, por citar los más.

Durante la década de los setenta y ochenta, el gobierno mexicano procuró la nacionalización de la industria y estableció por ley el control gubernamental de las compañías encargadas de la minería, la pesca, el transporte y la explotación forestal. Nuestro gobierno paternalista procuró desarrollar una serie de actividades productivas pero basado en premisas erróneas, como por ejemplo, mantener la hegemonía de un solo partido mediante la compra del voto corporativo, el control de precios y la paridad del precio frente al dólar mediante fórmulas artificiales.

Recientemente, sin embargo, se ha fomentado de manera muy activa la inversión extranjera, mientras que el control estatal en algunos sectores de la economía se ha debilitado., toda vez que la fijación de los precios de buen numero de satisfactores depende de las condiciones internacionales, como es el caso de algunos granos, como el maíz y el trigo.

La rectoría económica del Estado es la facultad y capacidad que tiene para dirigir la actividad de los agentes económicos con el propósito de lograr los objetivos y metas del desarrollo. El proceso rector consiste en lograr la confluencia de las actividades a través de la concertación e inducción de los sectores social y

privado, utilizando los instrumentos de política económica que van desde el otorgamiento de apoyos y subsidios hasta la participación directa en la producción mediante las empresas paraestatales.

La rectoría económica implica la toma de una serie de medidas, como las antes citadas, entre las que además debemos destacar: el apoyo al sector privado, la construcción de infraestructura, la adopción de medidas fiscales, medidas proteccionistas, la creación de políticas públicas sobre la producción, transformación y distribución de los energéticos, control sobre los trabajadores y en términos generales reorientando el sentido de la administración pública para brindar confianza al sector empresarial. Incluso, pienso que en el afán de atraer mayor inversión extranjera, el gobierno mexicano ha castigado los derechos laborales de los trabajadores, así como las prestaciones de seguridad social, que por cierto durante el paternalismo priista se fueron incrementado de forma discriminada para algunos sectores para mantener la cohesión del partido.

Como ya lo hemos comentado en anteriores páginas, el Estado social se caracteriza por su intervención en la vida económica de un país, incluso en aspectos de la vida de los particulares que antes se podía decir que era parte de su esfera privada. Así por ejemplo, dada la importancia de la familia para la estructura social de nuestro país, el Estado ha tenido que intervenir a través de leyes y el trazo de políticas públicas que fomenten su sano desenvolvimiento.

El Estado mexicano se ha preocupado durante los últimos sexenios en mantener cifras macroeconómicas sanas, que paradójicamente han arrojado mayor pobreza y desempleo. Se debe reconocer que nuestro país encontró un nuevo camino para su desarrollo económico a partir de la firma del TLCAN, pero sus beneficios solo han alcanzado a un sector muy pequeño de la población, mientras que aquellos que no han visto los beneficios del tratado se mantienen olvidados y en el rezago por lo que la brecha entre ricos y pobres ha crecido a tal grado que en el mismo

país contamos con las comunidades más pobres del planeta y hombres que figuran entre los más ricos del mundo. Eso no es justicia social.

Las políticas neoliberales, que por cierto se apartan de los postulados básicos del Estado social de Derecho, han contribuido a profundizar los niveles de subdesarrollo en todos los sectores económicos y sociales; la pobreza se ha incrementado significativamente y los niveles de desempleo y subempleo son alarmantes. De hecho, el mismo gobierno Federal, durante el mandato de Vicente Fox Quezada promovió la llamada "Changarrización", mejor dicho la ocupación informal de la gente, que no cumple con el marco jurídico relacionado con el comercio y que tampoco contribuyen al gasto público.

Cabe señalar que la situación del campo mexicano no se ha fortalecido después de la apertura del mercado nacional a la competencia extranjera. Así por ejemplo, el arroz no se ha sobrepuesto a la competencia extranjera, por lo que poco a poco se ha ido abandonando su siembra en estados como Chiapas; una situación similar desfavorable se ha visto con el maíz, el frijol y el trigo.

Ante esta situación, no es conveniente que el Estado a través de su poder de rectoría económica fije los precios de los artículos agrícolas de manera artificial. Subsidiar la producción agrícola provocaría una sangría importante en las finanzas públicas, que por cierto en nada se asemeja a las cantidades utilizadas por el gobierno americano; así como tampoco puede cerrar sus fronteras a la competencia proveniente del exterior, a menos que haga valer una salvaguarda o se adopten medidas *antidumping* una vez que se hayan acreditado los supuestos establecidos en la Ley de Comercio Exterior.

La mejor manera en que el Estado puede intervenir en el desarrollo económico de su país dentro de un concepto globalizador es a través de la inversión productiva de un porcentaje del gasto público. Pero esta inversión no debe realizarse de

forma indiscriminada y caprichosa, pues se deben seleccionar aquellas actividades que son pocos atractivas para los particulares, hacerlas redituables, distribuir el ingreso entre los trabajadores y el gasto en infraestructura que mejore las condiciones de vida de las poblaciones en donde se hace la inversión, de tal suerte que alrededor de una plantación o fábrica se deben crear escuelas, caminos, hospitales, comercios y viviendas. Un propósito de tal envergadura se puede lograr solo en el largo plazo, con una buena administración, con paciencia y con un adecuado seguimiento del desarrollo de estas políticas por varias administraciones presidenciales, por que de lo contrario se convierte en un mero paliativo sexenal infructuoso.

Se piensa que el gobierno mexicano a renunciado a su rectoría económica, pues la economía nacional cada vez depende más de la inversión extranjera en los distintos rubros de la economía, de la ley de la oferta y la demanda a nivel internacional de distintos productos, entre ellos los agrícolas, y dado su limitado ingreso anual también ha renunciado al incremento de la inversión productiva, ya sea a través de la adquisición de acciones de empresas particulares, la creación de sociedades de capitales nuevas así como cooperativas o la creación de empresas descentralizadas que dependen de manera absoluta del gobierno mexicano. No se deben confundir los conceptos de "estado benefactor", "paternalismo estatal", "proteccionismo" y "rectoría económica".

De acuerdo a las circunstancias actuales, se puede presumir el abandono de la rectoría económica del Estado, que se evidencia con la caída del nivel de bienestar del pueblo mexicano. A manera de ejemplo, se puede ver la pobreza extrema de algunos pueblos indígenas, quienes no ven en el campo mexicano una fuente real de empleo, de actividad productiva y lucrativa, sino que se trata simplemente de aquellos elementos que la propia naturaleza les ofrece, aunque parecen incapaces de hacerla producir para la satisfacción de los intereses colectivos por lo que se ven en la imperiosa necesidad de buscar trabajo en el vecino país del norte.

Un Estado socialmente responsable es aquel que invierte, no en los pobres, tampoco en programas asistenciales que solo prolongan la miseria, mucho menos en un rescate como el bancario, sino que debe ver por el mejoramiento de la calidad de vida de la población mediante la adopción de programas productivos. Dicho de otra manera, no es lo mismo, ni rinde los mismos frutos la inversión del gobierno en comida para la gente mas necesitada que utilizar los mismos recursos para crear una empresa a través de cuyo funcionamiento se podrá saciar el hambre de generaciones enteras, se enseñara a la gente a trabajar y se le educara para trabajar y recibir, no para estirar la mano y comer.

El Estado socialmente responsable no es populista, no compra el voto, simplemente realiza una labor sumamente compleja que busque el bienestar de todos, no solo de aquellas personas para quienes están hechas las oportunidades. Una adecuada rectoría económica incluye en el mundo laboral, educativo y de consumo a sus minorías vulnerables como son los pueblos indígenas, para lo cual yo me pregunto ¿cómo puede impactar favorablemente el Plan Puebla Panamá a estos sectores? Son medidas que invitan a la inversión de los ricos, a la atracción de inversión directa extranjera y nacional que realmente no toma en cuenta los eslabones que debe haber para diseñar una cadena productiva en la que participen los indígenas y los campesinos mexicanos, pareciera que a ellos solo les corresponde vender sus tierras a precios indignos para permitir que algunos miembros de la clase política e inversionistas sumamente ricos se hagan más ricos.

Durante varias décadas he dejado de ver y escuchar que el gobierno mexicano se preocupa por mejorar la calidad de vida de los campesinos mexicanos. Tampoco se han adoptado políticas públicas tendientes a industrializar las actividades agrícolas que se desarrollan en nuestro país, ya que solo se han concretado a mitigar el hambre mediante la asignación directa de recursos a las familias campesinas y subsidiar ciertas actividades que son desarrolladas para la mera subsistencia.

IV. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE AL ELECTORADO

Los juristas españoles *Diez-Picazo* y *Gullón* definen la responsabilidad como "La sujeción de una persona que vulnera un deber de conducta impuesto en interés de otro sujeto, a la obligación de reparar el daño producido."¹⁷⁷

Nuestra Constitución Política fija la responsabilidad de las autoridades federales y las bases sobre las que las legislaturas estatales deban establecer las de sus propios funcionarios. Por virtud del mandato primario se crean tres tipos de responsabilidad jurídica, a saber: política, derivada del incumplimiento de los preceptos de la carta magna; penal, derivada de presuntas conductas delictivas, y administrativa, cuando se contravienen los principios básicos de la administración y del buen gobierno.

El constitucionalista mexicano *José Gamas Torruco* en una de sus obras, textualmente expresa: "*La responsabilidad de los servidores públicos es un necesario complemento del Estado de derecho que sujeta normativamente el ejercicio del poder.*"¹⁷⁸

La responsabilidad jurídica de los servidores públicos deriva del incumplimiento del texto constitucional y de sus leyes reglamentarias. Considera que la norma que crea la responsabilidad puede ser constitucional, federal o estatal. Para este autor, las responsabilidades pueden ser de naturaleza política, penal o administrativa, con fundamento en las tres primeras fracciones del artículo 110 de la Carta magna.

En torno al tema que nos ocupa, *Carlos Alberto Gherzi* ha escrito las siguientes palabras: "*Como ciudadanos respetuosos del Estado de derecho, es imprescindible profundizar y difundir éste tema de la responsabilidad profesional*

¹⁷⁷ Cfr.- **DIEZ-PICAZO**, Luis, y **GULLÓN**, Antonio, "Sistema de derecho civil.", 5ª edición, Editorial Tecnos, España; 1988. p. 559.

¹⁷⁸ **GAMAS TORRUCO**, José. Op. Cit. p. 1017.

*en la función pública, trascendente para el funcionamiento de las instituciones y control eficaz de los abusos del poder(...) El desempeño de la función pública por el profesional implica considerar su responsabilidad desde distintos ángulos de la disciplina jurídica constitucional, política, administrativa, penal y civil.*¹⁷⁹

En el ejercicio de su encargo, los servidores públicos pueden incurrir, ya sea por acción o por omisión, en hechos que originen responsabilidades de distinta índole, como lo son la civil, la administrativa, la penal y la política, mismas que traen aparejadas distintos tipos de sanciones, tales como: una simple amonestación, suspensión en el empleo, destitución del puesto, multas, inhabilitación temporal, e incluso, la privación de la libertad.

La responsabilidad de los servidores públicos no solo se limita o debe limitarse, más bien, a las acciones que restringen libertades constitucionales. La Constitución social de 1917 prevé derechos que el Estado no ha podido cumplir a favor de sus gobernados, y sin embargo, no hemos escuchado más que de la responsabilidad histórica de su mala administración. Presidentes y gobernadores han pasado sin pena ni gloria, porque no han logrado vivificar derechos fundamentales del hombre como el acceso al empleo de todos los gobernados en edad productiva, derecho a la educación de todos los mexicanos, la sana alimentación de la población, vivienda digna para todas las familias, servicios de salud para todos los gobernados. Todos estos son derechos que solo se viven en un Estado socialmente responsable.

Nunca he escuchado sobre la responsabilidad jurídica que se le impute a un Presidente de la República, Secretario de Estado, Gobernador, Diputado, Senador o Presidente Municipal por no haber cumplido con las metas de empleo, vivienda, educación, procuración y administración de justicia, salud entre otros rubros. La única responsabilidad que han tenido es frente al electorado, para que la

¹⁷⁹ GHERSI, Carlos Alberto, "Responsabilidad profesional I", Editorial Astrea. Argentina; 1995. pp. 143 y 144.

ciudadanía juzgue y sanciones a través del voto, pero ello, como lo veo no es una responsabilidad jurídica cabal. En relación a la responsabilidad jurídica de la Administración habremos de citar, aunque sea de forma breve, lo siguiente:

El fundamento constitucional de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos está plasmada en la fracción II del artículo 109, que a la letra dispone:

"Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos que por sus actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

Lo usual es que se sancione a los servidores públicos porque sus actos se apartan del marco legal, en algunos casos por la corrupción en que se envuelven en sus relaciones publicas, pero no recuerdo salvo en casos contados de la responsabilidad en que incurren por su ineficiencia. Así las cosas, no recuerdo de algún Secretario de Trabajo que hubiese sido destituido por no haber podido atacar frontalmente el problema del desempleo, de un Secretario de Educación que hubiese incurrido en responsabilidad administrativa por mantener altos índices de ignorancia en el país, un secretario de Agricultura destituido por la miseria en que se mantiene al campo mexicano. De ello debemos concluir que se trata de mera demagogia contenida en el texto primario de nuestro país.

Asimismo, el artículo 113 del mismo magno ordenamiento ordena:

"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que sancionen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y

perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

El jurista mexicano, *Manuel Borja Soriano* define la responsabilidad civil como *“La obligación que tiene una persona de indemnizar a otra los daños y perjuicios que se le han causado.”*¹⁸⁰

Daniel Pizarro nos proporciona una definición de responsabilidad civil en los siguientes términos: *“No es sino la obligación de resarcir todo daño injusto causado a otro”*¹⁸¹

El fundamento constitucional de la responsabilidad civil a cargo del Estado, frente a los particulares la podemos encontrar en el segundo párrafo del artículo 113, mismo que a la letra dice:

*“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”*¹⁸²

¹⁸⁰ **BORJA SORIANO**, Manuel. “Teoría general de las obligaciones”, 12ª edición, Porrúa, México; 1991. p. 456.

¹⁸¹ **PIZARRO**, Ramón Daniel “Responsabilidad Civil por el riesgo o vicio de las cosas”, Editorial Universidad, Argentina; 1983. p. 6.

¹⁸² Aunque la responsabilidad del Estado por actos ilícitos cometidos por los servidores públicos puede ser materia para escribir una obra aparte en la que se le dedique un desarrollo principal, para los efectos de la presente obra merece que se abra un paréntesis, tan sólo para señalar que ha sido objeto de estudio y discusión por juristas ilustres, abogados postulantes, catedráticos y servidores públicos. Entre sus principales postulantes se puede citar a los siguientes: Ricardo J. Zevada, Antonio Carrillo Flores, Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro, Genaro David Góngora Pimentel, Luis Miguel Díaz, Gabriel Ortiz Reyes, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa. Ante la falta de una administración de justicia, valga la redundancia “justa” en que los gobernados sean resarcidos adecuadamente por faltas cometidas por servidores públicos, hemos visto que en la práctica las personas afectadas prefieren agruparse y manifestarse públicamente, haciendo presión sobre el Estado y la autoridad a fin de que esta pague por los hechos dañosos en lugar de iniciar el proceso jurídico respectivo. Cfr.- **CASTRO ESTRADA**, Álvaro. “Responsabilidad patrimonial del Estado.” Porrúa, México; 1997, pp. 231-251. **HARO BELCHEZ**,

Respecto a los requisitos procesales, para que el gobernado haga efectiva la responsabilidad civil de los servidores públicos, el antepenúltimo párrafo del artículo 111 dispone: *"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia"*.

El Estado no puede incurrir en responsabilidad civil por el incumplimiento evidente de sus funciones en materia de desarrollo económico, satisfacción de las necesidades alimentarias, vivienda, empleo y seguridad social. Solo cuando el actuar de la administración provoca un daño directo en el patrimonio del afectado, responde civilmente por dicho detrimento; mientras que solo incurren en responsabilidad penal los funcionarios que adecuan su conducta a las hipótesis prohibitivas previstas por los ordenamientos punitivos, como en los casos de peculado y cohecho.

