

22a



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

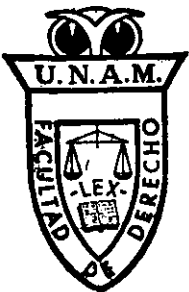
FACULTAD DE DERECHO

"EL DERECHO DE LA POBLACION AL  
DESARROLLO SOCIAL COMO EXPECTATIVA  
PARA EL MEJORAMIENTO DE SU VIDA"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
SACRAMENTO HEREDIA BELLO

ASESOR: LIC. LUIS REYNA GUTIERREZ

213006



MEXICO, D. F.

2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**

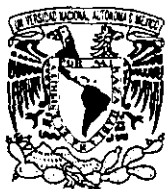


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/13/00

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E .**

El pasante de la licenciatura en Derecho **HEREDIA BELLO SACRAMENTO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

**“EL DERECHO DE LA POBLACION AL DESARROLLO SOCIAL COMO ESPECTATIVA PARA EL MEJORAMIENTO DE SU VIDA”**, asignándose como asesor de la tesis al LIC.LUIS REYNA GUTIERREZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

**A T E N T A M E N T E .**  
**“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”**  
Cd. Universitaria D.F., a 03 de abril del 2000.

  
**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

IN PERPETUUM

A DIOS:

Por haberme brindado la oportunidad de vivir y convivir con mis semejantes, por tener una familia grandiosa, te agradezco señor, el que me hayas permitido estudiar, por eso alabo tu majestuosidad y bondad en tu infinita creación, que no deja de asombrarme cada vez que me detengo a contemplarla.

Gracias, trataré de no fallarte.

IN MEMORIAM

A MI MADRE:

A mi mamacita GUADALUPE BELLO NIEVA en donde quiera que se encuentre, quiero agradecerle todo lo que me dió de su vida, su grán esfuerzo, su amor y su dedicación para que yo estudiara, puesto que ella siempre tuvo como finalidad el que prosperará mi vida y siempre me inculcó los más hermosos valores que dirigen al hombre a una rectitud intachable.

Agradezco la motivación y la paciencia que me brindaste, pues sin ellos no hubiese llegado a ésta etapa de mi vida.

Tu hijo que te quiere y no te olvida.

IN MEMORIAM

A MI PADRE DANIEL HEREDIA RIVERA:

Te agradezco tu interés y grán visión para escoger la Carrera de Abogado, puesto que tu forjaste en mi corazón, en mi espíritu y en mi mente el que yo luche ahora-- porque se imparta una legal y real adminis- tración de Justicia, ya que tu me inculcas te que el estudio y la preparación son-- las armas vitales para lograr que el Dere-- cho prevalezca, y te aseguro que no te de-- fraudare, pues tu te esforzaste tambien-- para que yo concluyera mis estudios, y so-- lo lamento el que no estes conmigo.

Gracias papá, nunca te olvidare.

A MIS HERMANOS :

MARIA, ALEJANDRO Y SILVIA:

Por Su grán Ayuda Moral y Económica que siempre me brindaron en todos los-- momentos difíciles que nunca hán falta-- tado, les doy las gracias, ya que hán-- seguido de cerca el camino que he reco-- rrido y es por ello que podrán darse cu- enta que les quiero mucho a mi manera.

Gracias Hermanos por su motivación-- y por sus valiosos consejos.

A MIS MAESTROS:

Desde la Educación Primaria, Secundaria Preparatoria y Profesional, quiero en este momento invocarlos a todos, elevando una plegaria de mucho agradecimiento, pues sin su paciencia y sus conocimientos nunca hubiera yo llegado a la meta, la cual parecezco estar alcanzando.

Gracias Maestros por sus enormes ilustraciones y por haberme educado y formado.

A MI ESPOSA

LUZ MARIA JIMENEZ GONZALEZ:

Quiero Agradecerte, en primer lugar el haberme dado las maravillosas hijas que tenemos, y en segundo lugar, tu apoyo y tus impulsos para culminar la obra que comenze al estudiar.

Te quiero y te doy las gracias.

A MIS HIJAS:

LUPITA, DANIELA Y KARINA:

Les agradezco la paciencia que tienen conmigo pues a veces no las atiendo como merecen y disfruté en demasia su compañía, que creó una vez más que la vida que Dios nos ha dado es un Don Maravilloso.

Gracias pequeñas hijas.

A MIS FAMILIARES Y AMISTADES:

Solo me queda decirles que le agradezco a Nuestro señor, por haberme dado familia y Amigos en Demasia, de todos Ustedes he aprendido muchas cosas que me serán de servir en el ansiado proyecto de superación al que aspiro día con día.

A todos, Muchas gracias.

**“EL DERECHO DE LA POBLACIÓN AL DESARROLLO SOCIAL COMO  
ESPECTATIVA PARA EL MEJORAMIENTO DE SU VIDA”**

**ÍNDICE**

**INTRODUCCIÓN . . . . . I**

**CAPÍTULO PRIMERO**

**EL DESARROLLO SOCIAL EN LA HISTORIA**

**1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA . . . . . 1**  
**1.2 ÉPOCA COLONIAL . . . . . 6**  
**1.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE . . . . . 12**  
**1.4 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA . . . . . 16**

**CAPÍTULO SEGUNDO**

**MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA**

**2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS . . . . . 24**  
**2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA FEDERAL . . . . . 33**  
**2.3 LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL . . . 43**  
**2.4 ESTATUTO DE GOBIERNO Y LEY ORGÁNICA DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. . . . . 48**

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL DESARROLLO POLÍTICO**

<b>3.1</b>	<b>EL ESTADO Y EL RÉGIMEN DE DERECHO . . . . .</b>	<b>61</b>
<b>3.2</b>	<b>SOCIOLOGÍA Y DERECHO . . . . .</b>	<b>68</b>
<b>3.3</b>	<b>SOCIOLOGÍA POBLACIONAL . . . . .</b>	<b>75</b>
<b>3.4</b>	<b>FACTORES POLÍTICOS QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO SOCIAL . . . . .</b>	<b>83</b>

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL DESARROLLO ECONÓMICO**

<b>4.1</b>	<b>EL INCREMENTO EN EL PODER ADQUISITIVO DEL NÚCLEO FAMILIAR . . . . .</b>	<b>89</b>
<b>4.2</b>	<b>LA REDUCCIÓN DEL PODER ADQUISITIVO Y LA INTERMEDIACIÓN MERCANTIL . . . . .</b>	<b>98</b>
<b>4.3</b>	<b>LA ADQUISICIÓN EN COMÚN DE INSUMOS PARA LAS ACTIVIDADES INDIVIDUALES DE PRODUCCIÓN . . . . .</b>	<b>104</b>
<b>4.4</b>	<b>FACTORES ECONÓMICOS QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO SOCIAL . . . . .</b>	<b>108</b>
<b>4.5</b>	<b>LA HONESTIDAD ECONÓMICA . . . . .</b>	<b>114</b>



## **CAPÍTULO QUINTO**

### **EL DESARROLLO SOCIAL**

<b>5.1</b>	<b>LA EDUCACIÓN SOCIAL . . . . .</b>	<b>119</b>
<b>5.2</b>	<b>LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ENTORNO SOCIAL . . . . .</b>	<b>124</b>
<b>5.3</b>	<b>LA ESPECTATIVA DE MEJORAMIENTO EN LAS CONDICIONES DE VIDA . . . . .</b>	<b>131</b>
<b>5.4</b>	<b>LOS FACTORES SOCIALES QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO SOCIAL . . . . .</b>	<b>134</b>
<b>5.5</b>	<b>LA JUSTICIA SOCIAL . . . . .</b>	<b>138</b>
<b>5.6</b>	<b>EL DESARROLLO SOCIAL . . . . .</b>	<b>142</b>
	<b>CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>151</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>153</b>

**“EL DERECHO DE LA POBLACIÓN AL DESARROLLO SOCIAL COMO  
ESPECTATIVA PARA EL MEJORAMIENTO DE SU VIDA”**

## INTRODUCCIÓN

Actualmente la Política de población logra una posición importante y orientadora frente a la necesidad de disminuir el crecimiento de la oferta y descentralizar el desarrollo industrial a través de metas concretas.

La búsqueda de mayor producción y empleo, y la satisfacción de necesidades básicas de la población constituyen las orientaciones actuales de la política gubernamental que ha refrendado el pacto con el capital, por ello intitulamos a nuestro tema de tesis **“El Derecho de la Población al Desarrollo Social como Espectativa para el Mejoramiento de su Vida.”**

El enunciado del tema que aquí se bosqueja lleva, necesariamente, a plantear la pertinencia actual del discurso jurídico tradicional y exegético ante el aceleramiento histórico que se percibe hoy en todo.

Transformaciones súbitas, que han tomado desprevenido a más de uno, requieren explicaciones nuevas y nuevas reglas para su manejo racional.

Para construir las, en el terreno jurídico, parece imperativo proponer nuevos rumbos en el razonamiento legal, que, al reconocer la magnitud y

profundidad de las mutaciones de este fin de siglo, y sin menoscabo de rigor, incorporen las nuevas e imaginativas propuestas explicativas de las ciencias humanas y sociales que hoy circulan no sólo entre académicos, sino también entre los protagonistas políticos, configurando un nuevo lenguaje que no cabe desconocer.

Tomando en cuenta que el éxito depende también de la tranquilidad social que se logre, lo que justifica y obliga a aceptar la reforma política de participación pluripartidista, y de llegar a este punto debemos de tomar en cuenta la importancia de los avances en áreas consideradas más sociales que económicas y que han sido la respuesta a la lucha de los trabajadores por mejorar sus condiciones de vida y de los campesinos con la tierra, en un sistema en donde se ha dado aún la confrontación con el capital, y que por lo pronto opera en la arena política a través de formas corporativas por sectores, a través de las cuales se han logrado beneficios al obrero organizado que detenta una buena parte del acervo social global, particularmente de los servicios de salud, educación y vivienda.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **EL DESARROLLO SOCIAL EN LA HISTORIA**

- 1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA**
- 1.2 ÉPOCA COLONIAL**
- 1.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE**
- 1.4 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA**

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **EL DESARROLLO SOCIAL EN LA HISTORIA**

Conociendo la vida del hombre en sociedad y su actuación ante determinadas circunstancias, estamos en aptitud de obtener una explicación adecuada de nuestro presente y asimismo, asomarnos al futuro, vislumbrar nuestras posibilidades y entender nuestras limitaciones, sin ignorar que los sucesos históricos se deben analizar en la sociedad, relacionándolos en su conjunto, en la conducta de la sociedad y no como acontecimientos aislados e individuales.

#### **1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA**

En el período de la Precolonia, anterior a la llegada de los Conquistadores de América, se distinguen importantes aspectos por lo que se refiere a la situación que guardaban las Instituciones; de los pueblos de la Precolonia, se impone elegir al Pueblo Azteca como modelo de estudio, porque en este punto las investigaciones se encuentran más adelantadas.

Iniciamos el estudio de la forma de organización Política y Social del pueblo Azteca.

Tenochtitlán se fundó en 1325 y su localización se hallaba dentro del reino de Atzacapotzalco, encontramos a los aztecas vasallos de ese estado. “Su vida independiente comenzó hasta los tiempos de Izcóatl, cien años antes de la conquista española. Un siglo escaso permitió a los mexicas llegar al esplendor que tanta y tan justa admiración causó a los españoles.”<sup>1</sup>

Ahora bien adentrándonos al tema tenemos que el sistema social azteca proporcionaba medios para que la gente pudiera vivir reunida armoniosamente en número considerable.

La economía doméstica y tribal de los aztecas ofrecía alimento, habitación, útiles de trabajo y vestido.

Cosas a las que el hombre debe en gran parte su posición dominante sobre la tierra.

Este pueblo nuevo, heredero de una rica cultura, robusto y dinámico, vio acrecidos sus dominios por la propia organización social que había alcanzado.

“La extensión que el imperio azteca había logrado apropiarse en una y otra forma, lindaba al Norte con los chichimecas nómadas y cazadores;

---

<sup>1</sup> DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. “Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España.” Tomo I. Editorial Porrúa. México. 1960. p. 147.

ampliándose hasta los litorales del Golfo y el Pacífico. En el noroeste, lo limitaba la tribu civilizada de los tarascos, a quienes el rey azteca Axayácatl había tratado sin éxito de someter. Al sur sus lindes habíanse dilatado hasta Xoconochco, aunque ya se comerciaba con pueblos de Centroamérica, primer indicio de sojuzgamiento. Al sureste de la provincia de Xicalanco (límite a su vez de las posesiones del reino maya), hasta el Golfo, siguiendo el litoral hacia el norte para incluir Tochpan.”<sup>2</sup>

Por su parte, su régimen político integrábase de instituciones religiosas, militares y administrativas que florecían con carácter permanente.

Es decir, un estado sostenido por un ejército presto a mantenerlo y a defenderlo, así como a exigir por la fuerza, los tributos de los pueblos vencidos.

Como sabemos, el imperio azteca estaba formado por la unión de tres estados: el de México, el de Texcoco y el de Tacuba. -La triple alianza-.

Es pertinente aclarar que los términos así empleados de imperio o estado, por ejemplo, no deben identificarse a plenitud con los conceptos “clásicos” que estas palabras tienen en la cultura “occidental”.

---

<sup>2</sup> LÓPEZ GALLO, Manuel. “Economía y Política en la Historia de México.” Trigésima Edición. Ediciones El Caballito. México. 1988. p. 13.



Para nuestro estudio, el interés es conocer su forma de Gobierno y los datos Históricos recogidos, afirmamos que efectivamente una monarquía absoluta imperaba en el Pueblo Azteca con ligeras variantes, según el caso, tal y como se desprende de lo señalado por Mendieta, al decir que el Gobierno del Pueblo Azteca “de una Oligarquía primitiva evolucionaron hacia una monarquía absoluta.”<sup>3</sup>

Los datos que nos sirven de fundamento, para afirmar que el pueblo Azteca estaba dirigido por una monarquía, son los siguientes; El supremo poder y mando residía en el “Tlacatecuhtli” que gobernaba conjuntamente con el “Tlatocan”, el primero que ocupó el “Tlacatecuhtli” fue “Acamapichtli” de familias ilustres.

En esta primera elección intervino todo el Pueblo Azteca y fue la primera elección directa de nuestros antepasados. Una vez electo el “Tlacatecuhtli” empezaba a gobernar mediante sabias leyes y a falta de Soberano, el poder recaía entre sus parientes más cercanos, es decir, el cual se escogía el más distinguido, atendiendo a sus virtudes guerreras y cívicas más sobresalientes.

Hemos dicho que junto al “Tlacatecuhtli” se encontraba el “Tlatocan”, elegido al mismo tiempo que él, siendo un consejo o gabinete integrado por diversas personas, todas ellas las más respetables.

---

<sup>3</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. “Derecho Precolonial.” Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 1985. p. 10.

El número de personas que integraban el "Tlatocan", no ha sido precisado con exactitud por nuestros Historiadores, pero al parecer siempre era de número par, ya fuera este de 4 ó de 6 personas.

El "Tlatocan" desempeñaba funciones de distinta índole, que en la actualidad conocemos como Legislativas, Administrativas y Judiciales.

Encontrándose entre los que desempeñaban funciones Judiciales, un funcionario llamado "Cihuacóatl" que representaba un Tribunal Supremo radicalmente religioso.

En el Pueblo Azteca, la Nobleza, los sacerdotes, los guerreros y aquellos que se dedicaban al comercio, integraban las clases privilegiadas, y después de ellos estaba, la clase Popular.

El Pueblo en toda su magnitud, sin propiedades, sin recursos y carecía de lo más indispensable, lo que para el Maestro Caso se puede resumir en una sola palabra "Macehuatl", clase escarnecida, explotada y sobre la que ignomiosamente se levantaba la aristocracia guerrera." <sup>4</sup>

Dicho de otra manera, los Españoles con su conquista despiadada y su des de oro, originaron el aumento de lo que llamó León XIII en su Encíclica "Rerum Novarum" "Muchedumbre pobre y débil carente de todo bien y por ello

---

<sup>4</sup> CASO, Alfonso. "El Pueblo del Sol." Fondo de Cultura Económica. México. 1968. p. 120.

con el ánimo llegado y pronta siempre a amotinarse” estos eran como ya lo definimos, los Macehuales.

Todo esto como es lógico y natural, originó una indebida repartición de la riqueza, y lo más grave aún, una indebida repartición de la tierra, viejo problema que padece nuestra Patria desde aquélla época.

## 1.2 ÉPOCA COLONIAL

Los Españoles por medio de la conquista quitaron a los Pueblos sus tierras y las monopolizaron de tal manera que esclavizaron durante largo tiempo a nuestros Aborígenes.

Podemos afirmar que la conquista resquebrajó de base los sistemas jurídico-sociales de los Pueblos del Valle de México. Lo cual originó que los Aborígenes quedaran a merced del Español conquistador, por el respaldo que el Derecho de conquista les otorgaba.

Así se originó en verdadera forma la propiedad privada en México, “Extraña mezcla de religión y flaquezas humanas, de bandidaje y espíritu de apostolado fue la conquista.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> HOFFNER, Joseph. “Ética Colonial Española del Siglo de Oro.” Editorial Cultura Hispánica. Madrid. 1977. p. 176.

Esto originó la concentración de la tierra, y desde aquel entonces padece nuestra Patria el Problema Agrario y el de grandes extensiones de tierras en pocas manos, triste herencia, que el devenir de los años ha costado a México muchos movimientos sociales y luchas fraticidas, iniciadas siempre por la clase campesina para su mejoramiento; los logros obtenidos lo constituyen las disposiciones legislativas que tenemos en vigor.

Al iniciarse el Coloniaje varias instituciones se trasplantaron de España a la Nueva España, para propia seguridad de los conquistadores y sostenimiento de su régimen.

Durante la Colonia no hubo estado mexicano, ya que el actual territorio pertenecía al dominio español.

Se ordenó a los monarcas españoles que se respetara la vigencia de las primitivas costumbres de los aborígenes sometidos, en tanto los usos no estuvieran en contradicción con los intereses supremos del estado colonizador.

En la Nueva España, estuvo vigente en primer término la legislación dictada exclusivamente por las colonias de América y que se llamó derecho indiano, y dentro de la cual ocupan un lugar preeminente las célebres Leyes de las Indias, verdadera síntesis del derecho hispánico y de las costumbres jurídicas aborígenes.

Por otra parte las Leyes de Castilla, tenían también aplicación en la Nueva España con carácter supletorio pues la recopilación de 1681, dispuso que todo lo que no estuviera ordenado en particular para las indias, se aplicaran las Leyes ya citadas.

Las Cortes, "eran el órgano supremo que aprobaba la creación de las leyes en el estado español, desprendiéndose que el monarca no era el soberano absoluto, ya que contaba con las restricciones de las cortes españolas."<sup>6</sup>

Por ello el monarca Carlos V, convocó a las cortes españolas, para que éstas discutieran y aprobaran cualquier legislación, como es el caso de las famosas Leyes de Consejo de Indias, el cual quedó constituido por cédula el 14 de Septiembre de 1519, y que tenían como residencia en Madrid, mismos que estaban integrados por cinco ministros y un fiscal llegando posteriormente a contener diversos miembros especializados, encabezados por un presidente.

El Consejo de Indias, subsistió durante toda la dominación española en América.

---

<sup>6</sup> MONEVA Y PUYOL, Juan. "Introducción al Derecho Hispánico." Séptima Edición. Editorial Labor. Barcelona. 1978. p. 58.

El monarca en esa época, tenía la atribución de como desenvolver el poder del estado por lo que respecta a los dominios y posesión española en América.

El Gobierno español adoptó tres regímenes sucesivos mediante provisión real expedida el día 24 de Abril de 1523. Carlos V, nombró gobernadores y capitanes, entre los que se encontraba Hernán Cortés, confirmándose así los poderes que habían ejercido desde que inició la conquista de la Nueva España, siendo nombrado en audiencia, es decir por cuerpo colegiado.

Y así sucesivamente, se fueron creando más audiencias, siendo la más importante la segunda audiencia, ofreciendo notables contrastes como la primera, ya que estableció las bases para la organización política, administrativa y social de la Nueva España, y que estaría representada por el Virrey, siendo el primero de la Nueva España Don Antonio de Mendoza.

En la época colonial, el Estado mexicano no ejerció su soberanía, fenómeno lógico, ya que en este período, estaba supeditado a la corona española, España, nuestra madre patria por haber descubierto América y conquistado México, tenía un poder absoluto sobre el mismo, considerándolo como un estado feudal y ejercitando sobre él un gobierno absoluto, característica que se reflejaba en el virrey, representante de la Nueva España de la corona española.

El Virrey, era representante del monarca de la Nueva España, su nombramiento provenía del rey y su cargo era vitalicio, sin embargo su modificación después de tres a cinco años de duración.

“Los Españoles que representaban un décimo de la población de la Nueva España, tenía toda la propiedad y riqueza y los indios que ocupan en todos los servicios domésticos, trabajos de agricultura, comercio y algunos oficios; en síntesis, los que mucho tienen frente a los que nada tienen” documento del Obispo Michoacano Don Miguel Abad y Queipo, titulado “Estado Moral y Político en que se hallaba la población del virreynato de la Nueva España de 1799.”<sup>7</sup>

Situación común en nuestra época actual pero que en aquellos años estaba recrudescida, motivado por la dominación Española, una de sus consecuencias lo constituye el latifundismo que se sostuvo y difundió durante el período denominado Colonial, pues al concederse las encomiendas, las confirmaciones y las mercedes reales bajo el régimen social que hemos conocido, no podía menos que instaurarse y difundirse dicho fenómeno, con lo que se dio origen a un agudo problema que todavía subsiste en la actualidad, ocasionando los mismos efectos bajo distintos caracteres a los que aquella

---

<sup>7</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha. “El Derecho Agrario en México.” Décima Edición. Editorial Porrúa. México. 1991. p. 113.

época, como vía de observación para el estudio que nos interesa, en la época del Coloniaje solamente las muy necesarias vías de comunicación fueron construidas y puestas en servicio, beneficiando lógicamente a las poblaciones habitadas por los españoles, al igual encontramos pocas, por no decir ninguna obra de irrigación.

En materia social, todo lo realizado fue solamente para las clases nobles, en el aspecto educativo era desagradable el panorama a excepción de un grupo que pasó a ocupar en nuestra historia un lugar distinguido, pues se dedicó a resolver en parte el gran problema educativo, que lógico es pensar, no era tan agobiante como en la actualidad.

Este grupo pertenecía a la Iglesia y se denominaron Frailes que con su espíritu y capacidad instruían a nuestros aborígenes, enseñándoles algunas artes y oficios.

Gante, Valencia, Motolinía, Sebastián de Aparicio (Introducción de la carrera en América), Quiroga, De las Casas y muchos más que favorecieron positivamente la solución de los problemas sociales de la época colonial, contrasta su actuación benéfica a la de los aventureros y conquistadores que sólo explotaron a nuestros aborígenes y saquearon nuestras riquezas.

Por lo que se puede concluir diremos que de la breve semblanza que describimos, podemos extraer los rasgos característicos de dicho régimen, los



cuales demuestran que evidentemente la Nueva España era una Colonia perteneciente al imperio y dominio español monárquico absolutista, en que el rey concentraba en su persona las tres funciones estatales supremas, considerándolo como titular de la soberanía.

### **1.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE**

Las condiciones sociales, políticas y morales, amén de las económicas por las cuales atravesó la Colonia durante los 300 años de dominación Española, dieron origen a un movimiento tendiente a lograr la Independencia de la Corona Española.

Con el movimiento insurgente iniciado en el mes de Septiembre de 1810, la historia jurídica de la Nueva España, se bifurcó, en efecto, la ideología de nuestros principales libertadores entre los cuales destaca Morelos el cual concibió y proyectó importantísimos documentos constitucionales, que sirvieron a México como estructura política jurídica.

Por lo tanto, esta etapa, se desarrolló en dos direcciones, que aunque coinciden en muchos puntos, conservan sin embargo su separación durante el período comprendido de 1810 y 1821.

"Asimismo la Constitución Monárquica de 1812 y los diferentes decretos que con apoyo en ella, se expidieron por las cortes españolas para la Nueva España, implicaron el derecho público de ésta, desde el punto de vista del gobierno virreinal."

"La insurgencia por su parte y sobre todo en su segunda etapa, procuró organizar jurídica y políticamente a lo que sería con posterioridad el Estado Mexicano, de acuerdo con las bases que ella misma elaboró, en el contenido de la Constitución."<sup>8</sup>

Bajo los auspicios de Morelos, se formó una especie de asamblea constituyente, denominada Congreso de Anáhuac, que el día 6 de Noviembre de 1813, se expidió el acta solemne de la declaración de la Independencia de América septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el tronco español.

Cerca de un año, el día 22 de Octubre de 1814, el propio Congreso expide un trascendental documento jurídico que constituirá la libertad de América Mexicana, conocido comúnmente con el nombre de Constitución de Apatzingán, por haber sido en la población del mismo nombre donde se proclamó.

---

<sup>8</sup> MORENO, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano." Séptima Edición. Editorial Pac-Mex. México. 1985. p. 188.

La Constitución de Apatzingán, tiene como antecedentes inmediatos, dos importantes documentos jurídicos políticos a saber, los Elementos Constitucionales de Rayón y los Sentimientos de la Nación de Morelos, mismos que contenían las declaraciones de libertad de imprenta, prohibición de la esclavitud entre otras cosas.

Dada la situación de hechos que prevalecía en México, no podía preverse la posibilidad de que la independencia se consumase por el impulso propio de los auténticos insurgentes que entonces aún quedaban, tales como Guerrero y Pedro de Ascencio, y de no haber sido por la intervención de Don Agustín de Iturbide, de los hechos históricos que se desarrollaron en el sentido de explotar para su servicio y provecho personal de la misión pacificadora que le encomendó la famosa junta de Profesa, a la que traicionó.

El 27 de Septiembre de 1821, penetró triunfante en la vieja capital española el ejército de las tres garantías (unión, religión e independencia), principios que se promulgaron en el Plan de Iguala, y que culminaron la Independencia Nacional.

El 6 de Octubre de 1821, la llamada Acta de Independencia del Imperio Mexicano, fue expedida para constituir e integrar la organización jurídico-política del nuevo Estado Mexicano, por la Junta Provisional Gubernativa, congruente con dicha declaración de Independencia, la mencionada junta por decreto de fecha 17 de Noviembre de 1821, lanzó la convocatoria a las Cortes,

para integrar una nueva asamblea constituyente del proyectado imperio, lo cual se declaró instalado el día 22 de Febrero de 1822.

El Congreso representaba a la nación, y que en este cuerpo residía la soberanía de la nación mexicana.

En el Decreto de Instalación, se estipulaba que "la religión estatal debería de ser católica, apostólica y romana; y que México adoptara para su gobierno la monarquía moderna constitucional con la denominación de imperio mexicano, y que se llamaría el trono mexicano conforme a la voluntad general, asimismo se consagraba el principio de separación de poderes, radicando el ejecutivo en la regencia, designada por la propia Junta Provisional Gubernativa, el poder judicial, en los tribunales que en esa época existían o en los que posteriormente se establecieran."<sup>9</sup>

Por decreto del 21 de Mayo de 1823, el Congreso Constituyente Mexicano, lanzó una convocatoria para la formación de un nuevo congreso, dando las bases para las elecciones de diputados que integrarían el Congreso el día 7 de Junio siguiente, en la inteligencia de que de acuerdo con ellas, el cuerpo legislativo por crearse debería de quedar instalado a más tardar el día 31 de Octubre de 1823.

---

<sup>9</sup> SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. "El Sistema de la Constitución Mexicana." Segunda Edición. Textos Universitarios. México. 1977. p. 120.

El nuevo Congreso Constituyente se enfrentó al dilema de organizar a México como república federal o como república central, habiendo aceptado por la primera de dichas reformas estatales en el Acta Constitutiva de la Federación, expedida por el día 4 de Octubre del mismo año.

Como se desprende por lo antes descrito, el proceso histórico de la etapa de la independencia en nuestro país, quedó comprendida en dos etapas como se mencionó al inicio del mismo, y que hemos tomado como punto de partida para mencionar cuando apareció el Estado Mexicano como persona jurídica e institución pública suprema.

#### **1.4 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA**

Es a partir de la Constitución de 1917, de donde partimos para considerar la época contemporánea y al efecto diremos que en esta época, ya se consideraba al Estado Mexicano, como una persona moral o institución pública, por encontrarse ya estructurada jurídica y políticamente, y por contar propiamente con una Constitución Política, y así contar la Constitución con reformas adecuadas, gracias a los grandes acontecimientos históricos llevados a cabo en nuestro país.

En esta época, la comunicación, el ferrocarril, como único medio de transporte heredado de la época porfirista, fue empleado por la revolución con

una enorme red de carreteras que de norte a sur y de este a oeste comunicó los lugares más distantes de la nación.

Con el comercio y la industria, se notó ya la influencia de los capitales mexicanos pues hubo gran desenvolvimiento comercial e industrial en el país, aunque no se podía decir absolutamente que los capitales extranjeros hayan sido superados en estas actividades por los nacionales.

El desarrollo sindical obrero, prosperó dando como creación de la Confederación Regional Obrera Mexicana, pero fue durante el régimen de Álvaro Obregón, cuando tuvo su mayor desarrollo.

En cuestión agraria, le tocó a Obregón iniciar la política agraria revolucionaria, cumpliendo los ordenamientos constitucionales.

Asimismo se promulgó la Ley Federal de Tierras Ociosas, la Ley de Tierras Libres para los mexicanos mayores de 18 años, también se creó la dotación de ejidos a los pueblos mexicanos.

La época revolucionaria, abrió al Estado Mexicano un futuro mejor, futuro que se iluminaría según la decisión, la fuerza y el valor de sus habitantes para no retroceder, para llevar adelante las conquistas obtenidas y la capacidad de que den muestra para ensanchar generosamente este camino.

“En la Constitución de 1917, se abocaron más a cambiar y reformar radicalmente no sólo el texto, sino el espíritu mismo de la Constitución de 1857, principalmente en las Garantías Individuales, pues en ese tiempo el Estado Mexicano da mayor intervención e importancia a la vida social, debido a las inquietudes e injusticias.”<sup>10</sup>

Esta Carta Política de 1917, sufrió cambios notables respecto de la anterior, el concepto individualista de la Constitución de 1857, se transformó en una carta de proyección social, siendo esta la primera Constitución Social del mundo.

En el artículo 1ro. se justifica la modificación social, pues en el siglo pasado, se dejó que los derechos del hombre fueran la base y objeto de las instituciones, además las tesis jus-naturalistas, que consideraban a los derechos del hombre como preexistentes y superiores a cualquier ordenamiento positivo, ahora esto se abandona, y el estado es quien determina todo el derecho.

El desenvolvimiento de la educación, en su artículo 3ro., de la Constitución de 1917, se estableció la enseñanza laica, se creó la Escuela Rural Mexicana, llevando la educación a los más lejanos lugares de nuestro país, se crearon las escuelas Agrícolas e Industriales.

---

<sup>10</sup> NORIEGA, Alfonso. “La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917.” Textos Universitarios. U.N.A.M. México, 1969. p. 112.

Actualmente el Estado Mexicano se integra con el conjunto de leyes vigentes constitucionales ordinarias, que regulan la creación y el funcionamiento de las instituciones públicas nacionales bajo el sistema federal.

De acuerdo con nuestra organización política, el Estado Federal Mexicano, está compuesto de estados miembros, unidos en una federación establecida según nuestra Constitución. El pueblo puede ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y por los Poderes de los Estados.

Varias tesis sostienen o se han formulado acerca de nuestro Estado Mexicano Federalista, entre ellas señalamos dos de las que consideramos más importantes:

**“a).-** La primera tesis que el régimen federal mexicano, tiene su origen desde las comunidades regionales prehispánicas, las circunstancias geográficas y sociales de la colonia, hasta las diputaciones provisionales creadas al amparo de la Constitución de Cádiz de 1812, unidas a cacicazgos regionales y la formación de provincias mexicanas.

**b).-** La segunda tesis sostiene que el régimen federal mexicano, tiene su origen en la adopción del sistema federalista de los Estados Unidos de



Norteamérica, creado de acuerdo con la Constitución Federal de 1787, y repetida en la Constitución Mexicana de 1824.”<sup>11</sup>

Actualmente, el Estado Mexicano, está constituido en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos a una federación establecida según los principios de nuestra Constitución Mexicana.

Asimismo la soberanía y la forma de gobierno se encuentran plasmados en la Carta Magna en su título segundo capítulo I.

Igualmente la soberanía del Estado Mexicano, se va a ejercer por medio de los Poderes de la Unión, que son: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, y que no podrán depositarse en una persona o corporación, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión.

El artículo 49 Constitucional, consagra el principio de división de poderes, que constituyen uno de los fundamentos y características de todo régimen democrático y liberal; este principio busca la defensa de las libertades humanas a través del correcto reparto de las funciones del estado.

---

<sup>11</sup> SERRA ROJAS, Andrés. ‘Ciencia Política.’ Décima Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México. 1996. p. 429.