Se puede validamente decir que en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, nuestro país se encuentra en una débil etapa político-jurídica. Las reglas para que el gobernado pueda exigir dicha responsabilidad aún son ambiguas, por lo que no es usual que el particular obtenga una sentencia favorable a favor de tales pretensiones, incluso cuando sufre una grave lesión jurídica. A manera de ejemplo, citamos el caso de quien es detenido por la autoridad ministerial (ratificada por el juez) por la presunta comisión de un delito, después de haber sido procesado logra una sentencia absolutoria, lamentablemente no pudo seguir el proceso en libertad, por falta de recursos; a raíz de la sustanciación del proceso pierde el trabajo, se divorcian de él y pierde a sus amistades, una vez que sale absuelto, el Estado solo pide una disculpa al triste personaje. Esta es la historia de miles de mexicanos injustamente procesados, mientras que la verdadera

Guillermo. "El régimen disciplinario en la función pública." Editorial Publicidad, México; 1993, pp. 39-40. RUIZ DE LA PEÑA, Francisco.- Revista de la administración pública, ediciones INAP, México; 1975, No. 30, p. 66. OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de derecho administrativo." 5ª edición, Porrúa, México; 1988, p. 377. GÓNGORA FIMENTEL, Genaro David. "El control y la disciplina en la administración pública federal", FCE, México; 1998, pp. 7 y 8. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel LUCERO ESPINOSA. "Elementos de derecho administrativo. Segundo curso", Editorial Limusa, México; 1995. p. 167.

delincuencia, sigue operando en las calles, por lo que me pregunto ¿y donde está la responsabilidad patrimonial del Estado?, ¿cómo puede el gobernado demostrar el daño que le ha producido tan terrible acto de autoridad?

V. LA TRANSICIÓN DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Alcanzar la consolidación de un régimen democrático es una labor sumamente complicada, pues, comúnmente, los actores políticos están en desacuerdo con las nuevas reglas del juego político y las normas fundamentales del Estado; razón por la cual, mientras más exitosas son las negociaciones políticas que se llevan a cabo durante la etapa de la transición, es más fácil que se logre una consolidación sin sobresaltos. Dicho en otras palabras, se debe ponderar el diálogo entre los diversos actores a fin de construir el nuevo modelo que se pretende construir.

Una transición es un mero periodo de cambio, temporal y espacial. Temporal porque comprende un indeterminado periodo de tiempo. Espacial, porque involucra una zona geográfica determinado normalmente limitada por el Estado, aunque no siempre éste es su perímetro de acción.

La transición, puede darse en distintos ámbitos, tales como la economía, la política, la cultura, el derecho. *Jaime Sánchez Susarrey* diferencia entre una transición económica de una política. Para el autor, la transición económica de nuestro país, en todo momento fue transparente y su dirección siempre clara; cuyo clímax sería la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte¹⁸³, encontrando sus antecedente en la firma del GATT,¹⁸⁴ la privatización de

¹⁸³ Las siglas significan el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Uno de los pilares del Tratado multilateral es la Cláusula de la Nación más favorecida. El GATT tuvo una evolución en la que de ser un mero tratado de comercio multilateral, pasa a ser reconocido bajo una personalidad jurídica propia, por lo que es fundamental dotarle de un nombre propio, siendo éste Organización Mundial de Comercio OMC.

¹⁸⁴ Dentro de las teorías de la integración económica, la zona de libre comercio resulta ser la primera etapa, o la más elemental de integración, cuyos miembros pactan la supresión paulatina de los aranceles, para el comercio interno y no se obligan a la constitución de una sola frontera aduanera.

empresas del sector paraestatal, y en general todos los movimientos que el gobierno realizó en aras de la aplicación de una economía neoliberal.

O'Donnell y Schmitter, en materia política entienden por transición al intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, mientras que por el otro, el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de alguna alternativa revolucionaria. Algo que caracteriza a las transiciones políticas es que las reglas del juego político no están definidas. No solo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no solo por satisfacer sus intereses inmediatos o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores... Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, estos suelen estar en manos de los gobiernos autoritarios.¹⁸⁵ De forma concreta se puede afirmar que la transición es por definición, un periodo de pasaje o tránsito de un lugar a otro, de una situación a otra.¹⁸⁶

Jaime F. Cárdenas Gracia se pregunta que si siendo los actores políticos quienes juegan un papel fundamental en la construcción de los regímenes políticos, sin que sean los factores socioeconómicos y culturales tan trascendentes, entonces, ¿países como México pueden aspirar a la democracia?¹⁸⁷ Dicho de otra manera, se advierte la desconfianza del jurista mexicano en los partidos y agrupaciones políticas porque siente que la democracia ha sido secuestrada por los partidos políticos, quienes lamentablemente influyen mayormente en las decisiones

¹⁸⁵ O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER Philippe, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", Vol. 4 Editorial Paidós. Argentina; 1988. pp. 19 y siguientes.

¹⁸⁶ ROSSANDA, Rossana, "Teoría del proceso de transición", Cuadernos de pasado y presente, Argentina; 1973. p. 28.

¹⁸⁷ Cfr.- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. "Transición política y reforma constitucional en México", UNAM, México; 1994. p. 23.

trascendentales para el país en lugar de los factores económicos y sociales que importan a la población.

La transición vista a *grosso modo* es un cambio, una evolución que necesariamente debe darse en cualquier sociedad del mundo, sin importar la voluntad de los políticos en turno, sin importar el idioma o la raza. Si algo se ha probado a lo largo de la historia es que las sociedades son dinámicas, que aún funcionando en una aparente estabilidad siempre hay alguien que está inconforme, por lo que desea que las cosas cambien. A manera de ejemplo, tenemos a los campesinos mexicanos, cuyas condiciones de vida atentan contra la dignidad de cualquier ser humano, un buen número de ellos viven con el equivalente a veinte pesos diarios, cantidad con la cual deben mantener a todos los miembros de su familia.

*Para Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón. Las transiciones son "procesos de cambio en los cuales dos paradigmas o modelos de organización social se ven confrontados, en una sociedad determinada, cuando uno de ellos ha entrado, de manera más o menos súbita, en situación de crisis y el otro se perfila como alternativa para su sustitución."*¹⁸⁸

Los procesos de transición son difíciles, generan incertidumbre, pero, al mismo tiempo, esperanza, sobre todo para quienes tienen menos que perder con los consecuentes cambios. La tentación de regresar a las antiguas estructuras es grande, sobre todo, cuando la gente advierte la ineptitud de los nuevos gobernantes y la ineficacia de las instituciones. Cabe decir que una de las características de un régimen autoritario es la gobernabilidad, la certidumbre que se genera por medio del control sustantivo y procesal que el gobierno tiene sobre todos los actores políticos y las masas que gobierna, y por lo mismo los intereses de la élite gobernantes están perfectamente protegidos, a diferencia de un Estado que pretende consolidarse en la democracia y en la participación de nuevos

¹⁸⁸ FIX, FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Estado de derecho y transición jurídica", UNAM. México; 2002, p. 99.

actores en la construcción de los nuevos ejes, toda vez que es más fácil imponer y controlar que negociar y tener mecanismos de control sobre la actuación de los gobernantes. El aspecto negativo de los regímenes autoritarios tiene que ver con la corrupción que se genera en los órganos de gobierno y en algunos miembros de la clase política, ante la falta de transparencia en los mecanismos utilizados para la toma de decisiones, así como en el manejo de los recursos públicos.

Sobre el particular, Jaime Sánchez Susarrey escribe: *"Toda transición a la democracia es incierta, pero además confusa. Incierta, porque nadie puede garantizar el éxito del proceso: se sabe como y porqué se inicia, no como terminará. Confusa, porque no todos los actores involucrados tienen la misma interpretación de los acontecimientos: ¿Qué tipo de régimen? Y ¿Cómo lograrlo? Son las dos preguntas básicas que admiten más de una respuesta."*¹⁸⁹

Los procesos de transición política siempre van de la mano de los de carácter económico. Si bien es cierto que en los libros se pueden estudiar por separado, ambas forman parte de la misma realidad, inciden en la toma de decisiones y afectan a la misma gente. Así cuando, un gobierno deja de atender las demandas sociales, ya no satisface las expectativas de los líderes que acarrearán el voto y permiten mantener un régimen, corre el riesgo de que surjan levantamientos populares que busquen el cambio de la clase política, o al menos, democar al gobierno inepto.

Una transición política incide en el cambio de las instituciones políticas sobre las que se erige un Estado, en la forma de Estado, en la forma de gobierno así como en el funcionamiento de las instituciones públicas. A manera de ejemplo, debo citar que la negociación de las reglas para la repartición del poder son parte de una transición política (financiamiento de los partidos, la repartición de las curules y los escaños), mientras que la transición económica tiene que ver con reglas de

¹⁸⁹ SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime, "Transición a la democracia y reforma del Estado en México", Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, México; 1991. p. 155.

carácter económico, la mejor distribución de la riqueza, la creación de programas sociales, el combate a los monopolios y la equidad en la competencia económica.

La transición económica también ha sido percibida por la población; de un Estado paternalista y proteccionista transitamos a uno que ha abierto sus puertas a la inversión extranjera, a la competencia en el mercado doméstico, pero también con la posibilidad de hacer que los productores nacionales conquisten mercados internacionales. Considero que dicha apertura fue indiscriminada, un tanto visceral, o al menos, poco pensada, sobre todo en los efectos secundarios que provocaría en un país subdesarrollado. Sin abundar en la materia puedo sostener que la transición de China se sustentó sobre pilares más sólidos; el gobierno se preocupó por detalles tan importantes como aperturar su mercado interno en rubros específicos, poco a poco, a diferencia de México, donde no se tomaron las medidas adecuadas para proteger a los productores nacionales de la competencia proveniente de otros países.

En teoría, México pasó de un Estado liberal a uno Social de Derecho después de la Revolución Mexicana de 1910, cuyos postulados fundamentales se consagraron en la Constitución Política de 1917, pero en el terreno de los hechos dichos postulados han sido "letra muerta", incluso cuando se trataron de hacer efectivos a partir del mandato del General Lázaro Cárdenas hasta Díaz Ordaz, solo se busco para mantener la cohesión del Partido Revolucionario, repartiendo cuotas políticas a distintos sectores de la población que engrosaban la base de dicho partido y evitar su dispersión con la consecuente inestabilidad política que genera la oposición.

Por las características de nuestro modelo económico y las políticas sociales implementadas por nuestros últimos gobiernos, debemos concluir que nuestro país no ha transitado realmente de un Estado liberal a un Estado Social de Derecho, en su defecto, se puede afirmar que transito a un paternalismo forjado

por un presidencialismo monárquico para luego volver a adoptar políticas liberales (neoliberalismo).

CAPITULO V

LA EMPRESA PÚBLICA Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO

I. ORÍGENES DE LA EMPRESA PÚBLICA Y SU DIFERENCIA CON LA EMPRESA PRIVADA

El término empresa es corrientemente empleado en Economía Política en dos sentidos sumamente distintos: el extensivo y el restrictivo. En el sentido restrictivo, la empresa capitalista se caracteriza por el recurso al trabajo ajeno y por el móvil lucrativo que determina su actividad. En este sentido, la empresa constituye una forma de producción, por la cual en el seno de un patrimonio se combinan precios de los diversos factores de la producción trazados por personas ajenas al propietario, con el objeto de vender en el mercado un bien o servicio para obtener un lucro monetario, que resulta de la diferencia de ambos precios.

Frente a esta acepción restrictiva, se encuentra una extensiva, por la cual, se entiende a la empresa como toda organización cuyo objeto es proveer a la producción, al cambio, a la circulación de los bienes y de los servicios. Se trata de la unidad económica y jurídica, en la cual se coordinan y agrupan los factores humanos y materiales de la actividad económica.

La concepción de empresa tampoco es ajena al derecho mercantil, y diversas definiciones se pueden escuchar de ella, según los autores de la materia, como lo son *Mario Bausche Garciadiego, Raúl Cervantes Ahumada, Roberto Mantilla Molina, y Jorge Barrera Graf*, entre otros.

De forma acertada, afirma *Eduardo González Biedma* que el término "empresa" es fácil de distinguir en la práctica, sin embargo en el campo de la elaboración jurídica ha encontrado serias dificultades para hallar su definición.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Cfr.- GONZÁLEZ BIEDMA, Eduardo, "El cambio de la titularidad de la empresa en el derecho del trabajo", Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, España; 1989. p. 86.

Doctrinarios coinciden en que la empresa es la base y razón de ser del derecho mercantil, que sus normas son las normas de la empresa; sin embargo, existe una gran imprecisión para definir el fenómeno de la empresa, así como para describir sus características jurídicas fundamentales.¹⁹¹

Empresa, según el Diccionario de la Academia Española, en su acepción jurídica, es "Casa o Sociedad Mercantil o Industrial fundada para emprender o llevar a cabo acciones, negocios o proyectos de importancia."¹⁹²

La empresa es un fenómeno, es una realidad que todos conocemos, con la que estamos relacionados, es parte de nuestra vida cotidiana, pero dada su complejidad su estudio se torna muy difícil.

Desde el punto de vista económico, la empresa se conforma por tierra, capital y trabajo, aunque no siempre están presente los tres elementos; así por ejemplo, en la prestación de servicios, no existe la tierra; el capital por sí mismo no genera bienes, lo mas que puede generar son intereses. Mientras que el trabajo desorganizado y sin capital, difícilmente se puede considerar dentro de una empresa, como en el caso del trabajo doméstico. Los campesinos mexicanos se enfrentan al problema de generar riqueza con trabajo y tierra, pero en la mayoría de los casos, lo que hace falta es el capital, conocimientos técnicos sobre los mercados nacionales e internacionales y la tecnología de punta que les permita mejorar la calidad y cantidad de los productos.

De las consultadas, *Mario de la Cueva* transcribe la definición clásica de empresa que proponen los profesores *Hueck – Nipperdey* y la de *Paul Durand*, que en su opinión es la que determinó la diferencia entre empresa y establecimiento. Para el primero de los citados, *"la empresa es la unidad de los elementos personales,*

¹⁹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano. Op. Cit. p. 122.

¹⁹² Cfr.- Real Academia Española. "Diccionario de la lengua española", 20ª Edición, Tomo I, Espasa-Calpe, España; 1984.

materiales e inmateriales, destinada a realizar la finalidad que se propone alcanzar el empresario". Para Durand, "la empresa es la unidad económica de producción. El establecimiento es la unidad técnica de producción".¹⁹³

Para los efectos de la aplicación de la ley laboral, el artículo 16 Ley Federal del Trabajo define a la empresa como la unidad económica de producción de bienes o servicios; esto es, a toda negociación donde se fabrican mercancías de cualquier especie. Por otro lado, el establecimiento es la sucursal, agencia o local que forma parte de la empresa y contribuye con los fines del negocio principal.

La empresa es fundamentalmente una unidad económica, al mismo tiempo que una unidad jurídica. La organización de los elementos de la producción es la meta de la actividad del empresario. La empresa presupone un riesgo que es necesario correr, porque el éxito o el fracaso de la empresa esta subordinado a todos los factores internos y externos que concurren alrededor de ésta realidad social. Este riesgo es perfectamente aplicable a la empresa agropecuaria; por lo que se ha discutido en distintos foros sobre quien es el que debe asumir el riesgo en este tipo de empresas. En una economía de libre mercado, neoliberal, debe ser el empresario particular quien asuma todos los riesgos que conlleva la creación y funcionamiento de su empresa; mientras que, en una economía con un fuerte intervencionismo estatal, el riesgo debe ser asumido por el Estado, incluso, compartirlo con los empresarios particulares que han tenido fe en el campo mexicano para invertir sus capitales.

Toda empresa requiere de un empresario, que a veces se denomina organizador o emprendedor; aquel que corre un riesgo y administra de manera responsable e independiente una empresa económica. Es conveniente que se distinga al capitalista del empresario. El capitalista es el que aporta el capital de una empresa; el empresario, el que asume la organización, funcionamiento y

¹⁹³ CUEVA, Mario de la, "El nuevo derecho mexicano del trabajo", Tomo I, 12ª edición, Porrúa, México; 1990. p. 169.

responsabilidad de la misma. En ocasiones ambos conceptos pueden identificarse, cuando estos elementos proporcionan los medios económicos que permiten la actividad de la empresa y asumen su manejo. Un ejemplo de empresa en que empresario y capitalista convergen en una misma persona es la empresa pública descentralizada, o de capitales que está al mando del aparato gubernamental.