Sin embargo, es importante señalar que dicha división de poderes no puede ser absoluta, ni se pueden ejercer sus funciones en forma aislada y sin ninguna relación entre sí, toda vez que aún cuando son independientes en su forma de organización y de actuación, son partes de un todo, por lo que se complementa para lograr el correcto funcionamiento del propio Estado Mexicano.

No obstante el precepto constitucional que comentamos, prohíbe que se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, se contempla una excepción y está en lo dispuesto en el artículo 29 de la propia Constitución, en la cual se dota de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, a fin de que dicte disposiciones y adopte las medidas necesarias para afrontar la situación en los casos de invasión, perturbación grave de la paz social.

En relación a toda esta evolución de nuestro estado, hasta la fecha podemos manifestar que nuestro país ha vivido un federalismo sui géneris, más concreto en las afirmaciones de los textos que lo adoptaron, que en la realidad misma de la vida nacional.

Un federalismo teórico que no ha logrado en los años de vida independiente apartarse de la corriente fuertemente centralista que viene desde la colonia, más en los titulares de los órganos gubernamentales que en los grupos de población.

Este federalismo sufre en los últimos tiempos embates de las constantes nacionalizaciones con los gobiernos locales, centralización al margen de las normas constitucionales.<sup>12</sup>

Ello se traduce en el artículo 1ro. Constitucional que actualmente se expresa en la siguiente forma: "En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de garantías . . . sino en los casos y condiciones que ella misma establece."

Al transformarse la actitud del Estado Mexicano, éste se le atribuye mayor radio de acción gracias a los órganos y poderes ya establecidos con anterioridad.

Se tuvo que adoptar forzosamente otros principios generales respecto a las garantías individuales, que son como repetimos, un producto de una concesión por parte del orden jurídico contemplado en nuestra Constitución, y no elementos intangibles como en la Constitución de 1857.

Por otra parte, el viejo concepto de liberalismo burgués de un estado vigilante, fue sustituido por una nueva concepción, aumentó notablemente la intervención y fue dejando cada vez más amplio el campo de la libertad de cada individuo.

---

<sup>12</sup> BARDRESCH, Luis. "El Juicio de Amparo." Editorial Jus. México. 1968. p. 122.

Los derechos del hombre ya no son considerados con tanto interés como en el siglo pasado, sino se estima que son más importantes los intereses de la Sociedad.

Como se desprende, que en la época revolucionaria y gracias al movimiento social de nuestro país de 1910, se tomó en cuenta y se preocupó por el cambio social de los hombres, debido a la situación que proliferaba en la época porfirista, los Constituyentes de 1917, se preocuparon más en la desigualdad de las clases sociales en el territorio nacional.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA**

- 2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**
- 2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**
- 2.3 LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL**
- 2.4 ESTATUTO DE GOBIERNO Y LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA**

El ideal de toda sociedad organizada, es tener normas justas que puedan satisfacer sus perentorias necesidades, y resolver las aspiraciones de todas sus clases sociales con sus diversas ideologías y valoraciones; encontrando las instituciones que las lleven a puerto seguro y tranquilo, pero siempre avanzando y superándose en el hacer cotidiano, para ser cada día mejores.

#### **2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Para iniciar el presente inciso diremos que la realidad actual de México, no puede explicarse ni comprenderse sin conocer las transformaciones políticas, económicas y sociales, originadas por nuestros grandes movimientos libertarios: la Independencia, la Reforma y la Revolución de 1910.

La transformación de una colonia de España a país independiente, la afirmación de los valores fundamentales del México nuevo y sus luchas para defenderlos, la vocación de los mexicanos por la justicia individual y social y el

enorme desafío que genera el crecimiento demográfico del presente siglo en nuestro país, constituyen el marco integral de nuestra realidad de hoy.

La Constitución Política vigente de nuestro país, nos habla del supremo poder de la federación, como es en cuanto a la división de poderes para el ejercicio del mismo. Esto lo encontramos en el artículo 49, el cual consagra el principio de la división de poderes que constituye uno de los fundamentos y características de todo régimen democrático y liberal. Y por no ser un tema a tratar sólo lo abordaremos en forma somera.

La doctrina clásica y la legislación positiva, ha establecido tres Poderes esenciales del estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional, siendo las siguientes:

1).- Poder Ejecutivo. Órgano encargado de dirigir o coordinar la administración pública federal, así como la política exterior de nuestro país, bajo el orden jurídico.

2).- Poder Legislativo. Órgano encargado de establecer las normas jurídicas generales.

3).- Poder Judicial. Órgano del estado encaminado a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho.

1).- Poder Ejecutivo. Este órgano del Estado se depositó en el Presidente de la República. El antecedente histórico de tal disposición legal, se remonta a la Constitución de 1824, y que por primera vez contempla que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en una sola persona que se le denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, este sistema fue incorporado también en la Constitución de 1857 y así como a la Constitución de 1917.

Así siguiendo a Serra Rojas nos señala lo siguiente: “Uniendo los criterios de la función administrativa el formal y el material, se desprende que la función administrativa, es la actividad que se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen como finalidad la prestación de un servicio público o la realización con otros actos públicos o con los particulares, regulados por el interés general, y bajo un régimen de policía o control.”<sup>13</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 89, a través de sus veinte fracciones, enumera las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal.

Las funciones y atribuciones a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal, pueden resumirse de la forma siguiente:

---

<sup>13</sup> SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo.” Tomo I. Décima Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. p. 61.



**a).- Facultades de carácter general.** Son las referidas en la fracción I, y que consisten en promulgar leyes expedidas por el Congreso de la Unión; ejecutar las leyes, para la cual se atribuye la facultad de expedir reglamentos, mismos que pueden entender como disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo.

**b).- Facultades para expedir nombramiento.** A esto se refieren las fracciones II, III, IV, V, IX, XVI y XVIII, o sea designar a los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Agentes Diplomáticos, Ministros, Cónsules Generales, Oficiales Superiores del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea, y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**c).- Facultades en materia de seguridad interna y externa de la Nación.** Son las mencionadas en las fracciones VI, VII a través de las cuales la Constitución otorga al Presidente de la República el carácter de comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

**d).- Facultades en materia de política internacional.** A ella se refiere la fracción X, y consiste en que el Presidente de la República representa al Estado Mexicano ante las demás naciones, además dirija las relaciones internacionales. Otras diversas facultades, son mencionadas específicamente en las fracciones XI, XII, XIII, XIV y XV.

**2).- Poder Legislativo.** Nuestra Constitución, señala el criterio y las formas de la función legislativa. El artículo 50 Constitucional, señala que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en el Congreso General, y que éste se divide en dos Cámaras, de Diputados, y que está representada por el pueblo, y la Cámara de Senadores está representada por las entidades federativas. Asimismo se integra el Poder Legislativo por la Comisión Permanente del Congreso, la Comisión Legislativa, y la Contaduría Mayor de Hacienda.

El artículo 73 Constitucional, otorga una serie de facultades al Congreso de la Unión, siendo las siguientes:

- a).- Facultades en materia de división territorial.**
  
- b).- Facultades para legislar en todo lo relativo al gobierno del Distrito Federal. (actualmente derogado)**
  
- c).- Las facultades en materia hacendaria y económica.**

Igualmente el artículo 74 Constitucional, señala las facultades de la Cámara de Diputados, siendo las siguientes:

**a).- Facultades Políticas.** Son las referidas en la fracción I, consistentes en resolver en definitiva que ciudadano fue electo mediante el voto popular para Presidente de la República Mexicana.

**b).- Facultades Hacendarias.** Son las que se refieren a las fracciones II, III y IV; y esencialmente consiste en aprobar el presupuesto anual de egresos de la Federación y el presupuesto de gastos del Distrito Federal, lo cual presupone la previa discusión y aprobación de las contribuciones o impuestos que deberán de cubrir los habitantes de la República Mexicana.

**c).- Facultades Judiciales y Administrativas.** A ellas se refieren las fracciones V, VI y son las relacionadas con los delitos oficiales, o sea, los que cometan las personas que tienen un cargo público, a diferencia de los delitos del orden común, que son los cometidos por cualquier otra persona.

También el artículo 76 Constitucional, señala las facultades que le otorga a los miembros de la Cámara de Senadores, se presume que dichas facultades responden al propósito de establecer un principio de colaboración y responsabilidad mutua entre el Senado de la República y el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Del mismo modo el artículo 78 Constitucional, contempla la existencia de una Comisión Permanente, misma que debe de estar activa durante el período de ocho meses en que se encuentren en receso el Congreso de la Unión. Esta

Comisión permanecerá o estará integrada por miembros de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

Igualmente el artículo 79 Constitucional, establece las facultades de la Comisión Permanente, y que están encaminadas a mantener la continuidad de la acción del Poder Legislativo.

3).- Poder Judicial. Es el órgano del estado, subordinado al orden jurídico y atributivo en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada.

En el Estado Mexicano, la función jurisdiccional se encuentra depositada en el Poder Judicial Federal. Asimismo nuestra Carta Magna, en su artículo 94, deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La función jurisdiccional, desde el punto de vista formal, alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar el derecho.

La declaración del derecho y la observación de las leyes aplicables a la resolución de las controversias, se obtiene por medio del proceso que se define como el conjunto de los actos coordinados con el objeto de actuar la voluntad concreta de la ley a través de los órganos jurisdiccionales.

La Función Jurisdiccional, a través del acto jurídico, tiene finalidad de declarar imparcialmente el derecho en los casos concretos o de conflicto que son de su competencia. El Estado Mexicano, crea la organización judicial como una necesidad ineludible del orden, armonía y estabilización del orden jurídico ya que de lo contrario la organización social sería caótica.

El Poder Judicial, es un órgano a disposición de los particulares y del estado mismo. El órgano titular de la función jurisdiccional, es siempre ajeno a la cuestión o relación sobre la que se pronuncie. También es considerada como una función que el poder público mantiene para hacer imponer la justicia.

La función fundamental del Poder Judicial, es la de aplicar las leyes a los casos concretos, administrando así la justicia, de acuerdo a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 17 Constitucional.

De lo anterior se desprende que el Poder Judicial de la Federación posee las siguientes facultades:

a).- La protección de las garantías individuales establecidas en la propia Constitución Mexicana.

b).- La interpretación y aplicación de las leyes en los casos concretos que son sometidos a su consideración para resolver.

c).- El funcionamiento como órgano de equilibrio en los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así también entre los poderes de ésta y los poderes de los estados, tutelando por el mantenimiento de la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se desprende de lo anteriormente descrito, el Poder Judicial de la Federación, es el único con facultades para resolver conflictos entre los órganos administrativos tanto federales como estatales o municipales no pueden resolverlo.

Es de hacer notar que de acuerdo con el artículo décimo transitorio del decreto de fecha 21 de Agosto de 1996, mediante el cual señala que la fracción II de la base tercera, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entró en vigor el 1º de Enero del año 2000.

## **2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

La primer Ley que regula la Administración Pública Federal, se denominaba Ley de Secretarios y Departamentos de Estado vigente desde el 23 de Diciembre de 1958 y que sirvió de base para la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 24 de Diciembre de 1976, entrando en vigor a partir del 1º de Enero del siguiente año.

Ley de incuestionable trascendencia para nuestra Administración Pública, pues significa un paso más firme para alcanzar la anhelada congruencia y unidad entre todas las dependencias y organismos que la configuran a fin de obtener óptimos resultados en su actuación.

La ley se ordena en tres Títulos que tratan las siguientes materias: el primero, con un capítulo único, establece las bases generales de organización de la Administración Pública Federal, integrada por la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

En este aspecto, consideramos poco afortunado que se señalen dos formas de administración, cuando en realidad se trata de dos formas de organización; la centralizada y la "paraestatal"; así como también el empleo del término "paraestatal" que se compone de la preposición griega *para* y del sustantivo *status*, la primera de las cuales significa junto a, fuera de, al lado de,

contra de:”<sup>14</sup> de donde Administración Pública Paraestatal podría entenderse como Administración Pública junto a la del Estado, fuera de la del Estado, al lado del estado, o lo que sería pero; contra de la del Estado, siendo evidente que ninguna de esas acepciones fue pretendida por el legislador, en esencia se trata de una forma de organización que forma parte precisamente de la Administración Pública del Estado.

De manera que para evitar malos entendidos, probablemente hubiera sido mejor, siguiendo la terminología aceptada por la doctrina, haber consignado que la ley establece las bases de la organización centralizada y descentralizada de la administración pública federal incluyendo, como lo hace en su artículo 17, a la organización desconcentrada relacionada con la primera de las anteriores.

Es importante destacar el contenido del artículo 9o., pues consigna, de acuerdo con las reformas constitucionales relativas, que la actividad programada de las dependencias y de las entidades paraestatales se conducirán sobre la planeación nacional de desarrollo que establezca el Ejecutivo Federal, y no con base en diferentes planes de gobierno.

El Capítulo I del Título Segundo, que comprende las prevenciones generales sobre la Administración Pública Centralizada, determina que las

---

<sup>14</sup> MATEOS M., Agustín. “Etimologías Grecolatinas del Español.” Sexta Edición. Editorial Esfinge. México. 1978. p. 122.



Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellas no habrá preeminencia alguna (artículo 10). Sin embargo en nuestra opinión esta igualdad es de rango jurídico, porque es manifiesto que políticamente, en relación con sus funciones, unas Secretarías, incluyendo al Departamento del Distrito Federal, son más importantes que otras.

Como una expresión de la indispensable sistematización que el quehacer público reclama, el artículo 12 ordena que cada dependencia formulará, respecto de los asuntos a su cargo, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Lo que por otra parte, es una forma de colaboración de las dependencias, que a través de sus titulares, la proporcionan al Jefe de la Administración Pública. Consecuencia de nuestro régimen presidencial, de acuerdo con el cual, los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos son meros colaboradores del titular del Ejecutivo; de ahí que ejerzan sus funciones por acuerdo de éste (artículo 11).

Por lo tanto es cuestionable que, acorde con el artículo 92 constitucional, el 13 de la ley prescribe que para la validez y observancia de los reglamentos, decretos y acuerdos del Presidente, se requiera de la firma de los titulares de las dependencias cuando se refieran a asuntos de su competencia, pues sin ese requisito no serán obedecidos.

Otro acierto substancial es la inclusión en la ley de los órganos desconcentrados, de los que antes de ella únicamente se especulaba en el terreno doctrinario.

Como se podrá observar, acordes con la doctrina, a estos organismos jerárquicamente subordinados se les confiere competencia por razón de materia y de territorio; lo que es muy importante subrayar, pues en la práctica muy frecuentemente se confunde delegación de facultades con desconcentración, probablemente por costumbre, por inercia o por indiferencia; pero lo que sería más grave: por ignorancia.

Ciertamente que delegación de facultades y desconcentración se asemejan, pero no son iguales.

En la delegación de facultades el inferior jerárquico actúa en ejercicio de facultades no discrecionales u obligatorias, generalmente señaladas en forma pormenorizada; en cambio en la desconcentración, a la que los italianos llaman descentralización burocrática, por la autonomía técnica que el órgano tiene, si bien es cierto que las disposiciones legales aplicables determinan sus áreas de competencia y consiguientemente sus facultades, también lo es que actúan en ejercicio de facultades regladas y/o discrecionales.

Y si se analiza la actuación de algunas unidades administrativas que los reglamentos interiores de las dependencias ubican como delegaciones, se podrá apreciar que son organismos desconcentrados.

El resto de los mandamientos de este Capítulo trata sobre la organización de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y de la representación del Presidente por sus titulares en los juicios de amparo (artículos 14 y 15); de los reglamentos interiores de dichas dependencias en los que se distribuirán las funciones de sus unidades administrativas y la forma de suplir a sus titulares (artículo 18); de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, y de los instrumentos de apoyo administrativo interno que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación (artículo 19), lo que facilitará su conocimiento por parte de los administrados para hacer más accesible sus relaciones con la Administración Pública.

Destaca el artículo 20 que dispone el establecimiento de servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización, archivo, etcétera.

Todos ellos, elementos muy importantes en el contexto de una Administración Pública que se aprecia de moderna, en la que la planeación y

programación con los demás factores, constituyen su común denominador, o mejor dicho, el motor que la impulsa y encauza en todas sus actividades.

Asimismo, el Capítulo prevé la constitución de comisiones intersecretariales de las dependencias que intervengan en los mismos asuntos, y en las que podrán participar entidades paraestatales; comisiones que podrán ser transitorias o permanentes (artículo 21).

El artículo 22 estatuye la posibilidad que el Jefe de la Administración Pública Federal, respetando la llamada por nuestra Constitución soberanía interna de los Estados, celebre convenios de coordinación de acciones con sus gobiernos y en los casos necesarios con los municipios (debió haberse dicho con los Ayuntamientos), para favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

El análisis de este mandato puede efectuarse desde dos puntos de vista: el administrativo y el político.

Desde el primero, se trata de una medida que indudablemente por la unión y coordinación de esfuerzos, lo más seguro es que redunde no sólo en un desarrollo económico y social más acelerado de los estados de la Federación, sino del país en general.

En cuanto al aspecto político, pudiera traducirse en una mayor concentración de poder en las autoridades federales, a pesar de la pretendida soberanía de los Estados, de la supuesta autonomía municipal y de las empañosas acciones que en materia de descentralización económica, que no administrativa, tomó la última Administración Pública Federal, y que es lo más probable que continúe la actual.

Congruente con uno de los elementos de la vinculación jerárquica que sustenta a la centralización administrativa, el Presidente de la República dirimirá los conflictos de competencia que se susciten entre sus dependencias; ello a través de la Secretaría de Gobernación (artículo 24).

Culmina el capítulo prescribiendo la obligación de las dependencias de proporcionar la información y cooperación que les sea requerida por otras (artículo 25). Obligación indispensable para mantener la unidad orgánica de la Administración y la congruencia en el desempeño de sus actividades.

El capítulo Segundo de este Título, consigna las Secretarías de Estado y el Departamento Administrativo con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo (artículo 26).

La ley, establece las dependencias cuyo sólo nombre da una idea de los asuntos de competencia. No entramos a analizarlas porque estimamos que

ello es propio de un estudio aparte y de juicios más políticos que administrativos. Únicamente mencionaremos que en relación con el Departamento del Distrito Federal, no se cumple con lo preceptuado en el artículo 90 constitucional, puesto que no es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que “distribuye” los negocios que le corresponde, pues se limita a mencionar que deberá atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica (artículo 44, fracción I).

En el Título Tercero de la ley, que consta de un solo Capítulo, se establecen las prevenciones de la Administración Pública Paraestatal empezando por definir a las entidades que la integran y que son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

De los primeros estatuye que son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten (artículo 45).

El artículo 46 encuadra a los diferentes organismos considerados como empresas de participación estatal: sociedades nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y sociedades de cualquiera otra naturaleza que satisfaga uno

o más de los siguientes requisitos: que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social (artículo 46, fracción II, inciso A).

Por último, doctrinariamente, las sociedades mercantiles en las que el gobierno interviene se clasifican en empresas de participación estatal mayoritaria y empresas de participación estatal minoritaria, en razón del quantum de sus aportaciones, por lo que lógicamente es mayoritaria cuando es propietario de más del 50% de las mismas, y minoritarias cuando le pertenezca menos del 50%.

Por otra parte, dicha clasificación no se establece únicamente por motivos de orden cuantitativo, pues el que el Estado participe es también en vista de que a través de esas instituciones persigue la consecución de fines de interés público, o sea que sus objetivos se orientan a la satisfacción de intereses sociales, al margen de las utilidades pecuniarias que puedan percibir los particulares por las aportaciones de capital que en ellas hayan efectuado. Precisamente este criterio ha dado origen a que por razones no relacionadas con el capital social, a algunos organismos, incluyendo sociedades no mercantiles, la ley los equipare con empresas de participación estatal mayoritaria.

Ahora bien, relacionado con la fracción III del artículo 3º, el 47 de la ley define a los fideicomisos públicos como los que constituye el gobierno federal o algunas de las demás entidades paraestatales con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado; y en los cuales la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Los fideicomisos públicos fueron regulados por vez primera en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 1º de Enero de 1971, en su Capítulo II, en lo concerniente a su objeto, formas de control y vigilancia y la dependencia que fungiría como fideicomitente único del Gobierno Federal (artículos 25º y 26º). Dichas medidas las consignó en un capítulo aparte del relativo a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Cap. I); al igual que en otro capítulo reguló a las Empresas de Participación Minoritaria. En esa forma la disposición legislativa sistematizó las materias que reglamentaba.

Ahora bien, si esa ley influyó en alguna forma para que los fideicomisos fueran tomados en cuenta en el que comentamos, tal parece que ésta perdió de vista que aquéllos son actos jurídicos, concretamente contratos, que independientemente de sus finalidades (auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas, prioritarias del desarrollo), pueden ser celebrados por la Administración Pública Centralizada, coparticipe



de la personalidad jurídica del Estado, y por las entidades paraestatales en base a su propia personalidad; pero evidentemente que se trata de actos jurídicos que de ninguna manera se pueden asimilar a las dependencias y organismos que los pueden celebrar, así tengan una cierta estructura orgánica (el comité técnico) para el manejo de los fondos fideicometidos.

### **2.3 LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL**

En antecedente inmediato de esta ley lo fue el publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Enero de 1976, en virtud de haber sido abrogada por la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1996.

Esta ley determina y coordina los programas de desarrollo urbano en el Distrito Federal, vigilando se apeguen a las disposiciones jurídico-administrativas vigentes, para orientar y conducir el desarrollo urbano y contribuir a la resolución de problemas selectivos en el Distrito Federal (artículos 1º y 2º).

Esta ley propone, coordina y efectúa las políticas de la Asamblea Legislativa en materia de Planeación Urbana del Distrito Federal (artículo 9º).

Con la presente ley se consolida el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, manteniendo su permanente actualización y evaluación del avance del mismo (artículos 5 y 6).

La ley en su título II, capítulo único, nos habla en su artículo 8 de las autoridades en materia de desarrollo urbano, al señalar:

**“Art. 8.-** Son autoridades en materia de desarrollo urbano:

**“I.-** La asamblea de representantes;”

**“II.-** El jefe del Distrito Federal;”

**“III.-** La Secretaría, y”

**“IV.-** Los delegados del Distrito Federal.”

Entre las funciones que desempeñan las autoridades antes señaladas las podemos resumir de la siguiente forma:

Determinar el orden de ejecución de obras e intervenir en la formulación de los proyectos de inversión respectivos de acuerdo a los lineamientos establecidos (artículo 10 fracción II).

Participar y coordinar las actividades con las áreas operativas del nto del Distrito Federal, y con las entidades de la administración pública federal, así como con las autoridades de los estados circunvecinos que intervienen en los proyectos de desarrollo urbano (artículo 10 fracciones V y VI).

Diseñar y llevar a cabo los proyectos de ingeniería y arquitectura urbanos, así como aquéllos de conjuntos arquitectónicos que se determinan (artículo 11 fracciones II y III).

Proponer las medidas necesarias para las expropiaciones que realice el Gobierno del Distrito Federal en materia de desarrollo urbano (artículo 6º).

Realizar los estudios necesarios para formular las normas y reglamentos para los establecimientos industriales, de servicios y comerciales, así como para recreación y vivienda (artículo 1º)

Aplicar y revisar, dentro del área de su competencia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y proponer si se requiere, la actualización de sus reglamentos (artículo 10 fracción X)

Dictaminar los programas de mediano y largo plazo de la Coordinación General de Transporte de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, y de las Direcciones Generales de Obras Públicas, Construcción y Operación Hidráulica, analizando su congruencia con los programas operativos anuales

conforme a los programas de desarrollo urbano en materia de inversión de infraestructura y equiparamiento urbanos (artículo 10 fracciones I, II, VII)

Diseñar y mantener actualizado el Catálogo General de Proyectos en Infraestructura y Equiparamiento Urbanos (artículo 11 fracción VII)

Normar y proyectar en coordinación con otras dependencias y entidades de la administración pública federal las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia (artículo 11 fracción XXIII)

Es una atribución de los Delegados del Distrito Federal el Vigilar el cumplimiento de los programas dentro de su ámbito delegacional y promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales (artículo 12 fracciones III y VI de la Ley de Desarrollo Urbano)

El programa General será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (artículo 17 de la Ley de Desarrollo Urbano)

Los programas formarán parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática (artículo 15)

Los Servicios Públicos Urbanos se prestarán de conformidad con las necesidades sociales y las prioridades que se establezcan en los programas (artículo 84)

La Secretaría podrá proveer la capacitación y la asistencia técnica en materias relacionadas con el desarrollo urbano (artículo 82)

El programa general, los programas Delegacionales y los programas Parciales contendrán Fundamentación, Motivación, objetivo y estrategia de desarrollo Urbano.

El sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano será aplicable en todo el territorio del Distrito Federal, de acuerdo a las disposiciones de los programas, como instrumento de fomento para el cumplimiento de las políticas y estrategias contenidos en los mismos (artículo 50)

Se deben elaborar los lineamientos y políticas para la protección, conservación y consolidación del medio ambiente (artículo 11 fracción XIX)

## **2.4 ESTATUTO DE GOBIERNO Y LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Julio de 1994, siendo reformado por decretos publicados los días 3 de Junio y 12 de Diciembre de 1995 y, por decreto de fecha 22 de Noviembre de 1996 y por decreto de 14 de Octubre de 1999. Y por decreto de 4 de Diciembre de 1997.

Ahora bien, uno de los tradicionales temas de la democracia mexicana, pero también de la vida en general de la nación con sus múltiples proyecciones políticas, administrativas, sociales, económicas y culturales. El centralismo mexicano, dato característico de nuestra historia, tiene consecuencias extremosas en: **a) la capital, y b) las entidades federativas.**

En la capital, juegan decisivamente los factores demográfico y político.

**a) El peso de los poderes federales, y de los otros poderes formales o informales que en torno se agrupan o que han surgido de manera natural y paralela (culturales, eclesiásticos)**

**b) El volumen y la densidad de la población (la más numerosa del país en una circunscripción reducida y sus características (plural, informada)**

Todo ello ha determinado soluciones desde el punto de vista de la administración y de la democracia, aunque desde el ángulo político, que implican un ejercicio centralista y concentrador de la autoridad.

Así vemos que el gobierno del Distrito Federal, está a cargo del Jefe de gobierno del Distrito Federal, el cual ejerce el poder por sí y a través de sus propios órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos (artículo 122 párrafo primero de la Constitución y 7º del Estatuto)

El Poder Legislativo en el Distrito Federal, es ejercido en parte por el Congreso de la Unión y la Asamblea legislativa. La “Constitución” es el Estatuto de Gobierno que aquél expide (artículo 73 y 122 inciso A, fracción II de la Constitución y 7º párrafo primero del Estatuto).

El Poder Legislativo, es mixto, por la intervención de órganos federales y locales (artículo 122 apartado “A” y artículo 24 del Estatuto).

Tiene atribuciones legislativas en el Distrito Federal:

- El Congreso de la Unión en materias no reservadas expresamente a la Asamblea Legislativa (artículo 122, inciso A, fracción I de la Constitución).

- La asamblea de legislativa, en el mayor número de materias administrativas y comunes.

Esto y aquélla a la inversa del régimen de distribución entre la Federación y los Estados, que reconoce a éstos todo lo que no se concede expresamente a aquella.

Por otro lado, se pretende que la composición de la Asamblea refleja la composición política del Distrito Federal, expresada en los comicios.

En la elección de sus integrantes se combinan los principios de mayoría relativa por distrito uninominal, y de representación proporcional por circunscripción plurinominal.

Hay dos reglas:

I) General, límite de representantes por partido: se pasó de 43, que son el 65.1 por ciento de los representantes, a 41, que son el 66 por ciento (artículo 122, fracción III de la Constitución y 37 del Estatuto)

II) Especial, mediante "cláusula de gobernabilidad": mayoría absoluta en la Asamblea al partido que por sí mismo obtenga el mayor número de constancias de mayoría relativa y por lo menos el treinta por ciento de la



votación en el Distrito Federal (artículo 122, base primera, fracción III de la Constitución y 37 del Estatuto)

La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de gobierno tiene facultades para expedir leyes en el ámbito local (artículo 122, Base Primera, fracción V de la Constitución)

La Asamblea Legislativa tiene poder de iniciativa ante el Congreso de la Unión en materias del Distrito Federal (artículo 122, base primera, fracción V de la Constitución)

Así vemos en el Título Cuarto, Capítulo Primero, sección primera del Estatuto y precisamente el artículo 42 del Estatuto, señala lo siguiente:

**"Art. 42.-** La Asamblea tiene facultad para:

I. Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el sólo efecto de que ordene su publicación . . ." y

IX.- Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos de este Estatuto de Gobierno, en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos: de presupuesto, contabilidad y gasto público, regulación de su contaduría mayor; bienes del

dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, participación ciudadana, organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas; transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios; y función social educativa de acuerdo con la distribución que haga el Congreso de la Unión en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. . .”

Y nos detenemos en este artículo, porque nos da pauta para entrar al análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que es publicada en la Gaceta del Distrito Federal el 29 de Diciembre de 1998, modificada por decretos publicado el día 20 de Mayo de 1999.

Esta Ley Orgánica, al igual que la federal, consta de tres títulos, que tratan las siguientes materias, el primero, de la administración pública del

Distrito Federal, con un primer capítulo, establece las bases generales de administración pública del Distrito Federal, el capítulo segundo, establece el territorio del Distrito Federal.

Es necesario señalar que como apuntábamos anteriormente, en el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo es representado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En dicha Ley, las disposiciones ahí contenidas son de orden e interés público y con el objeto de establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal (artículo 1º)

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, desempeña el poder conforme a las bases establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal)

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal será el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal (artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal)

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta es nombrado, en los términos del Estatuto de Gobierno y de la Ley electoral que expida la asamblea legislativa del Distrito Federal. La

elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 52 del Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal)

Esto sirve al propósito de:

Satisfacer un requerimiento democrático: gobierno del Distrito Federal que refleja la voluntad popular expresada en los comicios dentro de esta circunscripción territorial, no sólo en el conjunto del país.

Dentro de sus atribuciones el Jefe de Gobierno tiene, la facultad de nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos del Estatuto, y eso significa que tiene el control de nombramientos y mando de la fuerza pública (artículo 67, fracción VII del Estatuto de Gobierno)

Asimismo tiene la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa (artículo 67 fracción I del Estatuto de Gobierno)

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de promulgar, publicar y ejecutar las Leyes y Decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la

expedición de Reglamentos, Decretos y Acuerdos (artículo 67 fracción 11 del Estatuto de Gobierno)

Dentro de las obligaciones que tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se encuentra la de Enviar la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa (artículo 67 fracción XIII del Estatuto de Gobierno)

También el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene, la facultad y a su vez la obligación de formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (artículo 67 fracción XVI del Estatuto de Gobierno)

Tiene la obligación de informar al Presidente de la República sobre el Ejercicio de los Recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal y de las Entidades de su sector público e igualmente a la asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública (artículo 67 fracción XV del Estatuto de Gobierno)

Tiene la obligación de cumplir y ejecutar las Leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano Ejecutivo a su cargo o de sus dependencias (artículo 67 fracción III del Estatuto de Gobierno)

Ejerce las funciones de Dirección de los Servicios de Seguridad Pública (artículo 67 fracción XX del Estatuto de Gobierno).

**Dirige la planeación y ordenamiento del Desarrollo Urbano del Distrito Federal en los términos de las Leyes (artículo 67 fracción XXVI del Estatuto de Gobierno)**

**Le corresponde al Presidente de la República, proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato, en los términos que disponen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno (artículo 32 fracción I del Estatuto de Gobierno)**

**El Presidente de la República podrá determinar medidas de apoyo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la Ciudad (artículo 33 del Estatuto de Gobierno)**

**El Poder Judicial del Fuero Común en el Distrito Federal se Ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale (artículo 76 del Estatuto de Gobierno)**

**La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los demás órganos judiciales y de los Juzgados estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (artículo 83 del Estatuto de Gobierno)**

La administración pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, el cual se integrará con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización, y eficacia, de conformidad con la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa (artículo 86 del Estatuto de Gobierno)

La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de problemas de interés público (artículo 22 del Estatuto para el Distrito Federal)

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general (artículo 22 del Estatuto)

Votar y ser votados es un derecho de los ciudadanos del Distrito Federal y en igualdad de circunstancias ocupar cargos Públicos (artículo 20 del Estatuto para el Distrito Federal)

La Administración Pública del Distrito Federal será Central, Desconcentrada y Paraestatal (artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal).

La administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos (artículo 12 de dicha Ley Orgánica)

En el capítulo primero la Ley de la Administración Pública para el Distrito Federal establece que su contenido es de orden y de interés público y tiene como objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la cuestión administrativa y el despacho de sus funciones.

El capítulo segundo de dicha Ley Orgánica establece la competencia de las Secretarías, de la Oficialía Mayor de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Conserjería Jurídica y de Servicios Legales.