La empresa pública es una institución que tiene arraigo en otros países; su concepto se ha desarrollado a través de los años y no es producto de la imaginación de los doctrinarios. En el régimen de la libre empresa —en particular en el Estado liberal o Estado policía del siglo XIX— la acción del poder público se ve limitada por el principio clásico de la economía liberal que sostiene que *"la economía progresa mejor sin: la intervención del Estado"*. De acuerdo con estas ideas, la estructura del Estado capitalista se apoya en el régimen de la libre empresa independiente, que multiplicó estas empresas en forma arrolladora en los Estados Unidos de América y en Inglaterra y en proporciones menores en otros Estados, pero siempre importantes para la economía nacional. Todo lo cual no fue obstáculo para que algunos Estados europeos, en el transcurso de su historia, fundaran diversas empresas públicas.¹⁹⁴

La célula económica de esos países es la libre empresa independiente, apoyada en la *teoría de la libre concurrencia*, que formó una comunidad de producción frente al Estado. La libre empresa fue considerada, en cierto modo, como el estado *natural de la vida económica*.

Las razones históricas de su génesis se unen a otras de naturaleza coyuntural con finalidades de sanción política o de autarquía, o simplemente para reaccionar contra las repercusiones de una guerra o de una depresión económica.¹⁹⁵ Se puede decir que los antecedentes de la empresa pública se encuentran en las

¹⁹⁴ Cfr.- SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo, (doctrina, legislación y jurisprudencia), primer curso", 21ª edición; Porrúa; México 2000. pp. 821 y 822.

¹⁹⁵ Cfr.- MEILAN GIL, José Luis, "Administración pública en perspectiva", Universidad da Coruña, Universidades de Santiago de Compostela y Escola Galega de Administración pública, Coruña, España. p. 216.

compañías de las Indias Orientales, creadas por el gobierno holandés en 1602 con un gran capital y a las que se les otorgó el monopolio del comercio en esas islas, principalmente del comercio de especias.

Tiempo después se fundaron una serie de compañías entre las que destacan: la Compañía Inglesa de África, la Compañía del Mar del Sur, la Compañía de las Islas Orientales, la Compañía de la Bahía de Massachusetts, la Compañía de Guinea Francesa. Cabe señalar que la principal característica de estas empresas era que una gran parte del capital se suscribía por los Estados (como por ejemplo, Holanda, Inglaterra y Francia), y desarrollaban, además del monopolio del comercio, una serie de actividades administrativas y en algunas ocasiones hasta de carácter jurisdiccional.

Alemania es uno de los pioneros de este tipo de empresas, así por ejemplo, podemos citar las empresas de electricidad de *Estrasburgo* y las de fuerza motriz del *Alto Rin*, incluso, algunos municipios adquirieron participación en sociedades anónimas y sobre esto tenemos el ejemplo de la ciudad de Hamburgo que participó en la *Elektrizitatswerke A. G.*, y la *Hamburg Hochbahn A. G.* De Francia podemos citar los ejemplos de la *Socité National de Recherches sur Traitement des Combustibles* de 1924 y *Air France*.

Los antecedentes de las empresas públicas en nuestro país se remontan al siglo XIX, a partir de la constitución de dos empresas que reunían tales características, una de ellas fue el Banco de Avío, creado mediante decreto del Poder Ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830 y su reglamento. La principal función del citado Banco era fomentar la industria textil y otras industrias de que carecía nuestro país en aquella época; su capital se integraría con el 20% de los impuestos aduanales de importación de telas de algodón, mientras que, el Presidente del Banco sería el Secretario de Relaciones Exteriores.

Otro banco fue llamado Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre; creado mediante ley de 17 de enero de 1837 y su reglamento de fecha 20 de enero del mismo año. De acuerdo con su reglamento, la Junta de Administración estaría integrada por 5 miembros; el Presidente, nombrado por el Congreso; un eclesiástico; un comerciante; un labrador y un minero designados por sus respectivos gremios. La finalidad era sacar de circulación la moneda de cobre que, frecuentemente era falsificada; también actuó en forma muy limitada y se liquidó por decreto de 6 de diciembre de 1841.

La Constitución de 1917 no proporcionó bases explícitas y suficientes para la creación, control y funcionamiento de la empresa pública, a pesar de que paradójicamente se trata de un fenómeno "revolucionario"; nace y se desarrolla bajo la vigencia de nuestra Carta magna. Ello probablemente se deba a que en el momento de crisis por el que atravesaba nuestro país, el Constituyente no tenía cabeza para pensar en detalles de ésta índole, toda vez que lo más urgente era darle al país nuevas reglas del juego político, sentadas sobre una base económica proteccionistas de los sectores sociales más vulnerables.

La doctrina constitucional y administrativa prácticamente de manera unánime coinciden en que ni en el proyecto presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro ni en la Constitución expedida, existía precepto alguno que expresamente se refiriera a las facultades genéricas de los Poderes Constituidos para crear empresas públicas.

Si bien es cierto, el Constituyente no incorporó una solución normativa expresa para la creación de empresas públicas, sí impuso al Estado muy amplias y complejas obligaciones de hacer, de carácter social y económico e inclusive, de orden industrial y comercial, para atender necesidades colectivas y para hacer efectivas las garantías sociales que a lo largo de diversos artículos otorga a los gobernados más desvalidos. De manera concreta, los artículos 3º, 26, 27, 28, 73,

123 y 131, principalmente, amplían drásticamente el radio de responsabilidades económicas y sociales del Estado.

Mediante la Ley de Secretarías de Estado expedida el 25 de diciembre de 1917 — esto es, unos cuantos meses después de que entrara en vigor la Constitución revolucionaria—, se crean los Departamentos de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y de Aprovisionamientos Generales, lo que muestra un claro carácter industrial y comercial: la producción y la adquisición de bienes, a través de figuras jurídicas que se estaban poniendo a prueba. Sin embargo, la vida administrativa del país frustraría el propósito de los departamentos administrativos ya que con posterioridad, se les atribuirían después funciones gubernativas y de administración interna y ya no la prestación de servicios públicos. De ésta manera los departamentos se alejaron de su propósito inicial para convertirse en órganos políticos del Estado, incapaces de seguir cumpliendo con la finalidad primaria que se les había encomendado.

A partir de los años veinte, hasta la fecha, se han fundado numerosas instituciones productoras de bienes materiales y servicios, bajo la forma de empresas públicas o semipúblicas, centralizadas, desconcentradas o descentralizadas. Otras formas que adquirieron gran desarrollo han sido la empresa de participación estatal y el régimen de los fideicomisos. De este modo se organizan estas empresas de participación estatal o de economía mixta tales como Altos Hornos de México, S.A., Dina Nacional, S. A. y otras. Además se constituyen fuertes fideicomisos gubernamentales para impulsar ramas importantes de la administración pública tales como el turismo, azúcar, petróleo y otras.

La facultad de crear empresas de economía mixta debe atribuirse al Poder Ejecutivo y el Legislativo, debido a que en la actualidad ha sido la legislación ordinaria la que ha resuelto que el Ejecutivo Federal es competente para crear organismos descentralizados. Sin embargo, no debemos perder de vista el aspecto legislativo de la empresa pública agropecuaria; si bien es cierto que la

transparencia de su génesis ayuda mucho para legitimar las acciones emprendidas por el gobierno, no resulta ser el aspecto de mayor importancia; de hecho, son los aspectos económicos (financiamiento, producción y distribución), de logística, *marketing*, de carácter laboral y de dirección los que más peso tienen para el éxito de este tipo de empresas.

Las exigencias de la actividad económica-industrial y de una sociedad en constante cambio y con grandes avances científicos y tecnológicos han orientado al Estado a la utilización de técnicas e instrumentos que eran considerados dentro del campo exclusivo de la actividad particular, lo que ha propiciado su mayor participación en la vida económica nacional e internacional. Diversos aspectos de la vida social requieren la intervención del Estado para sostener las fuerzas de la economía nacional con obras públicas y asistencias de diversa índole. Para *Jorge Olivera Toro*, el Estado crea empresas públicas (entes paraestatales), con el propósito de satisfacer necesidades de carácter económico, en aquellos campos en que la iniciativa particular resulta impotente o indiferente y también donde se han agudizado las tensiones sociales.¹⁹⁶

Por muchos años, hemos visto que la industria en el campo mexicano se ha mantenido estancada; son pocos los particulares que se han visto atraídos para invertir en la empresa agropecuaria. En consecuencia, se carece de tecnología, infraestructura y herramienta moderna para las labores del campo. Las investigaciones de las universidades tecnológicas tampoco se pueden aplicar a gran escala y la mano de obra no es calificada. Esta situación tan poco favorable hace necesaria la intervención directa del gobierno mexicano en el desarrollo productivo del campo nacional, mediante una responsabilidad compartida entre las tres esferas de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia.

En los grandes países industriales, el Estado y las empresas particulares convergen a la realización de tareas de gran magnitud, de las que resultan fuentes

¹⁹⁶ Cfr.- *OLIVERA TORO*, Jorge. "Derecho Administrativo", 7ª edición; Porrúa, México 1997. p. 305.

de trabajo y mejoramiento de la tecnología, desarrollo de nuevas técnicas de investigación e industriales, que vienen a beneficiar a la colectividad. Los países industriales acuden a la empresa pública con estructura de organización mercantil para prestar servicios no lucrativos como, por ejemplo, en los Estados Unidos de América, donde se creó en el año de 1970 la Corporación Nacional de Ferrocarriles de Pasajeros (*National Railroad Passenger Corporation, o AMTRAK*).¹⁹⁷

Hay diversas opiniones sobre los fines de la empresa desde el punto de vista económico, aceptándose que siempre la empresa privada tiene como finalidad la obtención de un lucro o ganancia. Por el contrario, cuando se trata de empresas de Estado, pierde su característica lucrativa para perseguir una finalidad mucho más amplia e importante; es decir, la satisfacción del interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria que se puede obtener por medio de ella. No obstante, el modelo de empresa agrícola que se propone no está peleado con la obtención de utilidades, mismas que habrán de ser canalizadas por medio de fideicomisos para ocupar esos recursos en el mejoramiento de la infraestructura de las comunidades agrícolas, como por ejemplo: en la construcción de escuelas, hospitales, caminos, más infraestructura productiva y al mismo tiempo exentarlas del pago de impuestos.

A manera de recapitulación, debemos concluir que la empresa privada difiere de la empresa pública en los siguientes aspectos:

- a) Se rigen por diverso régimen jurídico, al menos, su marco regulatorio no es idéntico.
- b) La empresa privada se forma con capitales de los particulares, la empresa publica con bienes del Estado, aunque no es un impedimento para la participación de la iniciativa privada.

¹⁹⁷ Cfr.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. pp. 512 y 513.

- c) La empresa privada es organizada y dirigida por los particulares, la empresa pública por elementos técnicos del Estado.
- d) La empresa pública, en su sentido más general, corresponde al campo de las ideas socialistas, al entregar al Estado determinados instrumentos de la producción. Cada empresa pública que se crea robustece el poder económico del Estado.
- e) En la empresa privada, el control de la empresa está en manos de los particulares, mientras que en la pública es el Estado el principal interesado en cumplir dicha función.
- f) La empresa privada desaparece por un acto voluntario de sus socios, que no viole los derechos de sus trabajadores, por quiebra o por suspensión de pagos, en tanto que las empresas públicas pueden desaparecer por un acto del Estado, al derogar la ley o decreto que las creó, mediante el consiguiente proceso de liquidación.

Las empresas públicas jugaron un papel de suma importancia para el Estado mexicano durante el régimen paternalista del "Prismo". El *Doctor Omar Guerrero* en su libro *"Del Estado cívico al Estado gerencial"*, manifiesta que el Estado se tomó gordo, obeso, incapaz de cumplir con sus objetivos principales debido a la sobrecarga de funciones, que en el caso mexicano se manifiesta con la sobrecarga de empresas públicas. El Estado benefactor acaparó actividades que, durante el estado liberal, solo habían sido pensadas para los particulares.

La idea paternalista de la empresa pública ha tenido que evolucionar en la medida que nuestro sistema política se ha democratizado; las clientelas y el voto corporativo ya no deben ser el eje motor de las políticas públicas así como de las componendas cupulares. Digamos que el paternalismo debió ser enterrado a partir de que terminó la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional, hoy en día, las políticas de un Estado Social y Democrático de Derecho deben ser pensadas en la búsqueda del beneficio colectivo.

El modelo de empresa pública diseñada durante los mejores años del PRI tuvo buenos resultados; sin embargo algunos actos de corrupción que se llegaron a saber por la opinión pública afectaron su buen funcionamiento. Yo retomo dicho modelo al que se le debe añadir la participación de las otras esferas de gobierno, la transparencia en su manejo, la sujeción estricta de los instrumentos de control gubernamental y parlamentario para evitar que los dineros invertidos y obtenidos por la explotación de la empresa se utilicen en los rubros especificados en su ley marco. De ésta manera, si las utilidades obtenidas son canalizadas a fideicomisos bancarios, las autoridades hacendarias y bancarias podrán verificar que esos dineros se destinen a los fines propuestos por el mismo gobierno, coadyuvando en la función de control de la empresa agropecuaria.

II. CONCEPTO DE LA EMPRESA PÚBLICA

Al modo de ver de *Jorge Olivera Toro*, en la doctrina son variados los criterios que se tienen para lograr el concepto de empresa pública, ya que para algunos se caracteriza por la unidad del titular de ellas o sea, por el Estado; otros, por la participación mayoritaria del Estado en el capital de la empresa; como un patrimonio público personalizado afecto a una tarea económica; también como unidad económica de propiedad y dirección pública que coordina elementos humanos e industriales para asegurar la producción de bienes y servicios; asimismo como gestión a través de entes estatales de actividades de carácter comercial e industrial, pudiendo llegar hasta las culturales, sin fines de lucro; y también como la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes y servicios para el mercado, distinguiéndose porque sus titulares o empresarios son corporaciones públicas o sociedades mercantiles en que el Estado participa o que él mismo ha constituido.¹⁹⁸

La empresa pública surge desde el momento en que la administración pública comienza a utilizar las sociedades mercantiles de una manera ocasional y esporádica, ya sea con el propósito de auxiliar la financiación de alguna obra o

¹⁹⁸ Cfr.- OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 308.

servicio público, o, simplemente, la producción de bienes y servicios gestionados por una empresa privada. En virtud de ello, la administración entra como socio de accionistas privados en el seno de una sociedad de capital y, de esta manera, participar de los beneficios derivados de la asignación a una sociedad concesionaria o en situación análoga de una situación de privilegio (así, por ejemplo, las acciones del Estado en las empresas gestoras de los tradicionales monopolios de tabaco y petróleo), bien para evitar la quiebra de sociedades titulares de empresas de un interés básico para la economía del país, aun cuando su actividad no sea encaminada a obras o servicios públicos.¹⁹⁹

Las llamadas empresas de economía mixta son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación en una empresa; generalmente constituida bajo la forma de sociedad mercantil entre el Estado, alguna entidad federativa o los municipios y los individuos particulares, o mediante la creación de un órgano estatal descentralizado; finalmente, se puede decir que son aquellas en las cuales el interés público, y en algunos casos, los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común.

Se puede afirmar que la empresa pública es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas. Justamente, para lograr la autosuficiencia alimentaria de nuestro país, así como una enorme producción excedente para exportar hacia países carentes de los recursos naturales que la naturaleza nos ha dado tenemos que hacer un enorme esfuerzo para lograr nuestro pleno desarrollo agrícola. Si los particulares no están interesados en invertir en el campo mexicano, es el gobierno quien debe promoverla, dirigirla y hacerla autosuficiente.

¹⁹⁹ Cfr.- GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y Tomas-Ramón FERNÁNDEZ, "Curso de Derecho Administrativo", 10ª edición, editorial Civitas, España; 2001.p. 416.