A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno, relaciones con Estados y Municipios, la coordinación metropolitana; trabajo y previsión social (artículo 23 de la Ley Orgánica)

Le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la reordenación, el Desarrollo Urbano y la promoción inmobiliaria (artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Local)

La Secretaría de Desarrollo Económico regulará las actividades económicas en los sectores Agropecuario, Industrial, Comercial y de Servicios con la finalidad de lograr el desarrollo (artículo 25 de la mencionada Ley Orgánica)



A la Secretaría de Obras y Servicios corresponde el despacho de las materias relativas a la normatividad de obras públicas y Servicios Urbanos; la construcción y operación hidráulica, proyectos y construcción del sistema de transporte colectivo, proyectos y construcción de obras públicas, proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable (artículo 27 de la Ley Orgánica)

A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, recreación, deporte administración de zoológicos, información social y servicios sociales comunitarios (artículo 28 de la Ley Orgánica)

El capítulo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señala que la administración local para el mejor ejercicio de sus funciones se auxiliará de órganos desconcentrados.

Son Organismos Descentralizados las entidades de la Administración Pública Paraestatal, aquellos que tienen personalidad Jurídica y patrimonio propio (artículo 40 de la Ley Orgánica)

De acuerdo a esta Ley, son prioridades, las actividades relativas al desarrollo económico y el empleo, con sujeción a las modalidades que dicte el

interés público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos (artículo 41 de la Ley Orgánica)

El artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal señala que se entiende por Empresas de Participación Estatal.

El capítulo cuarto del Título Tercero de la Ley Orgánica señala en que consisten los Fideicomisos Públicos.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL DESARROLLO POLÍTICO**

#### **3.1 EL ESTADO Y EL RÉGIMEN DE DERECHO**

#### **3.2 SOCIOLOGÍA Y DERECHO**

#### **3.3 SOCIOLOGÍA POBLACIONAL**

#### **3.4 FACTORES POLÍTICOS QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO SOCIAL**

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL DESARROLLO POLÍTICO**

Nuestra historia es el resumen de aspiraciones y reclamos, de logros y fracasos, de entregas y defecciones; pero nuestra historia es prueba irrefutable de la permanencia de nuestros valores fundamentales, de nuestra capacidad para actualizarlos y aplicarlos a nuestras cambiantes circunstancias, y de nuestra voluntad firme de ser cada día mejores.

#### **3.1 EL ESTADO Y EL RÉGIMEN DE DERECHO**

Los derechos del hombre ya no son considerados con tanto interés como en el siglo pasado, sino se estima que son más importantes los intereses de la Sociedad.

Como se desprende, que en la época revolucionaria y gracias al movimiento social de nuestro país de 1910, se tomó en cuenta y se preocupó por el cambio social de los hombres, debido a la situación que proliferaba en la época porfirista, los Constituyentes de 1917, se preocuparon más en la desigualdad de las clases sociales en el territorio nacional.

Ahora bien, el ideal de toda sociedad organizada, es tener normas justas que puedan satisfacer sus perentorias necesidades, y resolver las aspiraciones de todas sus clases sociales con sus diversas ideologías y valoraciones.

Encontrar las instituciones que las lleven a puerto seguro y tranquilo, pero siempre avanzando y superándose en el hacer cotidiano.

Es también el ideal inteligente de todo pueblo que se eleva por encima de la realidad social aplastante y lúcido sabe escoger a sus legisladores: fieles y elocuentes intérpretes de lo deseado.

Ellos postularán para el futuro inmediato y mediano las normas apropiadas para que la existencia y devenir de todos los días sea amable y se eleve más y más hasta el deber jurídico y justo.

Si así sucediera, diríamos que estamos ante una sociedad racional que se perfecciona por senderos pacíficos y sensatos y ha sabido tomar con prudencia y cordura, todo material empírico y a partir de él, va creando las instituciones jurídicas más idóneas.

Toda forma de convivencia con sus multifacéticos y heterogéneos intereses y propósitos, ambiciones y anhelos, únicamente puede darse y perfeccionarse a partir del derecho y sólo dentro del mismo.

Más aún, no hay humanidad posible que pueda vivir al margen del derecho. Vive espiritual y culturalmente por el y se realiza plenamente en él. "Toda voluntad y libertad ética, toda posibilidad de forjar y alcanzar valores humanismo trascendental, se da inexorablemente dentro de los imperativos categóricos e hipotéticos de la moral y el derecho."<sup>15</sup>

"Empero, enfatizamos que todo comportamiento moral, religioso, del trato social y político; positivo, bueno o malo, será siempre también un acto jurídico: imperativamente mandado, imperativamente prohibido o simplemente permitido."<sup>16</sup>

Y es en este último rubro de los actos lícitos permitidos, donde se manifiesta y expresa la más rica gama de los actos vitalmente libres y creadores de la condición humana. Llenos de imaginación y fantasía, saturados de poesía y ensueño, liberadores de todo determinismo físico y social.

Ahí es donde lo más puro y sano de los hombres se ubica y desenvuelve. Aquí es donde se inicia toda toma de conciencia auténtica y fecunda.

---

<sup>15</sup> RECASÉNS SICHES, Luis. "Vida Humana, Sociedad y Derecho." Editorial Porrúa. México. 1980. p. 185.

<sup>16</sup> GARCÍA MAYNES, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho." Cuadragésima Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1996. P. 220.

Es precisamente desde el umbral de los actos permitidos esenciales, donde se van instituyendo los fecundos derechos del hombre y el ciudadano, correlativos de deberes universales de respeto para el estado y sus órganos.

Pero igualmente, correlativos de obligaciones activas y concretas para los mismos.

El estado y sus órganos deben efectuar los procedimientos y resoluciones jurídicos, para que se actualicen y cumplan con fidelidad y rigor los actos permitidos esenciales del hombre y el ciudadano.

Sólo así la humanidad puede existir, sólo así puede cumplir su destino de ser portadora de valores y realizarlos plena y felizmente en los bienes de la cultura.

Esto último se logrará por la educación al través de la ciencia, la filosofía y la técnica.

El hombre tendrá oportunidad de expresarse con elocuencia imaginativa en una y todas las manifestaciones de la cultura, desarrollando capacidades creadoras insospechadas.

“Y si al través de la educación, la cultura encuentra cauce para manifestarse, a su vez, la educación y demás formas culturales: filosofía y

ciencia, lenguaje, arte, religión, política, economía y técnica sólo podrán conformarse en vida humana viviente y objetiva en y por el derecho.”<sup>17</sup>

Ésta y el estado garantizan la única y mejor organización para su existencia, su permanencia y estímulos a su creatividad.

El hombre planea y decide su destino final, al tomar conciencia de que únicamente podrá alcanzar la libertad en y por el derecho. Este le asegurará todas las posibilidades de elección.

“El derecho es la peculiar forma de la cultura que imputa al hombre no una, sino todas las personalidades necesarias y suficientes para el pleno desenvolvimiento de sus aptitudes y cualidades originarias.”

“El hombre es el único ser consciente y responsable de su libertad, que se lanza a aventuras insospechadas de superación, en pos de los ideales y fines valiosos.”<sup>18</sup>

Y proponiéndose estos fines es capaz de alcanzarlos, venciendo todos los obstáculos y superando las tentaciones contrarias a realizarlos. Y cuando

---

<sup>17</sup> RECASÉNS SICHES, Luis. “Filosofía del Derecho.” Décima Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1980. p. 160.

<sup>18</sup> KELSEN, Hans. “Teoría Pura del Derecho.” Traducción de Roberto J. Vernengo. Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. p. 78.



lo logra con ejemplar esfuerzo, adquiere el máximo atributo de persona: la más rigurosa significación ético-filosófica.

Por la cultura, la humanidad acrecienta y enriquece sus bienes y hace de la vida algo noble, placentero y digno de vivirse. Vida humana objetivada que ahí queda para legado y patrimonio universal de generaciones futuras. Valores actualizados en bienes de progreso irreversibles y expresiones genuinas de la grandeza humana en el devenir de su historia. Y todo esto y aquello, en forma imaginaria y posible, lo proyectan los hombres programando su vida, meditando en sus quehaceres, aún los más modestos.

Sofiar en inmortales designios, aspirar al fin final. Éticamente ningún hombre puede alcanzar nada de lo deseado, si no es dentro de la totalidad de lo humano.

Pero cómo es posible que los hombres individualmente considerados, no se pierdan y destruyan, desapareciendo en la inmensa marejada de la totalidad de lo humano.

Sólo por la majestad normativa más congruente y lógica a la satisfacción de sus exigencias y a la realización de sus ideales: el estado.

El estado es la más estilizada y sutil conformación del derecho. Es su producto más elaborado, acabado y aun perfecto.

En la institución que redondea, unifica, totaliza y hace culminar el orden jurídico. Es la persona por excelencia en cuanto él es el centro supremo de imputación normativa; que se traduce en un conjunto de derechos y obligaciones. Es el ente jurídico que posee el máximo de atribuciones soberanas, pero también tiene el máximo de deberes y responsabilidades.

El estado sistematiza, jerarquiza, interpreta y aplica el derecho en todos los ámbitos. En otra forma dicho: el estado sintetiza total y unitariamente la voluntad de un pueblo, (a pesar de sus muy contrarios intereses e ideologías, pues estos serán también contenido o materiales de regular por el orden jurídico), que ha sabido llegar a expresarse por el único medio más objetivo y universal: el deber ser jurídico.

Deber ser que alcanza su culminación expresiva en la norma fundamental positiva y vigente: la Constitución.

En la norma constitucional, el pueblo expresa todo cuanto siente, piensa y quiere; ya con parca pobreza o fecunda y genial visión del futuro. Acrisola allí su existencia, su idiosincrasia, su normal cotidiana.

Sus características irreductibles están en ella plasmadas. Y el estado, como su personalidad suprema y su fiel intérprete, puede disponer potencialmente a futuro de la soberanía que la misma constitución le confiere para que se inicie en vía de delegación: la producción derivativa del derecho,

hasta llegar a las últimas consecuencias jurídicas en el proceso de interpretación, aplicación y ejecución de las normas; pues todo acto de aplicación de una norma superior, es también un acto de creación de una norma inmediata inferior.

### **3.2 SOCIOLOGÍA Y DERECHO**

El estado es soberano porque dentro de su propio ámbito interno, hace posible que el pueblo se autolegise.

Una vez que el pueblo todo actúa políticamente, decide instituir sus propias normas.

Se autodetermina de manera independiente de los demás órdenes.

En ella se manifiestan todos los rasgos característicos e inconfundibles de una comunidad, como expresiones dignas de sus nacionales.

La soberanía, igualmente significa legitimidad y autenticidad en los actos de los gobernantes.

Dichos actos deberán ser respetados y si es posible, realizados hasta sus últimas consecuencias, cuando emanen fiel y directamente del derecho y

no de la voluntad subjetiva y caprichosa (arbitraria) de un autócrata o dictador o de grupos de presión con poderes ilegítimos.

Toda sociedad que se decide a vivir y sobrevivir.

A hacer su propia historia y a distinguirse entre las demás; deberá hacerlo dentro y por conducto del estado.

Esta será su necesaria y eficaz posibilidad.

En el estado se encuentra también respetado y conservado, el invaluable legado de los tiempos idos, siempre presente en la dinámica actual de la historia y gran estímulo para las generaciones futuras y preservado por el cuidado de los nacionales: las grandes gestas de los héroes, leyendas, mitos, rituales de la patria y sus símbolos, magníficos monumentos, obras de arte, inventos, descubrimientos, etcétera.

"Desgraciadamente, las ideologías revolucionarias han confundido (por deformaciones de una falsa conciencia), los intereses de la llamada clase burguesa, como propios del estado y que afirman a ella representan y sirven."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> SEMO, Enrique. "Historia del Capitalismo en México, los Orígenes, 1921-1963." Editorial Era. México. 1983. p. 89.

Con criterio tal, aun los intelectuales son considerados despectivamente, como pequeños burgueses e incluidos en esta clase.

Todos los actos mezquinos, represivos y destructores de dicha clase, han sido atribuidas como acciones propias del estado.

La población es precisamente el elemento que estructura su carácter pensante y ejecutor.

La población es lo más valioso e inapreciable del estado: su conciencia y razón de ser.

Cabe destacar, que la voluntad del estado no se confunde, ni es la voluntad bio-síquica de los hombres individuales.

Los actos jurídicos de cualquier sujeto de derecho, no pueden ser las conductas caprichosas de individuos equivocados a quienes se les imputa personalidad; pues toda conducta jurídica necesariamente emana de las normas.

Lo cierto es, que los hombres son los que deben adecuar su comportamiento a las conductas objetivas de las normas y no al revés.

Es el comportamiento común y corriente de los individuos, el que habrá de elevarse hasta el deber ser del derecho y la moral.

La voluntad objetiva está escrita en las normas y no en el pensamiento y querer personalísimos y subjetivos de los hombres.

“Y si ello es así, máxime en cuanto a la voluntad y generalidad de los actos estatales, que son la expresión más genuina de la voluntad suprema normativa (constitución); y expresión también de todo querer ideal y valioso que pretenda cambiar o reformar a la misma norma fundamental positiva y vigente.”<sup>20</sup>

Lo asentado, se hace más claro si recapacitamos que el estado como sujeto jurídico estable y permanente, da fijeza al orden, mantiene la paz, otorga seguridades, procura el bien común y aspira a lograr el valor de la justicia.

Su personalidad no descansa en ninguna entidad real de carácter bio-síquico, lo que si sucede en el caso de los hombres individualmente considerados, y a quienes se les puede imputar o atribuir muy variadas personalidades.

---

<sup>20</sup> HOSELITS, Berts. “Aspectos Sociológicos del Desarrollo Económico.” Segunda Edición. Editorial Hispano Europea. Barcelona. España. 1980. p. 180.

Y esto dará mejores resultados, cuando el derecho sea más racional y democrático, receptáculo fiel del hombre y al servicio de ideologías positivas.

Pues no existe actividad humana que el derecho no pueda regular.

Por ello el estado viene a ser el instrumento más idóneo para regular, encauzar y dirigir cualquiera materia o contenido, ya sea este de la naturaleza o del mundo de la cultura.

“Y si el estado ha alcanzado dentro de la técnica jurídica grado de perfección, no puede desaparecer así simplemente, ni volver a estudios regresivos (a pesar de opiniones muy respetables de anarquistas exaltados y marxistas dogmáticos).”<sup>21</sup>

Y si el estado es sólo un medio, un instrumento de técnica específica coactiva que se identifica con todo un sistema de derecho, entonces el estado no puede ser malo ni bueno.

Tampoco puede ser represivo en sí mismo.

---

<sup>21</sup> SPEKKE, Andrew A. “Los Próximos 25 años. Antecala del Siglo XXI.” Editorial Tres Tiempos. Buenos Aires, Argentina. 1975 p. 119.

Los calificativos de fuerza, violación, corrupción, extorsión, etcétera, que comúnmente se le aplican, le son ajenos.

Ellos corresponden con rigor a conductas síquicas de malos gobernantes, de grupos elitistas u oligárquicos y a mediocres funcionarios que con pretensiones de poder económico y militar, ejercen presiones para extender más aún su dominio y hegemonía, ya sobre su propio pueblo; ya en proyección imperialista sobre comunidades ajenas.

Tal padecimiento y desgracia de las sociedades actuales son ya inocultables.

Máxime cuando se trata de grupos compactos y transnacionales que extienden sus demoledores tentáculos por todo el orbe civilizado.

Violadores reincidentes del derecho internacional y nacional; pobladores del hombre universal y genocidas lanzadores de bombas de napalm, y atómicas.

Grupos de presión y de interés que irracionalmente quieren imponer su puro dominio económico-militar, por encima de los derechos soberanos de los pueblos y de los estados.



De ahí también, que muchos acuerdos y convenciones que se supone celebran las naciones, no sean las decisiones fieles y auténticas de sus estados, sino decisiones caprichosas y soberbias de malos políticos, que encubiertos y protegidos con la máscara de estadistas (a causa de irrefrenables e irreflexivas ambiciones patológicas), supeditan los altos destinos de sus países, a sus mezquinos y mercantilistas intereses.

“El estado no puede y no debe ser substancializado (hipostasiado). No tiene materia y contenido propios. Pero sí puede establecer todas las condiciones o requisitos apropiados sobre equis materias, ya sean de la naturaleza o la cultura. Requisitos y condiciones que servirán de base a los supuestos y consecuencias jurídicas en toda relación hipotética imputativa de la norma jurídica para estructurar debidamente las conductas condicionantes (supuestos) y las condicionadas (consecuencias).”<sup>22</sup>

Para concluir, afirmamos también que el estado no es ente vacío o privado de valoraciones. Por el contrario, en él se conjuncionan y unifican todas las exigencias axiológicas imperantes y posibles de un pueblo con energía vital, dentro de un tiempo y lugar determinados.