Como bien lo afirma el doctrinario español, *José Luis Meilán*, la empresa pública es una organización que desarrolla una actividad económica de producción de bienes o servicios. Motivo de lo anterior es que la base de la empresa pública pueda partir de una administración pública descentralizada, como una sociedad mercantil. Dicho en otras palabras, la empresa pública, mixta o estatal puede revestir cualquier forma jurídica, pues en realidad esa es la mera fachada de la organización, mientras que lo verdaderamente importante es su adecuada organización, funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos, como ya lo he señalado anteriormente.²⁰⁰

En España, la Ley General Presupuestaria, en su artículo 53, las define como *“Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación y que se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas y en aquellos otros aspectos previstos en la Ley, en sus estatutos o en la Ley General Presupuestaria.”*²⁰¹

Algunos de los razonamientos que se han esgrimido a favor de la empresa pública de capitales son los siguientes:

1. Que al organizarse bajo técnicas privadas se obtienen mejores resultados, pues la eficacia, eficiencia y el rendimiento son mucho mayores.
2. Los empleados en una organización privada, generalmente son seleccionadas entre personas más capacitadas, porque se pueden pagar mejores emolumentos que los que paga la administración central, además de que los espacios laborales no

²⁰⁰ Cfr.- MEILÁN GIL, José Luis. “Cuestiones Institucionales de la empresa pública España”. En: *La empresa pública*. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. Zaragoza, 1970.

²⁰¹ Fundamento citado por PARADA, Ramón, “Derecho Administrativo II, (Organización y empleo público)”, 14ª edición; Ediciones Jurídicas y sociales Marcial Pons; Madrid, España; 2000. p. 266.

han sido comprometidos por virtud del clientelismo y corporativismo político.

3. Que no existen problemas de burocratismo y deficiencia administrativa, ni trabas presupuestarias, porque la administración financiera sólo depende de la empresa, y las disposiciones y gastos se hacen con celeridad.
4. Que las empresas no están supeditadas al régimen jerárquico que a veces retrasa o entorpece la actividad.

Algunos argumentos que se pueden esgrimir en contra de las empresas de participación estatal son los siguientes:

1. Que la actividad político-administrativa del Estado no debe inmiscuirse en las de orden comercial e industrial, máxime cuando algunas empresas operan con déficit y se dice que el balance de conjunto de ellas resulta desfavorable; además su sostenimiento provoca fuerte desequilibrio económico nacional. Por ello se procura su desmantelamiento y privatización.
2. Dentro de las empresas mixtas, públicas o de participación estatal (como se les quiera llamar) los intereses privados tienden a predominar sobre los intereses públicos. También se ha advertido que los titulares del capital privado pierden agresividad empresarial y sentido de la responsabilidad ante la confianza que supone la compañía de un socio tan poderoso y seguro como el Estado, cuya quiebra es inimaginable.
3. El móvil de lucro, fin legal y esencial de las sociedades mercantiles, se confronta con los postulados del servicio público que obligan a un constante perfeccionamiento y mejora de las prestaciones en favor de los usuarios y por encima de las consideraciones de rentabilidad estrictamente comerciales.

4. Con frecuencia, los gestores propician políticas de congelación de tarifas que, si bien es cierto, son rentables políticamente, llevan a la descapitalización de la Empresa en fraude de las expectativas de los que aportaron sus capitales.

La empresa pública aparece como la forma que revisten ciertas entidades jurídico-económicas de naturaleza pública o semipública que requieren libertad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial y a las que perjudica la rigidez de una administración burocrática.²⁰² Se puede decir que la empresa pública agropecuaria, al mismo tiempo que requiere de todas las virtudes anteriormente apuntadas, también necesita del control gubernamental para el cumplimiento de los objetivos de interés público y satisfacción del interés colectivo.

Para *José Francisco Ruiz Massieu*, después de repasar las reflexiones teóricas de estudiosos nacionales y extranjeros, sostiene que el concepto de empresa pública en sentido estricto debe reunir los siguientes elementos: a) unidad económica, b) autonomía, c) aporte estatal o paraestatal que desencadene status de socio, d) personalidad jurídica y, e) patrimonio propios (salvo que se trate de un fideicomiso público).²⁰³

El fideicomiso es una de las figuras que, de manera creciente, ha demandado la empresa de economía mixta. El fideicomiso público es un patrimonio autónomo afectado por el Gobierno Federal o por otra empresa pública, que es administrado por una institución fiduciaria para la realización de un fin de interés público. La abundancia de este tipo de empresas se entiende por la flexibilidad del fideicomiso, que le permite abocarse a la realización de cualquier fin lícito; por el hecho de que el dominio recae en una persona tan calificada como una institución de crédito (autorizada para operar como fiduciaria) y por la posibilidad de que se constituya un comité técnico o de distribución de fondos integrado con

²⁰² Cfr.- OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 306

²⁰³ Cfr.- RUIZ MASSIEU, José Francisco, "Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración pública Mexicana", Limusa, México; 1981. p. 178.

representantes del Gobierno Federal o de las empresas fideicomitentes y que actúan de manera similar a los consejos de administración de las anónimas.

Es fácil advertir que con esta utilización por la administración pública de la forma de sociedad anónima en la que entra como socio único se excede notoriamente el funcionalismo propio de esta forma de personificación. En primer lugar porque ya no es anónima, porque es de todos sabido el origen del capital de la empresa, pero además no pone en común capitales con otros socios, sino que ya inicialmente aparece como socio exclusivo, por lo que técnicamente ya no estamos hablando de una sociedad.

El Estado, a través de la empresa pública, tiene ingerencia en actividades productivas en que la iniciativa privada no está capacitada o preparada; suple y complementa la acción de los particulares, lógicamente, convierten al Estado en empresario en aquellos campos en que considera necesario actuar para asegurar el crecimiento de los niveles de vida de la población y como casos excepcionales se mantiene en vida a empresas fracasadas cuyas inversiones no pueden perderse en países de escaso capital.²⁰⁴ Precisamente, por las razones apuntadas, se sugiere que el Estado, mediante la constitución de empresas controladas por él, provoque el resurgimiento de la industria agrícola, se convierta en un detonante de la inversión y su crecimiento, sobre todo, porque el día de hoy los campesinos mexicanos viven en una situación muy penosa, dejan los arados para ir a los Estados Unidos en busca de oportunidades laborales que no encuentran en su propia tierra, a pesar de que este último elemento sobra en la República mexicana. Pienso que lo que realmente ha hecho falta es una visión de Estado que haga de nuestro campo un elemento productivo, no solo para la satisfacción de las necesidades alimentarias de los mexicanos, sino también de los extranjeros.

²⁰⁴ Cfr.- OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 305.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA EMPRESA PÚBLICA

Sin importar que se trate de un órgano descentralizado de la administración pública Federal o de una sociedad capitalista, las principales características de la empresa pública son las que se citan a continuación:

1. El Estado aporta los elementos que conforman el capital, la organización y regula el elemento trabajo.
2. La empresa está destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique el ánimo de lucro.
3. La empresa es vigilada y controlada por el Estado, por lo que orienta sus políticas, teniendo la rectoría de la misma.²⁰⁵
4. Sus estatutos parten de una base legal; es decir, que encuentran su fundamento en la regulación jurídica que le ha dado origen a la empresa.
5. Además de sus funciones empresariales, se le han asignado funciones administrativas (sobre todo si se trata de un organismo descentralizado).

De conformidad con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración pública, se consideran como empresas de participación estatal aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

*a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3° de la Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

²⁰⁵ Cfr.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. pp. 518.

- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones 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 consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.”

El mismo ordenamiento, en su artículo 47 dispone además que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del numeral 46, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

En relación a las empresas de participación estatal minoritaria; es decir, en que las acciones que posean los otros organismos paraestatales representen menos del 50% y este el 25% del capital, la vigilancia de tal participación estará a cargo de un comisario designado por el titular de la Secretaría Coordinadora del sector correspondiente, escuchando la opinión del Secretario de la Función Pública.

IV. DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPRESA PÚBLICA

La proliferación de la empresa pública se explica por una serie de factores sociales entre los que se pueden citar: la crisis del liberalismo, al avance del intervencionismo estatal y planificación económica, la preocupación por los problemas del desarrollo, al acceso de concepciones de índole socialista, sobre todo durante las décadas de los sesentas y setentas, así como para satisfacer combinaciones políticas y prácticas. Un factor de vital importancia consiste en que

su creación nunca lesione el presupuesto estatal, ni debe presentar déficit económico, para no desequilibrar la economía nacional.²⁰⁶

Vivimos una época contradictoria de estabilización y privatizaciones de las empresas públicas, es evidente la amplia intervención del Estado en la vida social y económica, lo que no significa que sea eficiente en dicha actividad, por lo que no le son ajenas las actividades industriales y comerciales. El intervencionismo estatal mediante la empresa pública busca establecer las condiciones básicas de unificación y consolidación económica, para lo cual se crean instituciones financieras y monetarias indispensables para el desarrollo económico, ya unificado el país se busca también crear la infraestructura básica para un desarrollo nacional independiente.

El capitalismo y el imperialismo económico son formas violentas de expansión comercial e industrial en beneficio de los grandes empresarios, los cuales van ligados al sistema de la libre empresa, hoy en proceso de transformación hacia formas más humanas de la vida social. No obstante, su penetración económica, las inversiones extranjeras y la consecuente dependencia económica crean zonas de influencia en Asia, África y la América Latina, de tal suerte que se advierten manifestaciones reales del dominio económico de nuestro siglo, surgiendo el colonialismo económico.²⁰⁷

Inflación, desocupación, desnivel presupuestal, elevación constante de precios, insuficiencia de salarios y otras causas provocan el profundo malestar de la sociedad mundial cuyas consecuencias son difíciles de prever, ya que los remedios y soluciones son insuficientes. Ante el llamado de la Secretaría de Economía del gobierno mexicano señalando la posibilidad del establecimiento de industrias nuevas, a las que el Estado ofrece numerosas garantías, la acción privada no ha respondido con el vigor que requiere el formar nuevas fuentes de

²⁰⁶ Cfr.- OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 306.

²⁰⁷ Cfr.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, (doctrina, legislación y jurisprudencia), primer curso. Op. Cit. p. 822.

riqueza, necesarias para crear más de ochocientos mil empleos, en relación con nuestro desarrollo económico.

Se debe invitar a los particulares a que colaboren en la inversión y administración de las nuevas empresas agrícolas, con todas las ventajas que el Estado les proporcione, o el Estado se verá obligado a desarrollar nuevas actividades, en una constante acción de elaboración de productos agrícolas, incluso, como ya lo ha hecho, adoptando la organización de las sociedades mercantiles. La industrialización del campo nacional es una meta ineludible para robustecer la economía nacional y poder incorporar a mejores formas de vida a una población campesina y obrera que acusa niveles de vida muy bajos. Sin embargo, las señales que envía el mercado indican que la industrialización del campo mexicano se deberá, principalmente, no la unión del Estado y las empresas particulares sino una exclusiva acción estatal, en los nuevos moldes de gestión de las empresas públicas.

Paradójicamente, como las empresas de economía mixta pueden concurrir en un mercado de libre competencia, es necesario que cuenten con todos los medios de que dispone la empresa particular. Conviene señalar que en las actividades muy competitivas este tipo de empresa pública requiere de un margen amplio de autonomía respecto del Poder Ejecutivo y, en especial, del Congreso de la Unión, pues una administración tan rígida como la de la empresa departamental podría incidir desfavorablemente en su eficiencia.²⁰⁸

Como bien lo afirma el maestro *Serra Rojas*, el que las formas jurídicas, políticas y económicas sean irregulares y aún imprecisas, no son obstáculos que puedan detener la acción económica del Estado, obligado a tomar el rumbo que las mismas necesidades sociales le señalen imperiosamente.²⁰⁹

²⁰⁸ Cfr.- RUIZ MASSIEU, José Francisco. Op. Cit. p.189.

²⁰⁹ Cfr.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, (doctrina, legislación y jurisprudencia), primer curso. Op. Cit. p. 824.

Citando las palabras de Valentín Andrés Álvarez, debo señalar que la industrialización de la agricultura mexicana para satisfacer la demanda alimentaria nacional y competir con los extranjeros en la satisfacción de la demanda internacional solo puede ser producto de la acción del Estado, por lo que bien cabe citar textualmente sus palabras: *"Una actividad económica debe y sólo debe, pasar de privada a. pública cuando dentro de la economía libre contraria, o es indiferente a fines económicos, sociales, etc., que el Estado considera imprescindible cumplir, y la actividad es, además, en manos de éste, un instrumento que permite cumplirlo o mejorar su cumplimiento..."* "Si el Estado fue ensanchando el sector público a costa del privado, se produjo todo ello porque la resultante social de las fuerzas originadas en el seno de la sociedad misma empujaba en esa dirección a todas las actividades".²¹⁰

Así, por el momento puedo afirmar que los particulares poco se han preocupado por la inversión productiva en el campo mexicano, y ante tal olvido el Estado debe actuar de manera irremediable con el propósito de mejorar la calidad de vida de millones de mexicanos que dependen del campo para su desarrollo personal y económico. No se debe perder de vista que la intervención del Estado es subsidiaria o complementaria, ya que interviene cuando así lo reclama un interés social predominante, o cuando la iniciativa privada no quiera, no pueda o actúe con notorio perjuicio para la comunidad. Así, hemos visto surgir la industria petroquímica, la industria siderúrgica y otras, que el Estado atiende en forma exclusiva o en concurrencia con los particulares.

El Plan Nacional de Desarrollo tendrá que revisarse para las nuevas orientaciones y ampliaciones que demanda una nueva política económica del sector paraestatal y el fortalecimiento de la industria agrícola mexicana. La crisis por la que atraviesa el campo mexicano exige mejores programas, pero además, con hombres más

²¹⁰ Autor citado por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, (doctrina, legislación y jurisprudencia), primer curso. Op. Cit. p. 824.

capacitados. El Plan Nacional de Desarrollo será el instrumento más eficaz para alcanzar los objetivos de una adecuada política económica.

La tendencia dominante en los Estados democráticos actuales es la de crear un grupo de empresas o instituciones que reciben la denominación de empresa pública, o empresa del Estado o institución pública, por medio de las cuales el Estado interviene en forma exclusiva y bajo un régimen jurídico especial en el proceso productivo, para la satisfacción de determinadas necesidades sociales, cuando así lo exija el interés general.

Los principales cometidos de la empresa pública se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) La gestión de servicios públicos.
- b) La lucha contra los monopolios o estrangulamientos en sectores esenciales de la economía.
- c) Sirven para proteger a las industrias que, dadas sus características, son claves para la independencia nacional, por lo que no pueden caer en manos del capital extranjero.
- d) Como instrumentos al servicio de la planificación económica.
- e) Como arma contra la depresión económica y en favor del desarrollo de las regiones deprimidas o subdesarrolladas, tal es el caso del campo mexicano.
- f) En el ámbito de la integración económica internacional, también han de jugar un papel relevante, por la necesaria intervención del Estado en la actividad económica con el propósito de defender sus intereses frente a los de los otros países.

Por analogía, los principales fines que persigue la empresa agropecuaria mexicana moderna deben ser los siguientes:

- a) Promover la inversión productiva en el campo mexicano;
- b) Crear, fortalecer y modernizar la industria agrícola mexicana

- c) Satisfacer las necesidades alimentarias de los mexicanos y de los países extranjeros que carecen de ella;
- d) Hacer competitivo al campo mexicano frente a las grandes potencias agroalimentarias del mundo;
- e) Promover el empleo en las zonas rurales del país;
- f) Mejorar la calidad de vida de las miles de familias campesinas mexicanas a quienes la Constitución no les ha hecho justicia;
- g) Generar una derrama económica en zonas geográficas del país de escaso o nulo desarrollo económico;
- h) Lograr la descentralización económica.

V. CONSTITUCIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

Al entrar en vigor el acto de creación, nace para la vida jurídica una persona moral, ya sea de derecho público (órgano descentralizado, fideicomiso), de derecho privado (sociedad anónima), de derecho social (sociedad cooperativa), una mezcla de todas o algunas de ellas. Lo importante es que a partir del acto de la constitución, nace a la vida jurídica, siendo sujeta de derechos y obligaciones. Así por ejemplo, cuando un organismo descentralizado o empresa pública utiliza también una forma de derecho privado —como es el caso de las instituciones de crédito, que siempre deben ser sociedades anónimas— el acto del Estado no crea a la persona moral sino que faculta al Presidente o, según el tipo de acto de que se trate, a otro funcionario administrativo para que proceda a constituir la empresa conforme a las reglas del derecho privado; de forma concreta, por medio de escritura pública.

Algunas empresas públicas han sido creadas por una disposición legislativa que fija sus fines, funciones, organización, derechos y obligaciones. Tienen patrimonio propio y personalidad jurídica. Forman parte de la administración, pero actúan separadamente. Hay una "articulación" de ellas con el Estado. Son piezas de la economía del país que están conectadas por suturas indestructibles, para mantener la coherencia en el proceso económico. Su apariencia formal es la de un

organismo descentralizado o establecimiento público. Sobre ellas, habremos de hacer los siguientes apuntamientos.

La descentralización administrativa constituye tan solo un elemento de las funciones del Estado y consiste en el establecimiento de una organización administrativa que tiene como finalidad principal, el manejo de los intereses colectivos en determinadas áreas administrativas a fin de lograr mayor eficacia. Para ello, los entes descentralizados cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, otorgados por un acto de la voluntad del legislador.

*Para Narciso Sánchez Gómez "la descentralización es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla mas pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público."*²¹¹

La doctrina acepta la existencia de la centralización administrativa por territorio y por servicio. En lo referente a la descentralización administrativa por servicio, se dice que reposa en la consideración técnica sobre el manejo de una actividad determinada (actividades productivas), así como para la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos pertenecientes a la nación, (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad) la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos destinados a la seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México).

²¹¹ SANCHEZ GOMEZ, Narciso, "Primer curso de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1998. p.203.

Para Serra Rojas, "la descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante el cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos."²¹² En este supuesto se colocan, precisamente las empresas públicas, creadas mediante decreto del Ejecutivo o un acto proveniente del legislativo para la explotación de una industria o actividad productiva, probablemente de poco interés para los particulares, pero indispensable para el cumplimiento de los fines primordiales del Estado.

Una de las ventajas que trae aparejada la creación de estos entes es la descarga de pesadas funciones que pueden manejarse bajo procedimientos técnicos eficaces e idóneos sin los inconvenientes que implica la centralización administrativa. Igualmente ve como una ventaja a favor de la institución y de los usuarios del servicio la especialización del presupuesto. La descentralización por servicio responde al ideal de la época dominada, por principios técnico- científicos. Afirma que además cumple con una función fraccionadora del Poder del Estado, debilitando la acción del Poder Ejecutivo, mediante la creación de instituciones, que en apariencia salen de su esfera de acción.²¹³

Para Narciso Sánchez Gómez, los elementos de la administración pública descentralizada por servicio, son los siguientes:

- La existencia de un servicio público técnico.
- La existencia de un estatuto legal que rija a los funcionarios que se encargan de la prestación de dicho servicio.
- La participación de servidores públicos con conocimientos técnicos encargados de dirigir el servicio.
- Control del gobierno, quien revisa la legalidad de los actos emanados de dichos organismos.

²¹² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Primer curso. Op. Cit. p. 770.

²¹³ *Ibid.* pp. 781 y 782.

- Responsabilidad personal, directa y efectiva de los servidores públicos.²¹⁴

Desde una perspectiva meramente legalista, las características de estos organismos son tres: deben ser creados por un acto materialmente legislativo ya sea por decreto del Ejecutivo o por virtud de una ley emanada del Legislativo, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En otros casos, el nacimiento de la empresa pública se verifica por la adquisición por medios diversos de una sociedad mercantil en donde el Estado crea la sociedad y sus acciones le pertenecen en su totalidad, o bien las adquiere o suscribe convirtiéndose en sociedad de un solo socio. De esa suerte se mantiene la estructura privada, aun cuando se adultera la forma mercantil; por eso se vio con suspicacia la creación de estas empresas públicas. De ésta guisa, una sociedad mercantil de carácter eminentemente privado se transforma en una empresa pública por virtud de la adquisición de la totalidad y gran parte de sus acciones.

El Gobierno debe mirar con gran claridad qué forma jurídica es la adecuada para la consecución de los fines señalados a la empresa pública. Al efecto, estimo que la empresa de economía mixta debe constituirse y operar solamente cuando existe el interés de que participen los inversionistas privados, de modo que si el capital de una empresa sólo se va a integrar con el importe del Estado es más conveniente que se adopte exclusivamente la forma administrativa de organismo descentralizado o la constitución de un fideicomiso.

Toda vez que el campo mexicano ha sido olvidado por los inversionistas particulares, es decir, hay falta de interés de su parte, al gobierno le corresponde atender las necesidades de millones de mexicanos que dependen del campo mexicano y la necesaria premura que hay para la revitalización de las actividades

²¹⁴ Cfr.- SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. Cit. p.214.

agropecuarias, entonces el modelo de empresa agropecuaria que se propone debe surgir por acto del legislativo, que le de el control y al mismo tiempo arroje la responsabilidad de tan elevada empresa al gobierno Federal, quien deberá coordinarse con las otras dos esferas de gobierno para conseguir sus propósitos.

VI. EL OBJETO DE LA EMPRESA PÚBLICA

Una cosa se debe entender por los objetivos que persigue la empresa pública, otra, los motivos que ha tenido el gobierno para su creación, y, otra, el objeto de la empresa. Las motivaciones que llevan a los gobiernos a entrar en el campo empresarial pueden ser:

- La necesidad de proveer la infraestructura económica indispensable para el desarrollo de un determinado sector de la economía;
- Desarrollar sectores o industrias que están más allá de las posibilidades del sector privado, o que son de poca rentabilidad para los intereses particulares;
- Obtener ingresos fiscales;
- La búsqueda de un modelo socialista de sociedad, cuando se ha puesto en tela de juicio el modelo económico de un país;
- Fomentar el desarrollo del sector privado, a través del establecimiento de bancos de fomento, banca de desarrollo o de segundo piso;
- El deseo de controlar y administrar sectores básicos de la economía;
- El control nacional de la explotación de los recursos naturales no renovables, como el caso del petróleo;
- Administrar y controlar algunos monopolios;
- Introducir un elemento competitivo en sectores en los que predomina el sector privado;
- Desarrollar regiones o sectores atrasados de la economía;
- Incrementar la disponibilidad, a precios adecuados, de bienes de consumo esenciales;
- Contribuir a la creación de empleos;

- Fomentar el desarrollo tecnológico, y
- Generar o ahorrar divisas extranjeras.

Se puede válidamente decir que la empresa pública, en el país de que se trate, está investida de amplias responsabilidades y ningún aspecto de la vida social escapa a su mirada; los ámbitos de su acción cubren la integridad del campo social. Este no significa que la empresa pública tome por todas partes las mismas formas y origine los mismos efectos. Sin embargo, es tal su gama y tan amplia que prácticamente puede desarrollar cualquier actividad productiva, ya sean los energéticos, el campo, la industria, el crédito y otros mecanismos del sector financiero, ente otras actividades.

En el orden de ideas, antes expuesto, debe señalarse que la empresa pública tiene dos preocupaciones primordiales, a saber:

- La consecución de los objetivos o fin que le asigne el gobierno.
- El logro de unos objetivos de mercado.

Para el doctor *Ernesto Gutiérrez y González*, el vocablo objeto puede tener tres significados, mismos que son:

Objeto directo del contrato.- Que consiste en crear y transmitir derechos y obligaciones; artículo 1793 Código Civil.

Objeto indirecto del contrato.- Consiste en el objeto directo de la obligación; es decir, dar, hacer o no hacer.

En su tercera acepción, el objeto consiste en la cosa que se debe dar, la prestación que se debe hacer o la omisión a que se compromete una de las partes. De manera específica, en la creación de una empresa, principalmente si se trata de una S.A. el objeto del contrato estará establecido en el acta constitutiva,

mientras que en un organismo descentralizado, el objeto habrá de contenerse en los artículos de la ley que le de origen.

Un acto jurídico o contrato no puede existir ante la falta del objeto, por ser imposible desde el punto de vista físico o jurídico. Hay imposibilidad física cuando el objeto no se puede llevar a cabo, en virtud de que una ley de la naturaleza lo impide. La imposibilidad jurídica consiste en que aunque si sea físicamente posible el objeto, la ley no lo permite.

El objeto de la empresa pública se refiere al servicio o actividad que debe desarrollar, de características muy variables y supeditado a consideraciones de orden práctico, técnico, político o de acuerdo a las necesidades sociales que se deben atender. En el caso que ahora nos ocupa, la empresa pública tiene su razón de ser y su justificación en el desarrollo de actividades agropecuarias, olvidadas por la iniciativa privada y por el sector gubernamental.

Los propósitos que se persiguen son varios, pero los de mayor importancia, a mi modo de ver, son:

- Incremento de la capacidad productiva del campo mexicano;
- Mejora de la calidad de los productos agropecuarios;
- Abastecimiento local de los productos que se hacen en México;
- Mejorar la oferta de los productos para que estén al alcance de todos los mexicanos;
- El desarrollo de una industria que permita mejorarla calidad de vida de los campesinos mexicanos;
- Fomentar el empleo y la plena ocupación de la gente del campo;
- Competir en el mercado doméstico e internacional de productos agropecuarios con los principales productores a nivel mundial, y
- Incremento de las divisas que se generen con la exportación de productos agropecuarios.

VII. EL CAPITAL CONSTITUTIVO DE LA EMPRESA PÚBLICA

Ya he dicho que una de las principales formas que reviste la empresa pública en México, es la sociedad anónima. Uno de los elementos esenciales del concepto de sociedad anónima es tener su capital dividido en acciones. Dicho de otra manera, la sociedad anónima es forzosamente una sociedad por acciones, no existe alternativa, su capital no puede representarse de alguna otra manera. Es tan contundente esta afirmación que en algunos países como Alemania o Italia, las sociedades anónimas se llaman "sociedades por acciones".

La acción permite distinguir entre aquellas sociedades capaces de constituir su capital social en cuotas o partes que corresponden a los socios de manera personal y que se les denomina "sociedades de personas", y las sociedades que dividen su capital por acciones que se denominan "sociedades de capitales"²¹⁵

En la opinión del maestro *Jorge Barrera Graf*: *"La acción es el documento que emiten las S por A como fracción de su capital social, y que incorpora los derechos de su titular (el accionista), atribuyéndole la calidad o status de socio."*²¹⁶

Para *Joaquín Rodríguez Rodríguez*, los títulos valores, entre ellos, las acciones "se caracterizan, por incorporar y ser necesarios para el ejercicio de una serie de derechos que no pueden referirse a la prestación de una cantidad de dinero o de cosa cierta, y mucho menos a un derecho real sobre algunas cosas; los derechos incorporados en los títulos de participación se refieren a la existencia, funcionamiento y solución de una sociedad. Por este motivo han sido llamados también títulos corporativos o títulos societarios."²¹⁷

Para *Gay de Montella* "las acciones son títulos transmisibles que representan las partes o fracciones en que está dividido el capital social y que confieren a sus

²¹⁵ BARRERA GRAF Jorge, "Instituciones de derecho mercantil", 5ª reimpresión de la 2ª edición, Porrúa, México; 2003. p. 481.

²¹⁶ *Idem*.

²¹⁷ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Joaquín, "Curso de derecho mercantil", 24ª edición, Porrúa, México; 1999. p. 407.

poseedores iguales derechos sobre los beneficios sociales, respondiendo con su valor de las obligaciones contraídas por la compañía que las emite".²¹⁸

La acción confiere a su legítimo titular el carácter de socio y le atribuye todos los derechos establecidos en la ley y en los estatutos sociales. Del cúmulo de derechos establecidos a favor del accionista, tres son de carácter patrimonial, mientras que los demás, son de carácter político, funcional o corporativo. Los derechos de carácter patrimonial consisten en el derecho a participar de las ganancias sociales, participar del patrimonio resultante del acto de liquidación y el de suscripción preferente en la emisión de nuevas acciones. Los derechos de naturaleza política son el derecho a asistir y votar en las juntas o asambleas generales, impugnar los acuerdos sociales y el derecho a ser informado de las actividades de la sociedad a través de sus órganos administrativos y de vigilancia.

Si las acciones son partes alícuotas del capital social, entonces lógicamente se desprende la igualdad de su valor nominal. El capital se divide en acciones iguales que deben responder a aportaciones patrimoniales del mismo valor. Es imperativo que en una sociedad anónima cada socio reciba el número de acciones que correspondan a su aportación patrimonial. Sin embargo, la legislación faculta que se emitan distintas series de acciones con diferente valor nominal, aunque las acciones correspondientes a la misma serie deben tener igual valor nominal.²¹⁹

Según el artículo 112 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, "Las acciones serán de igual valor y conferirán iguales derechos"; a pesar de ello, esta formulación en la ley, no es de un valor absoluto, ni tiene el alcance que podría suponerse. Incluso dentro del mismo artículo existe una grave restricción que señala: "*En el contrato social podrá estipularse que el capital se divida en varias clases de acciones con derechos especiales para cada clase*" de este modo,

²¹⁸ Autor citado por MARTÍNEZ VAL, José María, "Derecho mercantil" editorial Bosch, España; 1979. p. 160.

²¹⁹ Cfr. URÍA Rodrigo, "Derecho mercantil", 24ª edición, Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales, España; 1997. p. 258.

existe la posibilidad de tener acciones de categorías diferentes, entre las que no existe igualdad.²²⁰

La fijación del valor nominal de las acciones se hace libremente, toda vez que la legislación no establece límite alguno máximo o mínimo para ese valor, pues lo único que exige es que el valor nominal se establezca en los estatutos. Es muy raro que en la vida de las sociedades coincida la cifra del capital con el importe de su patrimonio, por ello, el valor nominal de las acciones no coincide con su valor real, pues éste último se obtiene dividiendo el importe efectivo del patrimonio entre el número total de acciones en que se constituye el capital social. De la misma forma, el valor real tampoco coincide plenamente con su valor de bolsa o de mercado, pues éste se obtiene en función de los dividendos, aunque en él influyan muchos otros factores que hacen oscilar el valor de éstas permanentemente.²²¹

La acción es un documento de circulación; y dentro de la sociedad anónima el socio tiene como uno de sus derechos el poder transmitir sus acciones. En principio, el accionista tiene la libertad de transmitir las acciones a quien él quiera, y no únicamente mediante un negocio voluntario traslativo de dominio, sino también puede ser por remate y enajenación o por acto de última voluntad. La naturaleza de las acciones es ser negociables, lo que significa que sería absurdo prohibir su transmisión. Sin embargo, con frecuencia se imponen restricciones para su circulación en el pacto social.

Como se ha dicho, las acciones que emitan las SA deben ser nominativas de acuerdo con el artículo 111 de la LGSM. La transmisión de los títulos nominativos se realiza mediante el endoso, es decir, la entrega del título mismo, según el artículo 26 de la LGTOC; aunado con la inscripción de la transmisión en el libro de registro de acciones conforme al artículo 129 de la LGSM; requisito necesario debido a que la sociedad emitente sólo considerará como dueño del documento a

²²⁰ MANTILLA MOLINA Roberto L. "Derecho Mercantil. Introducción y conceptos fundamentales. Sociedades", 29ª edición, México; 1999, p. 380.

²²¹ Cfr. URÍA Rodrigo. Op. Cit pp. 257 y 258.

quien esté inscrito en el registro. Entre el enajenante y el adquirente basta con los dos primeros requisitos, sin embargo frente a la sociedad o terceros de buena fe, sí es necesaria la inscripción.²²²

Por lo que hace a los derechos corporativos, cabe señalar que todo accionista tiene derecho a asistir a las asambleas y participar con su voto en la toma de decisiones importantes para la vida y funcionamiento del ente moral a que pertenece. Tiene la oportunidad de participar en la gestión de la sociedad y fiscalizar la actuación de los administradores. De cierta manera, el derecho al voto es de naturaleza intangible, que solo puede ser limitado por las disposiciones legales, o por una orden judicial que así lo resuelva.

El derecho de voto o al voto es personal y va unido a la acción. Por ningún motivo puede ser enajenado y tampoco puede independizarse del documento; aunque puede ser ejercitado a través de representante. Sólo de manera excepcional los estatutos podrán autorizar a que algunas personas que sin tener la calidad de accionistas voten en las asambleas. La regla es que las personas no accionistas, facultadas estatutariamente para asistir a las asambleas, no ejerciten derecho de voto.