De manera tal que en esta superior personalidad de cualquier sistema jurídico, se depositan y concilian todas las voluntades individuales y subjetivas de los hombres con sus más complejos intereses y apetencias. En la

---

<sup>22</sup> ETZIONI, Amitai y Eva. “Los Cambios Sociales.” Fondo de Cultura Económica. México. 1989. p. 68.

expresión máxima del estado: se tamizan, acrisolan y justifican. Inexorablemente el estado todo lo recibe, todo lo interpreta, todo lo resuelve y trata de satisfacer.

### **3.3 SOCIOLOGÍA POBLACIONAL**

Pocos estudios sociológicos conocemos de la población y los grupos sociales.

El tamaño y los cambios de la población se han relacionado generalmente con aspectos particulares de la estructura o con fenómenos sociales concretos.

Por su parte, el análisis de los grupos sociales generalmente se realiza dentro del marco de la estructura social.

En nuestro caso personal, nos interesa el análisis de la interrelación entre el cambio demográfico, los grupos sociales agentes de ese cambio y el desarrollo económico en nuestro país.

Para los efectos de este trabajo no entramos al análisis de la distribución de la población mexicana en grupos sociales, ni al estudio de las dimensiones,

el número y las características de esos grupos, aspecto importante de nuestra sociedad.

En general puede decirse que todas las sociedades parecen pasar de un tipo tradicional a un tipo moderno.

No podemos negar que durante los tres últimos siglos, cierto número de sociedades fueron las precursoras de la modernización, ante todo configurando un nuevo tipo de estructura social que hoy muchas sociedades parecen inclinarse a adquirir.

Esta parte del trabajo está dedicada a examinar la aparición de la sociedad moderna, a partir del fenómeno de la transición demográfica.

En términos generales, la transición de la sociedad tradicional a la moderna implica:

“1. Una revolución demográfica en la que disminuyan rápidamente la tasa de defunciones y la de nacimientos.”

“2. El número de tamaño, alcance y permeabilidad de la familia.”

3. La apertura del sistema de estratificación a índices de movilidad mucho más altos.”

"4. La transición de una estructura tribal o feudal a una burocracia de tipo democrático o totalitario."

"5. La disminución de la influencia de la religión."

"6. La separación de la educación de la familia y de la vida de la comunidad, la prolongación y enriquecimiento del proceso educativo, la expansión enorme de la educación, desde un monopolio de muy pocos a ser propiedad de los muchos."

"7. La creación de una "cultura de masas" alimentada por la educación de las masas y la creación de medios de comunicación para las mismas."

"8. La aparición de una "economía de mercado" y, aún más importante, de la industrialización." <sup>23</sup>

De los puntos anteriores consideramos que la tendencia más importante y de mayor alcance en la población moderna es el descenso mundial del índice de mortalidad.

---

<sup>23</sup> TRUEBA DÁVALOS, José. "Planteos de Teoría Sociológica. Las Estructuras Sociales y la Dinámica del Cambio." Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A.C. México. 1976. p. 122.

Este fue no sólo el primer gran cambio que pudo observarse en la evolución del ciclo demográfico moderno, sino también el que desencadenó la mayor parte de los cambios, pues la revolución tecnológica y económica de los tiempos modernos ejerció sus primeros y principales efectos demográficos sobre la mortalidad.

Ahora bien, actualmente la política de población logra una posición importante y orientadora frente a la necesidad de disminuir el crecimiento de la oferta y descentralizar el desarrollo industrial a través de metas concretas.

La búsqueda de mayor producción y empleo, y la satisfacción de necesidades básicas de la población constituyen las orientaciones actuales de la política gubernamental que ha refrendado el pacto con el capital.

El éxito depende también de la tranquilidad social que se logre, lo que justifica y obliga a aceptar la reforma política de participación pluripartidista, y de llegar a este punto recordemos la importancia de los avances en ciertas áreas consideradas más sociales que económicas y que han sido la respuesta a la lucha de los trabajadores por mejorar sus condiciones de vida y de los campesinos por la tierra, en un sistema en donde se ha dado aún la confrontación con el capital, y que por lo pronto opera en la arena política a través de formas corporativas por sectores, a través de las cuales se han logrado beneficios al obrero organizado que detenta una buena parte del

acervo social global, particularmente de los servicios de salud, educación y vivienda.

Es por esta vía por la que se han dado cambios importantes en los niveles de la mortalidad y se inician cambios en la fecundidad.

Esto significa en el capitalismo tardío y desequilibrado, que la transición demográfica tiende a retrasarse (en tiempo relativo frente a la disminución de la mortalidad) como resultado de su propia historia.

Lograr cambios en la edad media al matrimonio está en relación con el requerimiento de sobrevivencia y reproducción de patrones que corresponden a diversos modos de producción y que por ahora en México no existen, manteniendo un proceso que busca prolongarse y profundizar en sus contradicciones.

Se manifiesta en el uso del trabajo familiar en el campo y en formas renovadas de estrategia de sobrevivencia de los pobres en las ciudades, en donde se concentra el excedente poblacional rural y el ejército de reserva industrial, que forma parte de la sobrepoblación relativa.

En ambos casos la familia grande es necesaria. Las diferencias de la fecundidad según características sociales y económicas se acentúan cada vez más en íntima relación con factores como urbanización, educación, nivel de

empleo, etcétera, que orientan el cambio en la reproducción total de la población hacia niveles más bajos con la característica de que tal disminución se acentúa según la posición de los individuos y/o las familias en la estructura de clases, que atraviesa todos los sectores de la sociedad y en relación con las modalidades específicas de las relaciones sociales que se dan al interior de formas precapitalistas y capitalistas de producción, las que coexisten y en donde los miembros de la familia participan indispensablemente.

La familia como unidad de producción ya no es estable, sus miembros trabajan en el predio familiar, en el taller rústico artesanal, se ocupan en servicios domésticos en la ciudad cercana o en la capital, temporalmente en explotaciones agrícolas capitalistas como asalariados, migran a la ciudad, van a los Estados Unidos como “espaldas mojadas” y muy pocos se convierten en obreros especializados o trabajan en servicios que requieren un mínimo de calificación.

Pero al mismo tiempo, mantienen su identidad familiar y comunitaria a la que incorporan manufacturas y medios de comunicación en donde están presentes las “bondades” de la vida en la capital y también la planificación familiar.

La familia obrera está envuelta en pautas de consumo y sustitución de tareas por aparatos electrodomésticos de baja calidad y lograr incorporar a

muy pocos de sus miembros en ocupaciones mejor remuneradas, generalmente por la vía de educación especializada de corta duración.

Preserva su ocupación estable frente al ejército de desocupados o al excedente rural, con los que mantiene algunas relaciones, se vuelve conservador y sigue las consignas de su sindicato.

De cualquier manera el capital monopólico crea empleos en la industria que se reproducen en los servicios, con ciclos expansivos y recesivos considerables, que agudizan la concentración del ingreso, restringen el empleo y orientan la producción cada vez más hacia artículos de consumo duraderos, de mayor valor y bienes de capital con coeficiente de capital más alto, creando un mercado de trabajo formal que exige una demanda de mano de obra que incorpora a los más calificados, los que están plenamente incorporados a pautas reproductivas bajas, la familia es pequeña y disfrutan de todas las ventajas del desarrollo.

El elemento moderno, la anticoncepción eficaz, se convierte en un factor estratégico, que ha tenido la virtud de generarse dentro de la más alta tecnología y desarrollo científico.

En el caso de México la política de población se genera dentro de esta pauta y responde a la necesidad de ampliar los diversos escenarios de la operación capitalista.



Para concluir diremos que no obstante, es importante mantener la expectativa del logro, en algún momento, de condiciones de vida mejores que se cumplan para una minoría, y asegurar la formación de fuerza de trabajo para el capital cada vez mejor calificado.

De cualquier manera se está aún frente a un crecimiento demográfico considerable y la transición no llega a darse con plenitud.

Tendrán que efectuarse las transformaciones mayores en las condiciones de vida de la población para que esto sea posible y pueda pensarse en crecimientos demográficos mínimos.

El problema central del modo de producción capitalista que se agudiza en los países atrasados, no se modifica: la negociación de los beneficios del trabajo a quienes lo realizan.

### **3.4 FACTORES POLÍTICOS QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO SOCIAL**

Uno de los rasgos determinantes del sistema político mexicano es la formación y reclutamiento del personal político.

La coopción se ha mantenido invariable en todos los niveles desde los tiempos de la dinastía sonoreense, dejando de lado las formas democráticas de reclutamiento, o, al menos, mitigándolas o utilizándolas como un indicador político más que como la única forma de constitución del poder.

La participación no queda totalmente cerrada, pero está sometida a unas reglas tan severas y exigentes que a la primera ojeada, puede verse cómo el mantenimiento del sistema se sitúa por encima de la libre expresión popular.

Razones históricas hay a montones para explicar tal situación.

El sistema político, pese a esto, ha sufrido cambios y alteraciones que han sido otras tantas formas de adaptación a la realidad social.

Pensar que la distribución y ejercicio del poder en 1979, sigue las mismas pautas que en 1929 es, a su vez, negado por cualquier evidencia histórica.

Ni el PNR es el PRI, ni los partidos opositores del PNR son los opositores del PRI, ni los canales de reclutamiento político son los mismos hoy que los utilizados por el general Calles o el presidente Pascual Ortiz Rubio.

El ejército ya no ocupa el primer plano de la vida política y los sindicatos oficiales se han convertido en uno de los ejes de cualquier actividad pública.

Ha habido cambios profundos en el sistema político mexicano que, de todos modos, no han alterado su naturaleza autoritaria, y por lo tanto, el problema de la democracia sigue en pie.

Ahora bien, un punto esencial para los gobiernos mexicanos ha sido el abstencionismo o sea, la no participación como forma expresa y manifiesta de repudio.

Al menos, tal ha sido la tesis defendida por los partidos de oposición, nacionales o no.

El sistema político, al cerrar la vía a la libre organización en el propio PRI. Participación y legitimidad se ven, pues, inseparables, no sin razón.

Esta tesis, así planteada, debería ser analizada desde el punto de vista propio del sistema político mexicano, para situarla después en un contexto más amplio.

Por otro lado, no debemos olvidar que sin haberse podido eliminar completamente las prácticas fraudulentas, en los distritos urbanos los resultados muestran luchas cada vez más cerradas y un equilibrio de fuerza que va estudiando el abismo que se abría entre los logros del partido dominante y los de oposición.

La reforma electoral y su consecuencia inmediata, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, así como las reformas constitucionales que, por fuerza, exigía la nueva ley, ya anunciada en el Plan Básico del PRI, mantuvo el principio de dominio indiscutible de la mayoría, pero confería un espacio mucho más amplio a la oposición, así como una serie de garantías en el proceso electoral, cuya aplicación depende en lo fundamental de la capacidad de los partidos para exigir las y llevarlas a la práctica.

El Estado sólo formalmente declara su neutralidad; su poder y su parcialidad sólo encuentra su valladar en el crecimiento de los partidos y organizaciones políticas a quienes le da una capacidad irrestricta de organización y garantiza una independencia absoluta.

La participación o indiferencia política es una responsabilidad compartida entre socios desiguales, pero que persiguen un fin parcialmente común; es tan del interés de los partidos, de todos los partidos, ver aumentar la participación en todas sus formas y modalidades, como del Estado.

La participación, como era de esperarse, no ha aumentado y la respuesta esperada ha sido aplazada o, de plano, es imposible.

No se trata sólo de un problema que refleja exclusivamente en las cifras, como ya se señaló; hay, ante todo, una situación social, política y cultural, que

concurrir al mantenimiento de un sistema autosostenido, de participación limitada o, más precisamente, de participación por eclipses.

El Estado intenta y logra movilizar para sostener sus propias decisiones, evitando el tipo de manifestación que pueda poner en peligro su existencia. En esto no difiere de los otros Estados.

La Reforma Política amplía el espacio político concedido a las oposiciones, manteniendo y en cierta medida reforzando la legitimidad general del Estado, buscando apoyo difuso al sistema.

Solicita, pues, un apoyo electoral, más no acepta una capacidad organizativa superior a la suya denominada por su opositor, capaz de desviarse de una función estrictamente electoral-parlamentaria y que pudiera originar movimientos incontrolados e incontrolables.

La estrepitosa caída del voto por el PRI es quizá el síntoma más revelador de la nueva situación a la que quiere atender la Reforma Política.

Varios factores han incidido en este fenómeno, relativamente nuevo en el panorama electoral mexicano.

La baja votación obtenida por este partido se debe más al abandono de las añejas prácticas caciquiles que a un desgano electoral: la altísima participación era más obra de los caciques que de los ciudadanos.

En recuento más preciso de los votos, la presencia de los partidos de oposición en todos los niveles del proceso electoral pero sobre todo, la voluntad del Estado de cerrar, en la medida de lo posible, el camino al fraude, han dado cifras que jamás se esperaron en México; menos del cincuenta por ciento de participación en unas elecciones.

Asimismo la desconfianza mostrada por los posibles electores se ha hecho palpable en algunos estados de la República.

El dilema no es fácil de resolver: abrir las puertas de par en par a la participación pondría en peligro la naturaleza misma del Estado.

El comportamiento electoral de las grandes ciudades mexicanas revela esta nueva situación hay clara tendencia hacia la participación, cosa que se explica por la concentración del ingreso, de la cultura y de la comunicación.

La posibilidad ofrecida a los partidos de vigilar el proceso electoral ha sido vista como una garantía de honestidad y, de hecho, las ciudades siguen una pauta diferente en todo a la de las zonas rurales.

Para concluir diremos que la modernización política de las zonas urbanas de México es un hecho seguro.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL DESARROLLO ECONÓMICO**

- 4.1 EL INCREMENTO EN EL PODER ADQUISITIVO DEL NÚCLEO FAMILIAR**
- 4.2 LA REDUCCIÓN DEL PODER ADQUISITIVO Y LA INTERMEDIACIÓN MERCANTIL**
- 4.3 LA ADQUISICIÓN EN COMÚN DE INSUMOS PARA LAS ACTIVIDADES INDIVIDUALES DE PRODUCCIÓN**
- 4.4 FACTORES ECONÓMICOS QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO SOCIAL**



## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL DESARROLLO ECONÓMICO**

El proceso legislativo no ha sido producto de la irreflexión, ni menos aún del capricho de los gobernantes. La cada vez mayor intervención del Gobierno en el desarrollo integral del País, a través de su participación en los campos social y económico, ha sido y es una de las razones fundamentales para que el marco jurídico se aprestara a regular situaciones de hecho que lo habían desbordado, como aconteció precisamente con la justicia económica, justamente por el requerimiento del pueblo que solamente en esa forma está en condiciones de acceder a situaciones de bienestar.

#### **4.1 EL INCREMENTO EN EL PODER ADQUISITIVO DEL NÚCLEO FAMILIAR**

En esa misma experiencia que ha servido para elaborar paulatinamente un orden jurídico más acorde con la realidad socioeconómica del país, que regule el quehacer de la Administración Pública como un todo congruente, armónico y unitario y prevea sus actividades a corto, mediano y largo plazo, con lo que se procura mantener el equilibrio entre los diferentes intereses de la colectividad.

En todo ello subyace como factor determinante el pueblo, que exige y tiene derecho a exigir que el gobierno genere más y mejores satisfacciones para su provecho.

La presencia de aquél en actividades que en un régimen liberal se considerarían propias de los particulares, se origina justamente por el requerimiento del pueblo que solamente en esa forma está en condiciones de acceder a situaciones de bienestar, que por motivos de desigualdad económica eran exclusivas de unos cuantos.

Así vemos a la justicia económica ya que responde a una necesidad del Estado Social de Derecho, en el cual se observa un crecimiento desorbitado de la administración pública.

Tomando en cuenta que el Estado Social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; lo que implica redistribuir bienes y servicios a fin de obtener una meta muy difícil de alcanzar: la justicia social, y por este motivo se le ha calificado como Estado de Bienestar, pero también Estado benefactor, promotor, distribuidor, manager, etc.

Podemos observar en la realidad jurídica y social de nuestra época que se identifican casi totalmente los conceptos de gobernado y administrado, ya

que el primero se encuentra inmerso en el mundo, a veces impenetrable, de la actividad administrativa, y en ocasiones impotente y desorientado para defender su escasa esfera de libertad frente a una creciente reglamentación administrativa que llega a ser aplastante.

Es cierto que se han establecido varios instrumentos tradicionales para la defensa de los administrados, como los recursos administrativos y el contencioso administrativo, los primeros ante la misma administración activa y el segundo por conducto de tribunales especializados, pero aun cuando son eficaces en términos generales, han llegado a recargarse de tal manera, que son lentos y costosos por lo que es indispensable el establecimiento de otros mecanismos más ágiles, los que, por medio de procedimientos flexibles, rápidos y poco onerosos, puedan resolver los incontables conflictos entre los propios administrados y la administración.