Si el capital constitutivo de las empresas mixtas o públicas se divide en acciones, y es el Estado el creador de la empresa, entonces tenemos que su adjudicación, tal vez no puede ser libre, ya que se puede pensar que las aportaciones de capital privado deberán adjudicarse de acuerdo con las reglas de publicidad y concurrencia por las que se rige, en general, la adjudicación de los contratos administrativos y esas mismas reglas sobre publicidad y concurrencia deben seguirse para las ventas de títulos participativos de capital de empresas cuyo capital pertenezca íntegramente al Estado.

²²² BARRERA GRAF Jorge. Op. Cit. p. 488 y 489.

Un aspecto que no debe olvidarse es que en las empresas de economía mixta los accionistas particulares han resuelto aportar su capital a cambio de obtener dividendos, lógicamente su interés acabará y se retirarán si la empresa incurre en pérdidas. Cuando las pérdidas de estas empresas son de gran cuantía ni siquiera la mejoría del *status* de los accionistas fundadores o principales solucionará el problema, toda vez que el principal motor de las inversiones es el lucro. Tratándose de sociedades cooperativas de participación estatal también los socios cooperativistas desearán tener rendimientos en lugar de pérdidas, aunque en el caso de éstos últimos se puede manejar la situación con mayor flexibilidad dadas las condiciones laborales y estatutarias de los socios cooperativos.

Las empresas de economía mixta que tienen forma de sociedad por acciones tienen la posibilidad de "democratizar" su capital difundiendo esos títulos entre los trabajadores a su servicio o, en general, entre los pequeños ahorradores. Esta difusión accionaria solamente podría prosperar si se tratara de acciones preferentes que aseguraran un rendimiento mínimo atractivo.

Un tipo de acción de suma utilidad, para el adecuado manejo de la empresa, por parte del Estado y la satisfacción de los intereses lucrativos de los particulares, es la emisión de acciones de voto limitado. La disminución de los derechos corporativos de las acciones de voto limitado se deben compensar a través del aumento de sus derechos patrimoniales. Las acciones de voto limitado tienen privilegios desde el punto de vista económico, aunque viéndolo desde el punto de vista corporativo, serán tan limitadas o no de acuerdo a lo que dispongan los estatutos. Su emisión, busca atraer inversionistas con intereses meramente pecuniarios, sin que tengan capacidad técnica ni mucho tiempo disponible para mantenerse al tanto de los asuntos de la sociedad. A cambio de los derechos corporativos que difícilmente ejercerían, prefieren la obtención de una renta superior.²²³

²²³ MANTILLA MOLINA Roberto. Op. Cit. pp. 387 y 388.

En principio, las empresas públicas deben ser autofinanciables y superavitarias. En los organismos descentralizados puede pensarse en empresas que mantengan un equilibrio. En todo caso parece más recomendable que en las empresas públicas la regla sea su equilibrio, de modo que ésta sólo conserve su patrimonio y autofinancie su derecho. Las empresas deberán ser superavitarias o de equilibrio, según convenga a los fines del Estado.

Que una organización encargada de la producción o distribución de satisfactores tenga personalidad jurídica y cuente, por ende, con un patrimonio propio y distinto del patrimonio del Estado tiene la ventaja de que se diversifica el riesgo y con ello la responsabilidad en que pueden incurrir los órganos de la Administración. En consecuencia, es la empresa pública misma la que responde de sus obligaciones con el patrimonio que se afectó para darle existencia jurídica; la hacienda del Estado no pierde más que el aporte que haya hecho para crearla.

Las empresas públicas responden directamente y con todo su patrimonio (a excepción de los bienes sujetos a un régimen exorbitante) ante los administrados por los daños que les causen y deben repararlos restableciendo la situación anterior o, cuando ello sea imposible pagando los daños y perjuicios tanto por la responsabilidad contractual como extracontractual.

Si la empresa pública ha sido creada bajo la forma de organismo público descentralizado, el capital con el que se constituya, así como con el cual habrá de funcionar durante su vida jurídica, deberá provenir necesariamente del erario público. El patrimonio de dicha empresa estará formado por todos los activos y pasivos de la misma, es decir, por los bienes muebles, inmuebles, derechos de crédito; así como las deudas que la misma sociedad vaya generando. Para iniciar operaciones requerirá de una inyección fuerte de capital público, dispuesto por el Congreso, cuyo ejercicio será férreamente vigilado por el órgano técnico respectivo de la Cámara de Diputados.

Todo organismo descentralizado exige para su creación y funcionamiento, un presupuesto que esté determinado en una norma jurídica, no que sea el producto de los convenios entre partidos políticos, sino una decisión constitucional y legal que determine las bases o porcentaje del Producto Interno Bruto PIB que debe corresponderle, a fin de evitar que su financiamiento se derive de los intereses políticos, coyunturales del momento. En el orden de ideas antes expuesto, así como el Congreso dispone de cierta cantidad de dinero para el sostenimiento de otros órganos del poder público, a las empresas estatales les debe corresponder por ley una cantidad anual para el sostenimiento de sus operaciones, lo cual no implica que deba ser sostenida absolutamente por el Estado, ya que las utilidades arrojadas por ellas pueden ser vaciadas en fideicomisos públicos destinados a sufragar gastos necesarios para su reinversión en la propia industria, o en su caso, para el desarrollo integral de la región (construcción de vivienda, hospitales, escuelas, mercados, etc).

Para contribuir a la formación y desarrollo de empresas agropecuarias con recursos provenientes de los emigrantes, algunos países exportadores de mano de obra han formulado algún esbozo de programas diversos, entre los que destacan el crédito para estimular la inversión de ahorros generados en el exterior; los de estímulo de inversión colectiva en empresas nuevas o ya existentes; los de apoyo a la importación de tecnología en asociación con empresas de emigrantes residentes en el exterior, y los dedicados a la capacitación y adiestramiento de los emigrantes que consideren retornar a su país de origen, etc. El dinero de las remesas destinado a la inversión puede ser ocupado para la empresa agrícola, en el desarrollo de la infraestructura necesaria para hacer del campo mexicano uno de los mecanismos que apunten el empleo y la inversión productiva socialmente responsable.

VIII. ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

Por el vocablo administrador se debe entender a la persona que tiene a su cargo la administración de un bien o patrimonio cualquiera.²²⁴ Dice el maestro *Barrera Graf* que las partes del contrato social tienen la facultad de pactar sobre la administración del ente moral de manera libre, puede haber un sólo administrador, en cuyo caso se habla de administrador único, o dos o más, y entonces se trata de un consejo de administración, cuyos miembros se denominan consejeros o administradores.

Rafael de Pina Vara, opina que de conformidad al artículo 142 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la administración de la sociedad anónima. estará a cargo de uno o varios mandatarios temporales y revocables, quienes pueden ser accionistas o personas ajenas a la sociedad.²²⁵

En sentido similar, se ha pronunciado el maestro *Cervantes Ahumada*, quien reputa a los administradores como mandatarios de la sociedad, quienes serán designados por la asamblea general de accionistas; y cuya designación será de carácter temporal y revocable en cualquier tiempo con base en el artículo 142 de la LGSM.²²⁶

El cargo de administrador es personal; por lo que no podrá desempeñarse a través de representantes. Sin embargo, los administradores podrán, dentro del límite de sus facultades, otorgar poderes en nombre de la sociedad, sin que por ello se entiendan como reducidas sus facultades, atento a lo dispuesto por los artículos 149 y 150 de la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM).

Cabe señalar que se encuentran imposibilitadas para fungir como administradores aquellas personas que no tengan capacidad legal para ejercer el comercio de

²²⁴ Cfr.- PINA VARA, Rafael de, "Diccionario de derecho", 17ª edición, Porrúa, México; 1991. p. 60.

²²⁵ Cfr.- PINA VARA, Rafael de, "Elementos de derecho mercantil mexicano", 27ª edición, Porrúa, México; 2000. p. 127.

²²⁶ Cfr.- CERVANTES AHUMADA, Raúl, "Derecho mercantil; primer curso", 2ª edición, Porrúa, México; 2002. p. 100.

conformidad con el artículo 151 LGSM. En los estatutos se pueden fijar calidades determinadas para que una persona ocupe el cargo de administrador. Por citar algunos ejemplos tenemos: tener la calidad de accionista, ser mexicano, tener una profesión determinada, no ser competidor de la sociedad, ni formar parte de otra sociedad competidora, etc.

Los administradores tendrán aquellas facultades que se les hubieren otorgado en el pacto social sin que se puedan exceder de lo establecido en el objeto social. La fracción IX del artículo 6 LGSM establece que en caso de que en el pacto social se establezca la adopción de la figura del administrador único, a este corresponderá la firma social porque solo en él recae la representación de la sociedad. Por el contrario, si se trata de una administración plural (consejo de administración), solo a alguno de los miembros del órgano colegiado se le puede conceder la firma social, cuya responsabilidad recae normalmente en el gerente general.

El órgano de administración tiene como finalidad principal la adopción de decisiones respecto a la administración de la persona jurídico- colectiva, en base a las cuales deben actuar los representantes y dependientes de la sociedad. Comenta *Jorge Barrera Graf* que el efecto propio y natural de los actos jurídicos celebrados y ejecutados por el órgano de administración se entienden celebrados por la sociedad, a quien obligan irremediabilmente, en virtud de que los órganos de administración obran y actúan por cuenta de la sociedad y no en nombre propio. Consecuencia de lo anterior es que los efectos de sus actos frente a terceros se presumen válidos, y aunque con posterioridad la asamblea los anule, éstos se mantienen como válidos frente a los terceros que hubieran actuado de buena fe.²²⁷

Los administradores deberán presentar dentro de los tres meses siguientes a la clausura del ejercicio social, un balance anual de la sociedad, así como un informe

²²⁷ Cfr.- **BARRERA GRAF**, Jorge. *Instituciones de derecho mercantil*. Op. Cit. p. 579.

general sobre la marcha de los negocios sociales de conformidad en lo dispuesto por los artículos 172 y 173 LGSM.

Los administradores se encuentran obligados a convocar para las asambleas generales de accionistas, o en su caso los comisarios tal y como se desprende del texto del artículo 183 LGSM.

La selección del personal directivo de estas entidades, y que se rige por el contrato laboral correspondiente de alta dirección, se realizará con arreglo a criterios de competencia profesional y atendiendo a la experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en las gestión pública o privada.

Las empresas de economía mixta deben aprovechar las ventajas de las formas privadas y, en particular, de un instrumento societario tan flexible como la sociedad anónima; incorporar al inversionista privado y al pequeño público ahorrador colocando acciones entre ellos; allegarse talento empresarial en los órganos colegiados y aún en los cuadros directivos y reclutar en el mercado de trabajo personal calificado que no desearía ser considerado empleado público con un régimen laboral más restringido.

En la organización de las empresas públicas se advierte la influencia de las sociedades mercantiles. Es usual que existan órganos colegiados y órganos unitarios: asamblea general, consejo de administración, dirección general y comisario. Se justifica plenamente la existencia de órganos colegiados porque así se da cabida a representantes de las distintas dependencias de la Administración centralizada, de entidades paraestatales o de grupos de administrados. De esta manera los órganos colegiados se convierten en un espacio para la negociación democrática en el que se toman las decisiones después de ponderar los intereses legítimos de las diversas dependencias y empresas públicas así como de los administrados.

En las empresas de economía mixta con forma de sociedad anónima en las que el aporte público sea reducido y la gestión se diferencia poco de la privada orientada por propósitos de lucro, los representantes de los accionistas públicos en la Asamblea o en el Consejo y los directores o gerentes deben actuar en alta medida como inversionistas particulares. Este tipo de empresas no se crean como mecanismos de subsidio, sino que deben buscar la rentabilidad de la empresa y al mismo tiempo cumplir con la satisfacción del interés colectivo que el gobierno se ha propuesto con su creación.

Por otra parte, una revisión de la competencia y de las reglas de funcionamiento de los órganos internos de las empresas públicas de economía mixta y de los organismos descentralizados revela que no existen soluciones uniformes por lo que hace a su autonomía frente al Estado. En algunos casos la autonomía es tan reducida que a pesar de la nomenclatura, se trata de verdaderos organismos desconcentrados, pues el Gobierno Federal los subordina a su jerarquía con todos los poderes administrativos tradicionales.

Es necesario ampliar la representación popular tal y como de manera moderada se ha dado en algunas empresas en las que se atiende a cooperativistas, pequeños propietarios, trabajadores, ejidatarios, ganaderos, banqueros, industriales, comerciantes y otros. En el caso concreto, la representación de los campesinos y sus organizaciones al interior de las empresas públicas que al efecto se creen será fundamental para que las decisiones que se adopten sean del conocimiento de los directamente afectados.

Los funcionarios que participen en la vida colegial de las empresas públicas deben percatarse de que su gestión difiere en mucho de la función pública en sentido estricto y que el Estado a veces tiene que actuar como particular frente a los inversionistas privados que actúan dentro de una entidad paraestatal.

La responsabilidad de los administradores se entiende en los términos que a continuación se indican:

- i. Tendrán la responsabilidad inherente a su mandato y a la derivada de la ley y de los estatutos sociales;
- ii. Son solidariamente responsables para con la sociedad de la realidad de las aportaciones hechas por los socios;
- iii. Responde de la existencia real de los dividendos pagados a los accionistas;
- iv. Responde de la existencia y regularidad de los libros que previene la ley;
- v. Responde del exacto cumplimiento de los acuerdos tomados por la asamblea de accionistas;
- vi. Serán responsables por las irregularidades en que estos hubieren incurrido,
- vii. Serán responsables por haber actuado cuando sus intereses fueran opuestos a los de la sociedad, y de dicha conducta se produjeran daños y perjuicios al ente social.
- viii. Serán responsables de los delitos cometidos en cumplimiento de su función.

El órgano de gobierno de la empresa pública agropecuaria puede ser una junta directiva en la que participen, el director de la empresa junto con algunos Secretarios de Estado relacionados con la actividad de la empresa. La Junta directiva debe tener a su cargo la planeación estratégica de la empresa, la supervisión de la marcha de la misma y el control de sus actividades, para lo cual deberá definir en su Programa Institucional y en Programas Operativos Anuales que al efecto se diseñen, los objetivos, metas, prioridades y estrategias de la empresa, así como garantizar la conexión del proceso de programación con los de presupuestación, evaluación y control.

Debe existir un numeral en el que se dispongan los requisitos mínimos que debe satisfacer una persona para poder formar parte de la Junta Directiva de la empresa en cuestión, entre los que se destacan: nacionalidad, edad mínima, grado de formación profesional, no antecedentes penales, experiencia en la administración pública y en el manejo de recursos públicos, así como reconocer un régimen de incompatibilidades para ocupar los cargos directivos. Igualmente, se debe prever el tiempo que habrán de durar estos funcionarios ocupando los cargos directivos, los mecanismos para su designación y las funciones que a cada uno de ellos le corresponde, el régimen de suplencias, remuneración y los motivos legales para su revocación.

Los miembros de la Junta deben asistir a las sesiones a las que sean debidamente convocados. Los acuerdos que al efecto se adopten, se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes (principio democrático). En caso de empate, el Presidente de la Junta Directiva tendrá voto de calidad, como ocurre en otros entes de naturaleza análoga.

Las principales atribuciones de la Junta Directiva pueden ser las siguientes:

- Planear las operaciones de la empresa,
- Examinar el programa de la empresa; los programas operativos anuales de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación; los estados financieros, así como los presupuestos correspondientes al ejercicio fiscal del año en curso,
- Decidir el manejo y erogaciones de sus recursos y las inversiones de la empresa,
- Aprobar el informe pormenorizado del estado que guarde la administración de la empresa;
- Observar y hacer cumplir la normatividad que rige a la empresa,
- Autorizar al Director General a celebrar convenios con los organismos de seguridad social que indique la ley a fin de que sus trabajadores y

no traídos con diplomas de universidades extranjeras que limiten su labor a la del escritorio.

IX. ÓRGANOS DE VIGILANCIA DE LA EMPRESA PÚBLICA

La vigilancia de la administración de la S.A. corresponde a los comisarios, quienes constituyen un órgano especial de control sobre la gestión de los administradores. El carácter de los comisarios será temporal y revocable, que pueden ser, al igual que los administradores, socios o personas extrañas a la sociedad. Los comisarios deberán ser nombrados por la asamblea general de accionistas, conforme a los artículos 91, fracción V; 100, Frac. IV y 181 Frac. II LGSM.