Lo anterior sirve de fundamento para el mejoramiento en las condiciones de vida, ya que existe la necesidad de mejorar la justicia en nuestra sociedad, para evitar violaciones a garantías individuales.

La visión que presenta al Estado como separado de la sociedad cada día va siendo más obsoleta.

Tanto en la revisión de los clásicos de los que sus seguidores desprendieron tal impresión -en especial nos referimos a la errónea

interpretación del divorcio de que habla Engels- como nuevas interpretaciones del capitalismo, va quedando claro "que no existen relaciones deterministas unilineales en las formaciones económico-sociales." <sup>24</sup>

La base de la confusión reside más en el entendimiento ideológico que ubica como la estructura a la producción misma y a la superestructura como la desprendida de la anterior hasta divorciarse.

Tal concepción respondía más a la delimitación y limitación a que se pretendía acorralar al Estado, que a una verdadera descripción de las relaciones económico-políticas del momento histórico en cuestión.

Sin intentar aquí entablar una polémica sobre el papel histórico del Estado, si queremos dejar anotado, aunque sea el paso, el hecho que "es gracias al Estado que el capitalismo se extiende y aún más, podríamos decir que gracias a él surge." <sup>25</sup>

Hoy en día no es la teoría o el avance científico el que destruye tal concepción sino el Estado mismo y las tareas a que lo va obligando el desarrollo capitalista.

---

<sup>24</sup> O'CONNOR, James. "Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana." Ediciones Periférica. Argentina. 1994. p. 60.

<sup>25</sup> PARRY J. "Europa y la Expansión del Mundo." Breviarios del Fondo de Cultura Económica. México. 1992. p. 82.

Así por ejemplo, el Estado puede plantear unidades nacionales para la defensa de toda la sociedad cuando en el fondo, la unidad significa el aplazamiento de la resolución de reivindicaciones particulares que pueden afectar a la acumulación.

Es así como el Estado se empeña -y muchas veces logra- en convertir el interés particular de la clase dominante y su propio interés general de toda la sociedad.

Ahora bien, lo anterior es cierto, pero no completo, ya que la sociedad política logra sobrevivir en la medida que el sistema prevalece, de tal manera que se encuentra defendiendo al interés general olvidando el verdadero contenido de éste.

A manera de ejemplo, esto en parte lo explica el hecho que hoy la forma de sindicato ya no tenga como meta ser el vehículo del proyecto de una clase, como lo fue en el siglo XIX, sino que ahora es el instrumento necesario para regular las relaciones entre capital y trabajo.

Aquí llegamos a uno de los aspectos más importantes e interesantes de la relación entre ambas instancias.

Podemos afirmar que la función más importante del Estado es asegurar que se mantengan las condiciones para asegurar la reproducción del sistema,

lo que por supuesto incluye de forma marcada y relevante una creciente intervención del Estado en el seno de la sociedad civil.

Así paradójicamente vemos que si el inicio del capitalismo muestra la diferenciación -por lo menos aparente- entre el Estado y la economía, hoy en día, o sea la época del capitalismo monopolista se ve claramente la tendencia contraria: la relación cada día más estrecha entre los dos.

No solamente la economía no determina mecánicamente a la política, sino sin el papel económico-político que juega el Estado, difícilmente puede el capital expandirse y lograr seguir acumulando.

Ciertamente hoy este papel económico, que solamente es nuevo por las dimensiones que está tomando, llama la atención de un número creciente de estudiosos, pero lo más significativo es que la burguesía hace a un lado las exigencias que sostuvo en la época del Estado liberal, para pasar a exigir la intervención del Estado en las áreas económicas, sociales y políticamente problemáticas y que de alguna manera u otra incluyen inestabilidad al sistema.

Cierto que el proceso de desarrollo acarrea una creciente complejización de las relaciones sociales, económicas y políticas, pero también es cierto que el Estado tiene un papel fundamental en ambos contextos: en el del desarrollo y en el de la complejización.

Consideramos por ejemplo la política salarial del Estado mexicano.

El Estado ha promovido la formación de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, de composición tripartita, donde él mismo, con los representantes del capital y de una parte de la representación de la fuerza de trabajo acuerdan los aumentos que regirán al salario mínimo nacionalmente.

Dentro de este ámbito el "representante" de la clase obrera es el Congreso del Trabajo que agrupa a las grandes centrales y sindicatos de industria y que negocia el salario mínimo cada año.

De tal manera que los obreros que participan en la comisión, en tanto representantes de una institución que forma parte del Estado, antes que nada enfrentan los problemas de la estabilidad estatal, que las reivindicaciones obreras.

Casi lo mismo podría decirse de los representantes patronales, solamente, es necesario anotar, que mientras los obreros que dejan de serlo en el momento de entrar a la política -me refiero a México y en nivel mencionado-, los empresarios no, además que discutiéndose el precio de la fuerza de trabajo y la posibilidad de mantenerlo bajo, los patronos poca posibilidad tienen de ser incongruentes.

De esta manera el Estado puede regular el precio de la fuerza de trabajo con el apoyo del llamado movimiento obrero. Con lo que aparentemente cuenta con consenso y el apoyo de un sector numeroso de la sociedad civil.

Por otro lado el deterioro de las tierras en el campo, la tecnificación de las tierras y el tipo de cultivos que se van escogiendo, la emigración del campo a la ciudad, el avance tecnológico en la industria y la capacidad instalada no utilizada, el aumento de la población derivada de la alta tasa de natalidad, más el aumento en las expectativas de vida, son entre otros factores los que provocan un fuerte desempleo, que enfocado en sus aspectos meramente económicos representa una traba importante a la realización de las mercancías y por lo tanto un serio obstáculo a la expansión del mercado.

Así estamos de acuerdo con Cardan, quien refiere que “el aumento de las necesidades y la situación financiera perpetuamente precaria de casi todos los asalariados hace que, a pesar de los subsidios de paro (en general miserables), el ser parado es algo tan insoportable actualmente como antaño. Es además indiscutible que la sociedad que permite que un solo hombre esté en paro forzoso es una sociedad absurda.”<sup>26</sup>

El salario en estos dos campos se regula más que nada a partir del salario mínimo.

---

<sup>26</sup> CARDAN, Paul. “Capitalismo Moderno y Revolución.” Ediciones Seix Barrol. España. 1995. p. 71.



En los niveles de calificación el Estado llega a competir con el capital privado, pero aparentemente no hay grandes brechas.

Hemos mencionado el caso del salario porque en los últimos tres años ha sido uno de los aspectos que más se han destacado de la política estatal, ya que los dirigentes de la política económica creen que deprimiendo el salario, el capital logrará aumentar su acumulación y reinvertirá, y con esto se resolverá la crisis económica.

La primera parte del planteamiento es cierta, pero la conclusión no. Sin embargo lo importante de destacar es que por medio de esto el Estado muestra su alcance interventor y también hasta que punto puede cubrir rubros fundamentales en las relaciones económico-políticas y normarlas e inclusive determinarlas.

Como vimos, el Estado no lo hace solo. Cuenta con una representación obrera que de lo último que le preocupa, es por el nivel de vida de la clase; con una representación campesina que no está interesada en el mejoramiento de las condiciones de existencia de los trabajadores de la tierra.

Ambas están interesadas, a partir de ser parte del Estado y como representación en ganar posiciones en tanto tales y en asegurar la tranquilidad del sistema.

La estabilidad del sistema político ciertamente descansa en el despojo que las clases sociales han sufrido de sus instancias de organización y medios de lucha, erigiéndose el Estado por encima de todos ellos como pulpo político, a la vez que los penetra con sus múltiples instrumentos de mediación, intervención, conciliación, arbitraje, coacción y represión.

#### **4.2 LA REDUCCIÓN DEL PODER ADQUISITIVO Y LA INTERMEDIACIÓN MERCANTIL**

Ya desde sus orígenes, los seres de la especie humana cooperaron para vivir y sobrevivir.

Cooperaron socialmente y cooperaron económicamente.

La más antigua aplicación de esta norma se encuentra desde el origen de la humanidad, cuando existían innumerables pequeñas "economías cerradas."

Individualmente, y sobre todo, reunidos en pequeños grupos, los hombres de esas épocas primitivas cultivaron el suelo o fabricaron productos rudimentarios, no con el fin de venderlos con beneficio o cambiarlos, sino con el propósito de consumirlos ellos mismos.

Propietarios de estos modestos medios de producción, consumían al precio de costo los productos así obtenidos por medio del trabajo común, en ellos se encontraba ya realizada la doble calidad de productores-consumidores, que es la característica de toda organización de cooperación entendida en el sentido amplio de la palabra.

Las comunidades agrícolas, desde tiempos remotos, trabajaban juntas en las cosechas, o designaban a algunos de sus miembros para que llevaran a pastar el ganado o las ovejas que pertenecían a varias familias.

En la antigua Mesopotamia y en la Holanda medieval, siempre que los cultivos dependían de la conducción o captación de agua, era necesario un sistema de ayuda mutua, de cooperación, organizados para construir y mantener en buen estado los canales, diques, presas y desagües, para que las compuertas se abrieran en el momento oportuno y para que no sobrara o faltara agua en las tierras de algún labrador.

La ayuda mutua, la cooperación, aún en asuntos más estrictamente comerciales, es antiquísima.

Continuando con este orden de ideas citamos a Francisco Frola; "La Cooperación es la unión espontánea de todos aquellos que aspiran a satisfacer directamente sus propias necesidades inmediatas, mediante el auxilio mutuo, basándose en determinadas reglas libremente aceptadas, ya

que suprime los intermediarios, substituye la fuerza por la solidaridad, crea una conciencia e invita al hombre a trabajar por el bien colectivo.”<sup>27</sup>

En los Alpes Franceses y Suizos, donde el ganado de los valles es llevado a pastos de verano, lejos del comprador de leche, ha sido costumbre desde la edad media, hacer queso de buena calidad con leche fresca, éste se hace diario con la leche mezclada de todas las vacas de la aldea. Posteriormente, en el otoño cuando los quesos ya sazonados están listos para su venta, se divide el producto o su importe entre los aldeanos en proporción al número de vacas que posee cada uno.

No se conocen en forma tan clara, ejemplos antiguos de cooperación urbana, aunque en las grandes ciudades de las épocas griegas y romanas hubo “sociedades de entierro” y de “seguro mutuo”, y muchos gremios de trabajadores, se parecían más a las sociedades cooperativas de productores que a los sindicatos modernos.

La “ayuda mutua”, desde una etapa primitiva, se había extendido más allá del grupo familiar adquiriendo una forma organizada y permanente.

Así fue como en el viejo mundo, formas pre-cooperativas existieron desde lejanos tiempos basados en la “ayuda mutua”, en la cooperación organizada.

---

<sup>27</sup> FROLA, Francisco. “La Cooperación Libre.” Editorial José Porrúa e Hijos. México. 1956. p. 86.

“Cuando a finales del siglo XVIII y principios del XIX, empezaron los hombres a sufrir las consecuencias de la acumulación del dinero y la riqueza en unas cuantas masas, hubo quienes se preocuparon de resolver la “cuestión social”; así se llamó al enriquecimiento extremado de unos cuantos y al empobrecimiento brutal de las mayorías.”<sup>28</sup>

Como reacción al estado de cosas existentes, aparecieron grupos teóricos a quienes se les llamó en términos generales “socialistas utópicos” que pretendieron a través de sus pensamientos y de sus ensayos, resolver el problema de la “cuestión social.”

Ya que es evidente que para resolver el problema de la producción y el consumo, es preciso que la cooperación, alcance con anterioridad un gran desarrollo; ya que no se puede pensar en una cooperación que estará al amparo de todas las personas que siempre actuarán con honradez, en beneficio no particular sino colectivo.

La mayor ventaja que la cooperación ofrece a los trabajadores radica indudablemente en suprimir a los intermediarios, si estos no son indispensables, como sucede en la mayoría de los casos, para asegurar una buena distribución de los artículos de consumo.

---

<sup>28</sup> CASEL, Gustavo. “Pensamientos Fundamentales de la Economía.” Editorial Porrúa. México. 1985. p. 86.

Tal supresión de intermediarios equivale a asegurar el abaratamiento de la vida de los obreros y trabajadores, es decir equivale a proporcionar un mayor poder adquisitivo a los salarios y por ello se dice que la organización de esta clase de sociedades viene a completar los esfuerzos que el gobierno de la República realiza actualmente para obtener una elevación de los salarios.

Si todos los trabajadores del país comprendieran estas razones y cooperan, la experiencia les demostraría que sus salarios habían mejorado indirectamente y que podrán vivir con mayores comodidades por su propio esfuerzo, ya que no es indispensable destinar mucho tiempo a comprobar que cualquier artículo de consumo, para llegar a manos del consumidor y desde el instante en que salió de las del productor, ha pasado por un número considerable de manos; ya se supondrá que cada uno de estos intermediarios va aumentando una parte más al valor del artículo, de suerte que cuando el consumidor lo adquiere, ese valor está muy recargado.

Si se logra evitar este pasar de manos a manos, reduciendo al mínimo el número de intermediarios, cuando no pueden ir directamente las mercancías del productor al consumidor, es evidente que obtendrán beneficios muy estimables el uno y el otro, porque el valor de venta de los artículos sería menor y el consumo aumentaría seguramente.

Aunque el campo de la cooperación sea complejo, la verdad es, que observándola con atención podemos llegar a la conclusión de que sus

funciones esenciales, no pasan de las siguientes: Distribución, producción y crédito; esto en forma genérica, pero lo que nos interesa para nuestro estudio en este caso es el de la distribución; siendo la función de la distribución la razón inicial del movimiento de cooperación de hoy en día.

#### **4.3 LA ADQUISICIÓN EN COMÚN DE INSUMOS PARA LAS ACTIVIDADES INDIVIDUALES DE PRODUCCIÓN**

La idea instintiva de asociarse algunos individuos con el fin de adquirir ciertos artículos a mejores precios, eliminando a los intermediarios, según parece, ya tuvo aplicación en los tiempos más antiguos.

Eso fue sin embargo, una sencilla fase embrionaria de cooperación.

Se trata de procesos rudimentarios de compra y distribución, aplicables solamente en escala limitadísima.

De acuerdo con la organización económica de la sociedad actual, los artículos destinados a la eliminación o a las demás necesidades de nuestra vida, producidos mediante la agricultura o en las fábricas, antes de llegar a los consumidores, pasa, como ya lo habíamos anotado anteriormente, por las manos de numerosos intermediarios (importantes mayoristas distribuidores), etc.).

Estos intermediarios, al vender sus mercancías no tienen el propósito de suministrarlas al consumidor al precio mejor y de la mejor calidad.

No se interesan por saber si el precio elevado limita el consumo del artículo, e impide su adquisición a numerosas capas sociales.

No se preocupan por saber, si el artículo con el cual negocian representa una necesidad vital para la salud o el bienestar de la mayoría de la población.

Lo que les interesa únicamente es conseguir el mayor precio posible.

Para alcanzar tal fin esos intermediarios, parásitos de la sociedad, no tienen escrúpulos alguno.

Sin vacilación aumentan el precio de un artículo esencial para la vida, apelando a múltiples artificios; sustrayéndolo a la circulación comercial, destruyéndolo en parte, monopolizando su producción o adulterándolo.

Es una cadena de crímenes sucesivos contra la sociedad; crímenes que no son vistos por la legislación actual.

La finalidad del lucro, es el único móvil de esta actividad criminal, el lucro a costa de la salud del hombre, del pueblo constituye la característica esencial del régimen actual de producción y de distribución.



No existe otra limitación al lucro que la concurrencia pero ésta acarrea innumerables perjuicios que muchas veces sobrepasan en valor a los beneficios sociales que pueda producir, así tenemos por ejemplo adulteración de los géneros especialmente alimenticios; reducción de salarios, trayendo como consecuencia lógica hambre y miseria.

Así vemos que el campesino u obrero recibe una remuneración desproporcionadamente exigua por su trabajo.

Comparando el sueldo recibido por el trabajador con el precio pagado por el consumidor, es enorme la diferencia entre uno y otro.

Tal diferencia constituye el beneficio de los intermediarios, que en tiempo brevísimo se transforma en potentados financieros.

En el comercio al por mayor, los importadores a fin de luchar contra la concurrencia de las firmas similares, se dedican a una propaganda muy costosa en los grandes periódicos, publican catálogos de lujo, abren concursos con premios valiosos, etc.

Todo ese enorme gasto, naturalmente acaba por pesar en el precio que pagan los consumidores.

Por consiguiente al foliar un criterio directivo, regulador de la producción y de la distribución en el mundo capitalista, se observa una explotación injusta e intensiva del consumidor.

La distribución actual se realiza con un enorme desperdicio de capitales, lo que constituye también un peso enorme sobre el consumidor, ya que a manera de ejemplo, cuantos almacenes capitalistas se encuentran distribuidos en todo el país, pudiendo un número limitado de almacenes solidarios distribuidos racionalmente por la Ciudad, sustituir a los demás realizando una notable economía.