Carecen de capacidad legal para desempeñar el referido cargo:

- a) los que conforme a la ley están imposibilitados para ejercer el comercio;
- b) Los empleados de la sociedad, los empleados de aquellas sociedades que sean accionistas de la sociedad en cuestión por mas de un 25% del capital social, ni los empleados de aquellas sociedades en que la sociedad en cuestión sea accionista por mas de un 50%;
- c) Los parientes consanguíneos de los administradores, en línea recta sin limitación de grado, los colaterales dentro del cuarto grado y los afines dentro del segundo, atento a lo dispuesto por el artículo 165 LGSM.

Las principales obligaciones de los comisarios están contenidas en el artículo 166 LGSM, entre las que se destacan:

- a) Cerciorarse de la constitución y subsistencia de las garantías que deben prestar los administradores y gerentes de la sociedad, dando cuenta sin demora de cualquier irregularidad a la asamblea general de accionistas, conforme al Art. 152 LGSM.
- b) Exigir a los administradores un informe mensual que incluya por lo menos un estado de situación financiera y un estado de resultados;
- c) Realizar un examen de las operaciones, documentación, registros y demás evidencias comprobatorias, en el grado y extensión que sean necesarios

Como órgano de control externo está la Auditoría Superior de la Federación, sobre la que debemos hacer el siguiente señalamiento. El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente la Cámara de Diputados es la encargada de aprobar la Ley de Ingresos anualmente, en consecuencia este mismo órgano es el que por lógica procedimental debe revisar y fiscalizar que todos los órganos públicos a quienes se les entregan dineros de las arcas lo utilicen con apego a la ley y para los fines establecidos en cada una de las partidas del presupuesto de egresos. El fundamento constitucional de la función mencionada a cargo de la Cámara de Diputados lo podemos encontrar en el artículo 79, que a la letra dispone:

"La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al financiamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el financiamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida

para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.”

Para el italiano Andrea Manzella “con la función de control, el parlamento verifica la actividad de un sujeto político, hace valer la responsabilidad, institucional o difusa; toma las medidas necesarias directas o indirectas, para restablecer el equilibrio entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados.”²²⁸

En la opinión de Cecilia Judith Mora Donato “en las democracias parlamentarias, como formas de Estado, el control parlamentario es un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías y cuyo objeto es la fiscalización general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata.”²²⁹

²²⁸ MANZELLA, Andrea, “ El parlamento”, Instituto de Investigaciones Legislativas, serie estudios parlamentarios, México; 1987. p 355.

²²⁹ MORA DONATO, Cecilia Judith, “Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México; 1998. p. 28.

Existe cierta polémica en la doctrina en relación de que si el control parlamentario constituye un control político o jurídico sobre los actos de gobierno. En mi opinión son muchas las razones que se pueden argumentar para sostener que se trata de un claro ejemplo de control político. En primer lugar lo evidencia el carácter subjetivo del control; la falta de leyes y reglas fijas para la adecuada valoración sobre los actos de gobierno, es mas, su evaluación puede verse afectada por situaciones políticas concretas, como por ejemplo, el mayor o menor peso de las minorías parlamentarias y de la oposición a las políticas publicas.

La función de fiscalización deriva su importancia por la expansión del sector publico; la exigencia provocada por las técnicas contemporáneas de la administración que se asemejan a las de la empresa privada que se caracteriza por ser una actividad dirigida a confrontar los resultados de una gestión o de una política con los objetivos propuestos.

Por lo que hace a los poderes de designación y remoción de funcionarios, de revisión de decisiones, de control y de mando, deben ampliarse o reducirse casuísticamente, según la forma jurídica adoptada, el capital aportado, la finalidad señalada, el régimen legal establecido y el tipo de actividad a que se aboque la empresa.

En todo momento se debe tener presente que la empresa pública es un instrumento de la política económica y social del Estado, que debe visualizarse a la luz de la reforma administrativa, que es un proceso permanente dirigido a hacer más democrática y eficiente la Administración pública Federal.

La empresa pública agropecuaria es una herramienta muy útil para lograr la justicia social, la igualdad de oportunidades, sobre todo de trabajo, para millones de mexicanos que viven en extrema pobreza que se dedican fundamentalmente a las actividades agrícolas de subsistencia. La industrialización del campo mexicano seguramente va a redundar en la mejoría de las condiciones de vida de todos

estos mexicanos desprotegidos que se mantienen ignorantes y ajenos a los procesos de globalización económica. No existe inversión más útil que la utilizada en la educación y proyectos productivos, porque el campesino mexicano, no solo necesita que le den de comer, sino también se le debe enseñar el camino para producir su propia comida, a través de procesos productivos industrializados a gran escala, donde se sienta un eslabón de la enorme cadena productiva nacional.

México, tiene mucho campo para explotar; no se deben maximizar las probables desventajas comparativas con el campo de otros países; se debe rescatar todos los elementos favorables y aprovecharlos para detonar de nueva cuenta nuestra economía agrícola.

Democracia, globalización, economía de mercado, competencia económica y justicia social no son conceptos que se contraponen, simplemente son variables que se deben tomar en cuenta para el desarrollo de planes y programas de corto, mediano y largo plazo en beneficio de la gran mayoría de los mexicanos. Apostarle al campo no es un desperdicio de tiempo y de dinero, es la manera en que probablemente se logre acabar con tanta desigualdad social que prevalece en el país y en nuestros países hermanos de Latinoamérica.

CONCLUSIONES GENERALES

Primera.- Es evidente que el marco jurídico constitucional y secundario posibilita que nuestro país se adecue a la situación económica interna y del mundo globalizado.

Segunda.- Ya sea por presiones del extranjero, o por una visión inadecuada de la política económica nacional, el marco jurídico primario y secundario se han adecuado a una apertura comercial amplia, cuando en realidad, lo que necesitamos es un dirigismo económico por parte de nuestro gobierno.

Tercera.- El concepto de democracia es multívoco y ha evolucionado desde su creación hasta nuestros días. Nadie detenta la verdad completa y solo somos capaces de percibirle parcialmente. La democracia no es un bien tangible perceptible con la vista, el tacto, el oído o el gusto, simplemente creemos haber estado en contacto con ella, pero es incolora, inodora, no pesa, pero si se respira en el ambiente

Cuarta.- La democracia no es un bien por sí misma, es simplemente una forma de gobierno que se funda en la tolerancia y la pluralidad, a través de la cual se pretende hacer justicia social en diversos ámbitos.

Quinta.- Los conceptos de representación política y jurídica tienen connotaciones distintas; sin embargo, ambas tienen en común, que se deben apegar al marco jurídico que les regula. En ese orden de ideas, la representación de los Diputados y Senadores debe seguir el marco constitucional y legal, así como los representantes del derecho privado deben apegarse a la ley y al mandato de sus representados.

Sexta.- La globalización económica de finales del siglo pasado se basa en políticas liberales de antaño y tampoco es buena por sí misma, más bien se trata

de una herramienta útil para diversos sectores de la economía preparados para colocar bienes, servicios y capitales fuera de su mercado local.

Séptima.- Democracia y globalización son los estandartes de moda, que sirven como bandera a los países que ejercen su hegemonía para seguir incrementando su poder e intervenir en la economía y la vida política de las naciones sometidas a su yugo.

Octava.- Democracia y globalización son los pilares de la globalización y la expansión del imperio norteamericano.

Novena.- El nuevo modelo económico adoptado por México a partir de la vigencia del TLCAN obliga al gobierno a intervenir de manera más activa en la economía. Ya no debe ser un sujeto pasivo e inerte, sino que debe ejercer su rectoría sobre cualquier otra función.

Décima.- La globalización preconizada por los Estados Unidos tiende a la regionalización y no al multilateralismo, protege cuanto puede y libera cuanto quiere. Solo funciona cuando interactúa con países de distinto nivel económico sin que le interese nivelar las asimetrías existentes.

Décimo primera.- Las empresas transnacionales son el motor que impulsa la globalización económica, quienes actúan junto a sus gobiernos con el propósito de presionar a gobiernos de países vulnerables a fin de extender sus fronteras.

Décimo segunda.- Mediante los procesos de integración económica se debe buscar la mejor distribución de la riqueza mundial, pero esto no se va a lograr si dentro de los mismos países prevalece la polarización de la población: entre ricos y pobres.

Décimo tercera.- La integración económica tiende a la libre circulación de mercancías, capitales, personas y servicios, que debe perseguir un fin común para todas las naciones, "mejorar la calidad del vida del ser humano".

Décimo cuarta.- La integración económica se vive en procesos o etapas, cada una de las cuales significa un proyecto evolutivo de mayor importancia que responsabiliza mayormente a los Estados frente a otros miembros de la comunidad internacional.

Décimo quinta.- El fundamento constitucional que le brinda al Estado la facultad de regular de acuerdo a sus necesidades, el comercio exterior de nuestro país es el artículo 131. Esta responsabilidad es compartida por el Legislativo y el Ejecutivo de la Unión.

Décimo sexta.- La zona de libre comercio es la etapa más incipiente, que obliga a los Estados participantes a suprimir las tarifas arancelarias y otras barreras o restricciones cuantitativas al comercio recíproco de bienes, pero que al mismo tiempo les da independencia respecto de sus políticas económicas hacia terceros países.

Décimo séptima.- La Unión Aduanera se diferencia del Tratado de Libre comercio porque se crea un perímetro aduanal común y los ingresos obtenidos de cualquiera de sus puntos son repartidos de acuerdo a los términos del mismo tratado que le da origen. Además de que establece una tarifa uniforme para las importaciones provenientes de terceros países.

Décimo octava.- El mercado común es una figura mucho más compleja que no sólo comprende la Unión Aduanera parcial o total; sino que, al mismo tiempo permite el ejercicio de otras libertades, tales como la de tránsito de personas, capitales y servicios.

Décimo novena.- La Unión Económica tiene lugar cuando los Estados que han conformado un mercado común, le añaden la armonización de las políticas económicas nacionales de mayor importancia, como la económica, financiera, industria y agrícola y en la que se crean instituciones supranacionales que permitan el libre desarrollo de su vida comunitaria.

Vigésima.- Hoy en día, el principal contenido de los tratados tiene que ver con acuerdos comerciales que normalmente buscan la integración económica entre naciones en cualquiera de sus etapas.

Vigésimo primera.- Al menos, al día de hoy, no existe disposición constitucional alguna que de forma directa autorice a los poderes federales, someterse a organismos supranacionales, propios de los acuerdos más altos de integración económica y política, motivo por el cual, si nuestros gobernantes llegaran a considerar la posibilidad de transitar a un mercado común o una unión económica, principalmente, con América Latina, en primer lugar tendrá que llegarse a un nuevo pacto político fundamental que permita tal sometimiento, dadas las consecuencias jurídicas, económicas y sociales que ello traería.

Vigésimo segunda.- El cumplimiento de los tratados es obligatorio, que debe dicha característica a la misma base moral y filosófica en que se fundamenta el cumplimiento de cualquier norma jurídica. Por la misma razón, el cumplimiento del contenido de los acuerdos comerciales es una obligación jurídica que se legitima por consideraciones de orden moral y filosófico.

Vigésimo tercera.- En virtud de lo anterior, la negociación de los tratados es una etapa fundamental que solo puede dejarse en manos de expertos. Dicha negociación no se debe basar en presiones ilegítimas de gobiernos extranjeros, tampoco debe ir en contra de las normas fundamentales de los Estados que lo suscriben y no deben atentar contra la dignidad del ser humano.

Vigésimo cuarta.- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue un documento negociado en una evidente situación de desigualdad que obligó al gobierno mexicano insertarnos en un sistema económico para el cual aún no estábamos preparados.

Vigésimo quinta.- La firma del TLCAN no solo obligaba al Estado mexicano a adecuar su regulación interna, sino que debió fortalecer los distintos sectores productivos involucrados.

Vigésimo sexta.- La política agropecuaria estaba basada en premisas fundamentales propias del paternalismo practicado por nuestro gobierno y su inserción en una economía de mercado implicaba cambios estructurales en su manejo, circunstancia que no ha ocurrido a la fecha.

Vigésimo séptima.- La firma del TLCAN no significó el mismo esfuerzo para los tres gobiernos participantes, y paradójicamente le fue exigido más al país más débil de los tres.

Vigésimo octava.- El mercado de exportación y su incremento no se puede basar en el deslizamiento del peso frente al dólar, debe ser resultado de una serie de medidas que impacten favorablemente en el desarrollo de la industria nacional.

Vigésimo novena.- La firma del TLCAN ha incrementado la dependencia de nuestra economía a la de los Estados Unidos, y como era de suponerse, dado el mayor grado de industrialización de nuestro vecino país del norte, ha tenido mayores beneficios para ellos que para nosotros.

Trigésima.- El sector agrícola es uno de los más vulnerables ante la puesta en vigor del tratado, y a pesar de todos los años que han pasado desde su firma, no se han adoptado las medidas jurídicas necesarias para fortalecer dicho sector

para insertarlo adecuadamente en una economía de mercado fuertemente competitiva.

Trigésimo primera.- El desvanecimiento de las barreras arancelarias para el sector agrícola mexicano no es una panacea, ya que el gobierno norteamericano ya se prepara, incluso ya aplica barreras técnicas al comercio, disfrazadas de medidas sanitarias y fitosanitarias. Si bien es cierto que nuestro gobierno pudiera adoptar la misma política proteccionista, debemos tomar en cuenta que la calidad de los productos americanos es mucho mayor, y con facilidad cumplen con las Normas Oficiales Mexicanas.

Trigésimo segunda.- Para escapar del escenario "inercial" de crecimiento económico que muestra nuestro país, es necesario que culminemos con el experimento neoliberal, para lo cual habrá que diseñar una nueva estrategia de desarrollo económico e inserción eficiente en la globalización, como lo han hecho los exitosos países en desarrollo de Asia, que han aplicado estrategias económicas de mercado dirigido, herejes al Consenso de Washington.

Trigésimo tercera.- La participación de la administración pública para el fortalecimiento del sector agrícola e insertarlo adecuadamente en una economía de mercado debe ser activa en la que se tracen políticas públicas que favorezcan el crecimiento del sector que implica, la inyección de recursos, la creación de empresas de Estado en materia agrícola y la protección de la planta productiva nacional en tanto se hace competitiva, incluso, con el marco jurídico vigente.

Trigésimo cuarta.- Los programas implementados por el gobierno mexicano en el campo mexicano han sido meros paliativos del hambre que, permiten la mera subsistencia de la clase campesino, pero que no les permiten ver un mejor panorama para el futuro.

Trigésimo quinta.- La Administración pública Federal interviene en la protección, crecimiento y desarrollo de las actividades agrícolas a través de secretarías de Estado, organismos descentralizados, órganos desconcentrados y fideicomisos públicos, para lo cual existe un marco jurídico que así lo permite. Sin embargo la falta de una política congruente se ha encargado de atomizar dichos esfuerzos.

Trigésimo sexta.- El desarrollo de la industria agrícola mexicana no está peleada con su desarrollo sustentable, con la protección del medio ambiente y con el uso racional del agua, siendo estos factores elementales que se deben tomar en cuenta para el diseño de políticas públicas orientadas a la explotación industrializada del campo mexicano.

Trigésimo séptima.- Los proyectos de asistencia social, al ser meros paliativos dirigidos a las familias más pobres del país son insuficientes para mejorar su calidad de vida, si al mismo tiempo no se desarrolla inversión productiva en el sector agrícola, con proyectos autofinanciables capaces de incrementar el ingreso familiar.

Trigésimo octava.- Aplaudo el esfuerzo del gobierno Federal por haber creado fideicomisos destinados a financiar las actividades agropecuarias de los productores del campo mexicanos; sin embargo, no está de sobra proponer que el dinero se destine a los mejores y más grandes proyectos que se propongan, en lugar de atomizar el capital financiero.

Trigésimo novena.- Hace falta abrir canales de diálogo y comunicación entre las entidades del sector público encargadas de proteger, financiar y desarrollar las actividades productivas del campo con los destinatarios de los programas estatales, porque solo de esa manera se darán a conocer entre la población campesina e informarán sobre los beneficios que implica trabajar de la mano con el gobierno.

Cuadragésima.- La empresa pública, ya sea como Sociedad Anónima o como organismo descentralizado es otra vía a través de la cual, los campesinos pueden recibir ayuda del gobierno para echar andar proyectos productivos en el sector agrícola, para lo cual habrá de crearse el marco jurídico secundario que le de vida y permita su adecuado funcionamiento.

Cuadragésima primera.- La empresa pública permitirá un mayor involucramiento del gobierno en las actividades agrícolas, la mejor canalización del financiamiento, se dará un seguimiento más cercano a las actividades agrícolas y el éxito de la empresa dependerá del trabajo conjunto del gobierno y los campesinos mexicanos.

Cuadragésima segunda.- El Estado a través de la empresa pública puede cumplir con una de las funciones primordiales a su cargo, lograr el desarrollo económico de aquellos sectores de poco interés para la iniciativa privada.

Cuadragésima tercera.- El control sobre el manejo de los recursos de la empresa pública en el sector agrícola queda a cargo de un órgano interno, dependiente de la Secretaría de la Función Pública y al mismo tiempo de la Auditoría Superior de la Federación; órganos encargados por mandato constitucional y legal de la buena gestión de los servidores públicos y del uso adecuado de los recursos públicos que ellos manejan.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso", 12ª edición, Porrúa, México; 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso", 15ª edición, Porrúa, México; 2000.

AMIN, Samir, "El capitalismo en la era de la globalización", editorial Piados, Barcelona; 1999.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, "Segundo Curso de Derecho Internacional Público, 2ª edición, editorial Porrúa, México; 1998.

ARTEAGA NAVA, Elisur, "Derecho constitucional", Oxford University Press. México; 1998.

Autor corporativo, "El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década. Bases y propuestas para el perfeccionamiento y reestructuración del mercado común centroamericano", Banco interamericano de desarrollo, Argentina; 1973.

BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Trillas, México; 1990.

BAILEY, Jhon, "Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica", Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, México; 2003.

BALÁN, Jorge y otros, " Migración, estructura ocupacional y movilidad social; (el caso de Monterrey)", UNAM. México; 1973.

BARRERA GRAF Jorge, "Instituciones de derecho mercantil", 5ª reimpresión de la 2ª edición, Porrúa, México; 2003.

BARRERA GRAF, Jorge, "Instituciones de derecho mercantil", Porrúa, México; 1998.

BASAVE, DAVAT, MORERA, RIVERA RIOS, RODRIGUEZ, (coordinadores), "Globalización y alternativas influyentes para el Siglo XXI", Editorial UNAM, México; 2002.

BASDRESCH; Luis, "Garantías constitucionales, curso introductorio actualizado", 3ª edición, editorial Trillas, S.A. México; 1987.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, "Derecho Internacional público", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México; 1991.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, "Derecho constitucional." 3ª edición, editorial Tecnos, Traducida por Pablo Lucas Verdú, España, 1987.

BORJA SORIANO, Manuel, "Teoría general de las obligaciones." 12ª edición, Porrúa, México; 1991.

BORJA Y BORJA, Ramiro, "Teoría General del Derecho y del Estado." ediciones Depalma, Argentina; 1977.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional mexicano", 12ª edición, Porrúa, México; 1999.

CABO DE LA VEGA, Antonio de, "El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación", UNAM, México; 1994.

CALDERÓN, Antonio, "Hacia el mercado común", Libros SELA. Venezuela; 1968.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. "Transición política y reforma constitucional en México", UNAM, México; 1994.

CARPIZO, Jorge y **CARBONEL,** Miguel, "Derecho Constitucional", Porrúa-UNAM, México; 2003.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, "Derecho Aduanero", Porrúa, México; 1993.

CARVALLO YÁÑEZ, Ericik, "Nuevo derecho bancario y bursátil mexicano", 3ª edición, Porrúa, México; 1998

CASTRO ESTRADA, Álvaro, "Responsabilidad patrimonial del Estado." Porrúa, México; 1997.

CERVANTES AHUMADA, Raúl, "Derecho mercantil; primer curso", 2ª edición, Porrúa, México; 2002.

COLOMA, José María, "Léxico de política", 5ª. Edición, editorial Laia, España; 1975.

- CUEVA**, Mario de la, "El nuevo derecho mexicano del trabajo", Tomo I, 12ª edición, Porrúa, México; 1990.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ**, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, "Elementos de derecho administrativo. Segundo curso", Editorial Limusa, México, 1995.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ**, Luis Humberto, "El sistema de responsabilidad de los servidores públicos".
- DIAZ ORTIZ** Ángel Rafael, "Democracia y Representación. Memoria del Tercer Congreso Internacional del Derecho Electoral" Tomo I, UNAM, México; 1999.
- DIEZ-PICAZO**, Luis. y **GULLÓN** Antonio, "Sistema de derecho civil," 5ª edición, editorial Tecnos, España; 1988.
- DOMÍNGUEZ VARGAS**, Sergio, "Teoría Económica", 15ª edición, Porrúa. México; 1992.
- E. SANDERSON**, Steven, "La transformación de la agricultura mexicana Estructura internacional y política del cambio rural", Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- Alianza Editorial Mexicana, México; 1990.
- ESPÓSITO**, Carlos D. "La organización Mundial de Comercio y los particulares", editorial Dykinson, España; 1999.
- ESTEFANÍA**, Joaquín, "La nueva economía, la globalización", editorial. Debates, Madrid, 1996.
- FIX ZAMUDIO**, Héctor y **VALENCIA CARMONA**, Salvador, "Derecho constitucional mexicano y comparado", 3ª edición, Porrúa y UNAM. México; 2003.
- FIX, FIERRO**, Héctor y **LÓPEZ AYLLÓN**, Sergio, "Estado de derecho y transición jurídica", UNAM, México; 2002.
- FLORES** Imer B. "Entre la gobernabilidad y la representatividad: Hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional", UNAM, México; 2001.

FLORES OLEA, Víctor y **MARIÑA FLORES** Abelardo. "Crítica de la globalidad Dominación y liberalización en nuestro tiempo", Fondo de Cultura Económica, México; 1999.

Fondo Monetario Internacional, "Las perspectivas de la economía Mundial", Washington, D.C. 1997.

FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo" 33ª edición, Porrúa, México; 1994.

GAMAS TORRUCO, José, "Derecho constitucional mexicano", Porrúa y UNAM. México; 2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y Tomas-Ramón **FERNÁNDEZ**, "Curso de Derecho Administrativo", 10ª Edición; Editorial Civitas; España 2001.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al estudio del derecho", 26ª edición, editorial Porrúa. México; 1975.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Elementos de derecho procesal agrario", Porrúa, México; 1993.

GHERSI, Carlos Alberto, "Responsabilidad profesional I", editorial Astrea, Argentina; 1995.

GIRÓN Alicia, **MARTÍNEZ** Osvaldo y **ESTAY** Jorge (coordinadores), "La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI", Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Porrúa, México; 2001.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, "El control y la disciplina en la administración pública federal," FCE, México; 1998.

GONZÁLEZ BIEDMA, Eduardo, "El cambio de la titularidad de la empresa en el derecho del trabajo", Ministerio del Trabajo y Seguridad Social; España; 1989.

GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, "El derecho social y la seguridad social integral", Textos universitarios, UNAM, México; 1978.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, "Derechos de los inmigrantes", Cámara de Diputados, LVII legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. México; 2000.

GUZMÁN OLGUIN, Rogelio, "Derecho bancario y operaciones de crédito", Porrúa e Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México; 2002.

HARO BELCHEZ, Guillermo, "El régimen disciplinario en la función pública", editorial Publicidad, México; 1993.

HEFFERNAN, William y H. Douglas Constance, Transnational corporations and the globalization of the food system, en Alesandro Bonanno, et al. From Columbus to ConAngra (The globalization of agriculture and food), University Press of Kansas, 1998.

HEGEWISCH DÍAZ INFANTE, Fernando, "Derecho financiero mexicano", 2ª edición, Porrúa, México; 1999.

IANNI, Octavio. "La era del globalismo", editorial Siglo XXI, México; 1999.

ITA, Ana de, "¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura?", Cámara de Diputados, LVII legislatura, México sf.

JARDEL, S y **BARRAZA**, A. "MERCOSUR, aspectos jurídicos y económicos", Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires; 1996.

JELLINEK, George, "Teoría General del Estado", 2ª edición, traducida por Fernando de los Ríos Urrutí, Albatros, Argentina; 1943.

JIMÉNEZ GUZMÁN, Lucero, "Políticas de población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos", UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México; 1992.

KELSEN, Hans, "Teoría general del derecho y del Estado", traducido por Eduardo García Maynez, textos universitarios, UNAM, México; 1983.

LINARES, Antonio, "Aspectos jurídicos de los sistemas de integración económica", Publicaciones de la facultad de derecho, Tomo XLIV, México; 1969.

LOCKE, John, "Tratado del gobierno civil" Inglaterra; 1690.

LÓPEZ BASSOLS, Hermilo, "Derecho Internacional público contemporáneo e instrumentos básicos", Porrúa, México; 2003.

MALPICA DE LAMADRID, Luis, "Escritos jurídicos, Un homenaje a Don Cesar Sepúlveda", UNAM, México; 1995.

- MANTILLA MOLINA** Roberto "Derecho mercantil; introducción y conceptos fundamentales. Sociedades", 29ª edición, Porrúa, México; 1999.
- MANZELLA**, Andrea, "El parlamento", Instituto de Investigaciones Legislativas, serie estudios parlamentarios, México; 1987.
- MARTÍNEZ VAL** José María, "Derecho mercantil", Editorial Bosch, España; 1979.
- MÉNDEZ SILVA**, Ricardo, "Derecho Internacional público", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México; 1981.
- MENDEZ VILLAREAL**, Sofía, "Tratado de Libre Comercio y Globalización", Editorial Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México; 1992.
- MONTESSQUIEU**, "El espíritu de las leyes" Inglaterra; 1748.
- MONTAÑA MORA**, Miquel, "Las OMC y el reforzamiento del sistema del GATT", McGraw-Hill, España; 1997.
- MORA DONATO**, Cecilia Judith, "Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Cámara de Diputados LVII Legislatura, México; 1998.
- MYRDAL**, Gunnar, "Solidaridad o desintegración", Fondo de Cultura Económica, México; 1986.
- NOLHEN DIETER**, "Sistemas Electorales y partidos políticos", UNAM, Fondo de Cultura Económica, México; 1995.
- O'DONNELL**, Guillermo y **SCHMITTER** Philippe, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", Vol. 4, editorial Paidós, Argentina; 1988.
- OLIVERA TORO**, Jorge, "Derecho Administrativo", 7ª edición; Porrúa; México 1997.
- OLIVERA TORO**, Jorge. "Manual de derecho administrativo", 5ª edición, Porrúa, México; 1988.
- OLMEDO CARRANZA**, Bernardo. Crisis en el campo mexicano. Cuadernos de Economía. UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, México; 1993.
- Organización Mundial de comercio**, "El regionalismo y el sistema mundial de comercio", OMC, Ginebra, Suiza; 1995.

ROSSEL, Mauricio, "Congreso y gobernabilidad en México, una perspectiva desde la experiencia internacional", LVII legislatura y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México; 2000.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, "Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración pública Mexicana", Limusa, México; 1981.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, "Nuevo derecho de la seguridad social", 9ª edición, Porrúa, México; 2005.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique, "Derecho constitucional", Porrúa, México; 1995.

SANCHEZ GOMEZ, Narciso, "Primer curso de Derecho Administrativo", Porrúa, México; 1998.

SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime, "Transición a la democracia y reforma del Estado en México", Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, México; 1991.

SARTOIRI, Giovanni, "¿Que es la democracia?", IFE y TRIFE, México; 1993.

SAXE FERNÁNDEZ, John. "Globalización e imperialismo. En Globalización: crítica a un paradigma". Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Plaza y Janés, México; 1999.

SCHOBERT LIZÁRRAGA, Lorena, "Globalización e integración económica México y la Unión Europea", Universidad Autónoma de Sinaloa, México; 2001.

SERRA ROJAS, Andrés "Derecho administrativo. Primer curso", 16ª edición, Porrúa, México; 1994.

SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho administrativo doctrina, legislación y jurisprudencia", 17ª edición, Porrúa, México; 1996.

SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo, (doctrina, legislación y jurisprudencia), primer curso", 21ª edición, Porrúa, México; 2000.

SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia política. La proyección actual de la teoría general del Estado", 14ª edición, Porrúa, México; 1996.

SORENSEN, Max, "Manual de Derecho Internacional público", 9ª edición, Fondo de Cultura Económica, México; 2004.

SORIA, Víctor M. "México en la región de América del Norte, problemas y perspectivas", UAM, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, México; 2004.

SUNKEL, Osvaldo, "Integración política y económica", Editorial Universitaria, Chile; 1970.

TENA RAMIREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 20ª edición, Porrúa, México; 1984.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1995", Porrúa, México; 2000.

TORRUCO GAMAS, José, "Derecho Constitucional mexicano", Porrúa y UNAM, México; 2001.

TRIGUEROS GAISMAN, Laura, "Escritos jurídicos, Un homenaje a Don Cesar Sepúlveda", UNAM, México 1995.

TUGORES, Bela. "Teoría de la Integración Económica", editorial UTHEA, México; 1964.

URÍA Rodrigo, "Derecho mercantil", 24ª edición, Marcial Pons ediciones Jurídicas y Sociales, España; 1997.

VILLAGORDOA LOZANO, José M. "Doctrina general del fideicomiso", 2ª edición, Porrúa, México; 1982. .

VILLAGRAN KRAMER, Francisco, "Teoría general del derecho de integración económica", editorial Universitaria Centroamericana, Costa Rica; 1969.

WALKER, Michael. "El TLC un enfoque trinacional", Fondo de Cultura Económica, México; 1994.

WEBER, Max. "Economía y Sociedad", Tomo 1, 8ª edición, Fondo de Cultura Económica, México; 1990.

WITKER, Jorge y **HERNÁNDEZ**, Laura. "Régimen Jurídico del comercio exterior en México", 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México; 2002.

ZUNZUNEGUI, Fernando, "Lecciones de derecho bancario y bursátil", editorial Colex, España; 2001.

DICCIONARIOS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio "Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y amparo", 6ª edición, Porrúa, México; 2000.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Nuevo diccionario jurídico mexicano", Tomo A-C, Porrúa, México; 1998.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo D-H, Porrúa, México; 2000.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", 9ª Edición, Tomo I-O, Porrúa, México; 1996.

LIONS MONIQUE Y CARBONELL, José, Formas de gobierno, "Diccionario de derecho constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa, México; 2002.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 3. Derecho administrativo", Harla, México; 1999.

PINA VARA, Rafael de, "Diccionario de derecho", 17ª edición, Porrúa, México; 1991.

HEMEROGRAFÍA

GONZÁLEZ MOLINA, Rodolfo Iván. "América Latina Balance económico de dos décadas", Foreign Affairs en Español. Volumen 1, Número 3, Otoño-Invierno 2001, México, ITAM.

PATIÑO MANFER; Ruperto.- Integración y constitución en México Revista de la Facultad de Economía, Año VI, No. 17.

RUIZ DE LA PEÑA, Francisco.- Revista de la administración pública. Ediciones INAP, México, 1975, No. 30.

PÁGINAS WEB

<http://portal.fira.gob.mx>

<http://www.bilaterals.org>

<http://www.cinu.org.mx/negocios/bid.htm>

<http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/organismos/fao.htm>

<http://www.dpi.bioetica.org/legisdpi/omcacuerno.htm>

<http://www.financierarural.gob.mx>

<http://www.gara.net>

<http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/>

<http://www.rlc.fao.org/es/bosques/>

<http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/>

<http://www.rlc.fao.org/es/nutricion/>

<http://www.rlc.fao.org/es/politicas/>

<http://www.rlc.fao.org/es/tecnica/>

<http://www.rlc.fao.org/es/tierra/>

<http://www.sedesol.gob.mx>

<http://www.semamat.gob.mx>

<http://www.un.org>

<http://6/www.rlc.fao.org>

www.wto.org