En el régimen actual, se produce como se quiere, sin preocuparse de la demanda.

Esto acontece porque no se produce para satisfacer una necesidad y sí un deseo de lucro.

Periódicamente se suceden crisis agrícolas e industriales, que hieren mortalmente al productor.

Por lo que es preciso hacer la campaña más activa, para demostrar el carácter intrínseco y las cualidades sociales del movimiento de cooperación, cualidades que pertenecen lo mismo al período de altos precios o bajos precios.

La cooperación no es un instrumento económico eficaz sólo en circunstancias determinadas, capaz de producir solamente efectos esporádicos y pasajeros; es el órgano constante, siempre eficiente, y adecuado para conseguir resultados moderados pero verdaderos, en el sentido de defensa real de los consumidores, y su liberación en lo tocante a la explotación económica sufrida por ellos.

#### **4.4 FACTORES ECONÓMICOS QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO SOCIAL**

Las crisis económicas se caracterizan por el cierto grado de regularidad en la aparición y duración de las expansiones y contracciones alternativas de las fuerzas económicas.

Dichos ciclos económicos fueron más característicos en el siglo XIX que en el siglo XX, en virtud de que durante el siglo pasado las enormes fuerzas del desarrollo y la expansión económica mantenían la eficacia marginal del capital en un nivel que tomado en relación con el tipo de interés, era lo suficientemente alto para permitir variaciones entre el empleo total y un empleo inferior al total.

En el presente siglo, ha disminuido notablemente la expansión geográfica, y por el contrario, ha aumentado la acumulación de bienes de

capital, lo que impide el empleo total, excepto en tiempos de guerra y algunos años posteriores a la misma hasta llegar a un estancamiento secular sujeto a movimientos cíclicos que eran simples fluctuaciones entre tiempos malos y peores, más bien que entre tiempos buenos y malos.

Se pretende esquematizar ciclos económicos, a partir del período de expansión que desde luego conduce a la prosperidad, puesto que la inversión aumenta, la eficacia marginal del capital es elevada y el empleo aumenta, lo que provocará una mejoría notable en la economía gracias al efecto del multiplicador, toda vez que cada aumento en la inversión estimula el consumo.

Sin embargo, esta situación no puede permanecer indefinida, puesto que la eficacia marginal del capital se verá afectada por el aumento de los costos de producción de nuevos bienes de producción y la abundancia de satisfactores, lo que provocarán las disminuciones de la eficacia marginal del capital, provocando un colapso económico.

La contracción económica producto del colapso económico será rápida, tanto a causa del efecto del multiplicador como a causa de la elevación del tipo de interés.

Cuando la inversión comienza a disminuir, el multiplicador actúa en sentido inverso.

Cada peso en que se disminuye la inversión se multiplica por varios pesos de disminución de la renta, disminuyendo el empleo en la medida en que disminuye la inversión, y por el contrario, aumenta la tasa de interés porque se eleva la preferencia por la liquidez, el dinero se convierte en la forma más segura de bienes de capital para acumular riqueza durante la crisis económicas.

Del mismo modo que el colapso de la eficacia marginal del capital es la causa predominante de la contratación de la actividad económica, su resurgimiento es el requisito principal de la recuperación.

La restauración de la confianza en los negocios es el factor más importante pero el más difícil de conseguir.

Después de que la contracción lleva ya en marcha algún tiempo, puede ser posible hacer bajar el tipo de interés mediante una gestión monetaria apropiada; pero faltando un retorno a la confianza, la eficacia marginal puede ser tan baja que ninguna reducción practicable del tipo de interés pueda estimular substancialmente la inversión, aún cuando el tipo de interés fuera reducido incluso a cero los hombres de negocios no pedirían prestado si no tuvieran la esperanza de obtener beneficios.

Por último, el tipo de interés desempeña un papel importante en la transición del período de contracción al de expansión.

Durante el período de contracción que prepara el camino para la recuperación de la inversión, el tipo de interés tiene una tendencia natural a bajar a consecuencia de la disminución de la cantidad de dinero que se necesita para los negocios y las transacciones con la renta.

Aún en ausencia de una política monetaria deliberada con el fin de hacer bajar el tipo de interés, la baja de precios y la disminución del número de transacciones dejarán disponibles fondos adicionales para satisfacer la demanda de dinero como depósito de valor.

Aunque la preferencia de liquidez por motivos especulativos puede seguir siendo elevada, el aumento de la cantidad de dinero disponible para satisfacer este motivo puede ser suficiente para hacer bajar el tipo de interés en una medida considerable.

El tipo inferior de interés combinado con una recuperación de la eficacia marginal del capital, provocará aumentos en la inversión y hará que se inicie de nuevo la fase de expansión del ciclo económico, durando esta fase el tiempo necesario para producir un aumento suficiente de bienes de capital a fin de originar un quebranto en la eficacia marginal del capital que nos conducirá una vez más a la depresión, y se iniciará nuevamente del ciclo económico.

Ahora bien, a consecuencia de ciertos entorpecimientos que se presentan en el aparato productivo en algunas ramas de la producción, como

resultado de una deformación estructural de dicho aparato o de una producción insuficiente y mal planeada en aquellos sectores, que siendo fundamentales para el desarrollo económico o de consumo absolutamente necesario, como los productos agropecuarios, se descuidaron y no se les suministró la inversión necesaria para poder mantener o elevar su capacidad productiva.

Esta insuficiencia de bienes provoca una alza en sus precios que repercute en otros bienes, además de que impide el crecimiento de la economía en su conjunto.

Por lo que podemos decir que "Lo que sucede en el fondo es el volumen de producción, y con él, el aparato productivo defectuosamente estructurado y que deforma a su vez la demanda (saturación de artículos no básicos e insuficiencia de inversiones en industrias claves para el desarrollo, así como en el sector agropecuario), pueden hacerse crecer en forma desorbitada con destino a la economía de consumo mediante decisiones de grupos empresariales poderosos representados por grupos monopólicos u oligopólicos que se proponen la obtención de mayores ganancias."<sup>29</sup>

Sin embargo, en el otro extremo, están las lesiones de trabajadores asalariados, quienes llegan a ver disminuida su participación en el ingreso nacional, debido a que los propietarios del capital consiguen, utilizando todos los medios (obtención de materia prima y mano de obra barata, aumentando la

---

<sup>29</sup> MENDEL, Ernest. "La Inflación." Rodolfo Alonso Editor. Argentina. 1973. p. 122.

intensidad del trabajo, o la automatización de la producción, etc.), reducir los costos de producción.

Estas medidas pueden propiciar el crecimiento de potencial de la producción, pero en detrimento de la capacidad del mercado, que se contrae a consecuencia de las dificultades para absorber las mercancías (sobre todo bienes de consumo duraderos), habida cuenta de que al final, métodos inadecuados que utilicen grupos de empresarios para abatir los costos de producción, conducen a la reducción del tiempo de trabajo contenido en la mercancía, y por ende, a la disminución de la parte de la renta nacional que les corresponde a los trabajadores.

Lo que da lugar a que se presenten crisis periódicas de sobreproducción de artículos no básicos, propiciadas por las deformaciones estructurales del aparato productivo que se hacen más notorios con respecto a la rigidez en la oferta de productos necesarios, especialmente del sector alimentado, mismos que son encarecidos por las cadenas de intermediarios y de especuladores.

#### **4.5 LA HONESTIDAD ECONÓMICA**

Esta honestidad económica se explica en función de que mientras los trabajadores gasten sus ingresos inmediatamente en la compra de los medios de consumo necesarios para satisfacer sus necesidades, los propietarios del



capital en cambio aunque aumenten su tren de vida y gasten más en artículos suntuarios, canalizan indefectiblemente buena parte de sus ingresos hacia las inversiones de bienes de capital que sirven para incrementar el aparato productivo, especialmente de bienes duraderos, que a la postre no van a encontrar suficientes compradores.

Uno de los argumentos que más se manipulan para tratar de explicar la constante alza de los precios, es el aumento de los salarios, pues se dice sin más, que éstos provocan aumento de los costos de producción, de donde se desprende que si los empresarios no consienten en sobrellevar el aumento de los costos, elevarán los precios, presentándose de esta manera la espiral salarios precios.

A fin de apoyar esta idea, se quiere cargar toda la culpa del aumento de precios a los obreros, a quienes se acusa de que constantemente están presionando con el fin de reforzar su poder adquisitivo, cuando es el caso, dicen los seguidores de esta corriente, que la productividad no puede aumentar al mismo ritmo en que crecen los salarios, presentándose entonces una ineludible alza de los precios, supuestos que mientras mayor sea la tasa del salario, más elevado será el costo por unidad, y más alto el precio.

Los pensadores que apoyan esta corriente culpan a los obreros de que muchas veces el alza de los salarios se produce sin que la demanda de trabajo aumente, aduciendo que esto ocurre debido a la existencia de sindicatos con

poderes monopólicos, o sea los trabajadores organizados en las grandes centrales de obreros industriales, quienes basados en su fuerza contractual, presionan en forma agresiva hasta lograr que se acostumbre un incremento periódico de los salarios.

Arguyen que esta alza de salarios, conseguida únicamente en ciertos sectores, posteriormente se propaga a toda la economía al imitar los demás trabajadores a sus compañeros y obtener también mejores salarios.

Ello comprometería la situación de las empresas, ya que éstas, no cuentan con los medios necesarios para incrementar la productividad, por lo menos al mismo ritmo de adecuación con que lo hacen las grandes compañías en que trabajan los obreros que pertenecen a los sindicatos fuertes.

Esta forma de enfocar el problema favorece la creación de un clima de confusión entre grandes sectores de la población, al presentar la apariencia de que en el persistente aumento de los precios son los obreros los únicos culpables por pedir mayores tasas de salarios, siendo que, en realidad, lo único que hacen es defenderse de los perjuicios que les ocasiona la inflación.

Considérese que si durante la inflación, los trabajadores en determinado momento llegan a obtener un aumento de salarios que compense en cierta medida el alza de los precios que se ha desatado, dicho aumento se hará nugatorio en caso de continuar el proceso inflacionario.

Esto encaja con la opinión de Milton Friedman cuando dice: "El aumento en los salarios es el resultado de la inflación y no su causa . ." <sup>30</sup>

Pero en las disertaciones que se hacen en torno del problema de la inflación, poco o nada se dice del efecto que tiene en la carestía de la vida los precios de monopolio, o de oligopolio sí se prefiere.

De lo anterior, se desprende que los monopolios obtienen ganancias originadas en el hecho de que venden sus mercancías a precios más elevados que los de producción.

Recuérdese que estas agrupaciones tienen dominadas las principales actividades económicas de las cuales dependen (unas en mayor grado que otras) todas las demás, como es el caso de la industria pesada a cuyo alrededor giran la agricultura, industria de transformación, industria de la construcción, etc.

Son por tanto estas organizaciones gigantescas, las que fijan los precios a que se ven obligadas a comprar las pequeñas y medianas empresas, los bienes necesarios para producir sus propias mercancías.

En estas circunstancias, las empresas pequeñas que compran parte de sus medios de producción a precios muy elevados, no tienen otra alternativa

---

<sup>30</sup> FRIEDMAN, Milton. "Paro e Inflación." Unión Editorial. Madrid. 1977. p. 88.

que aumentar los precios de los bienes que producen, aún a costa de ver reducidas sus utilidades, ya que de lo contrario operarían con déficit y sobrevendría la quiebra.

Se ve pues como las empresas no monopolistas tienen que ceder parte de sus ganancias a los monopolios, que así engrosan aún más sus utilidades.

Pero, sin embargo, son los consumidores finales los que reciben la mayor parte del impacto producido por la elevación general de precios, ya que estas empresas logran, mediante ciertos mecanismos, transferir al consumidor último, buena parte del aumento de precios que impusieron los monopolios.

De lo anterior se puede concluir que la famosa espiral salarios precios de la que tanto se oye hablar, no la provoca la clase trabajadora por pedir aumento de salarios; en todo caso es la carestía y quienes la prohijan.

Lo que pasa es que durante el proceso inflacionario se agudiza la lucha de clases y entonces el trabajador procura fortalecer sus organismos representativos para mejorar sus condiciones de trabajo y así hacer frente al cada vez más alto costo de la vida.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **EL DESARROLLO SOCIAL**

- 5.1 LA EDUCACIÓN SOCIAL**
- 5.2 LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA  
EN EL ENTORNO SOCIAL**
- 5.3 LA ESPECTATIVA DE MEJORAMIENTO  
EN LAS CONDICIONES DE VIDA**
- 5.4 LOS FACTORES SOCIALES QUE INCIDEN  
EN EL DESARROLLO SOCIAL**
- 5.5 LA JUSTICIA SOCIAL**
- 5.6 EL DESARROLLO SOCIAL**

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **EL DESARROLLO SOCIAL**

La cooperación es tópicamente de atención nacional, porque identifica la voluntad de los mexicanos, para encontrar fórmulas que los lleven a la consecución de un futuro estable y promisorio, ya que su funcionamiento es esencialmente democrático, de igualdad de derechos y obligaciones para sus miembros. La obligación de apartar su trabajo personal o aprovisionarse a través de su organización, garantizan la permanencia de este sistema, por ser congruente con la naturaleza y deseos de libertad del pueblo de México.

#### **5.1 LA EDUCACIÓN SOCIAL**

La educación se considera fundamentalmente para el desarrollo del movimiento cooperativo.

Por educación a la cooperación entendemos todas aquellas acciones que permiten capacitar a los dirigentes, socios, ejecutivos y empleados de las cooperativas, para lograr eficiencia en el desarrollo de las mismas y comprensión respecto a principios fundamentales de la cooperación.

"Igualmente el concepto de educación debe involucrar la formación del público en general, para producir comprensión hacia los ideales de la cooperación y una mayor conciencia de la clase trabajadora, respecto a las posibilidades que tiene para desarrollar su propio destino. La educación solidaria deberá llegar también hasta los niveles universitarios, para poder comprometer a los profesionales universitarios en las tareas de la cooperación. La formación cooperativa debe llegar también hasta los niveles políticos y de funcionarios del estado, para poder lograr un apoyo consecuente de los mismos, esencialmente la interrelación que debe existir con estos sectores."<sup>31</sup>

La única manera de cooperados conscientes, es mediante la educación y la participación activa de todos los componentes en el proceso de la cooperación.

Las luchas que emprenden las clases trabajadoras en los campos políticos y sindical para conseguir mejoras de salarios encuentran un importante auxilio en la acción de la cooperación, que tiende a la emancipación del consumidor, mediante el libre ejercicio de su capacidad económica.

Los precios altos, que son una de las consecuencias lógicas del régimen capitalista, encuentran atenuación mediante la organización de la cooperación.

---

<sup>31</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. "Aportaciones Jurídicas a la Sociología del Trabajo." Editorial José Porrúa e Hijos. México. 1934. p. 164.

Y todo lo que hace en pro de la cooperación, se transforma en bienestar general, ya que por ignorancia de lo que es una organización de cooperación, los mismos consumidores obran contra sus intereses, fortaleciendo con su auxilio el régimen capitalista que los explota y le desangra; contribuyendo asimismo a la defensa de los precios arbitrarios de los monopolios y haciendo imposible la actuación emancipadora de la cooperación. Claro es que no basta fundar grupos de cooperación, es preciso que su funcionamiento sea ampliamente conocido.

Es preciso además formar los técnicos para su administración y en cada uno de sus departamentos, en estas dos necesidades tiene origen la exigencia de la educación de la cooperación.

El principio básico de la cooperación consiste en no proponerse fines de lucro, de ganancias, de dividendos, ya que estas son las finalidades de toda empresa capitalista y es lógico que en ésta la influencia de cada socio sea proporcionar a su participación en el capital.

En la cooperación por el contrario, no sucede así, los socios se reúnen no con la intención de obtener frutos de sus capitales y sí para realizar, con criterio de utilidad social, determinados fines económicos correspondiendo al interés colectivo.



La cooperación tiende a transformar la propiedad individual en los medios de producción y de cambio en propiedad colectiva, con la abolición, en consecuencia, de la larga serie de los intermediarios, verdaderos parásitos derivados del sistema capitalista, que prospera mediante la explotación de las mayorías, en beneficio de unos cuantos.

Por esto los trabajadores deben aprender a considerar a la cooperación, no como una tienda más barata, sino como un laboratorio, en donde se reúnen los factores de la producción, para realizar la venta de productos al más mínimo precio, obteniendo con esto, además, los trabajadores más productos por su salario, de mejor calidad y cantidad que en cualquier otra tienda mercantil.

“Si el trabajador viera el curso que sigue su dinero invertido en tiendas comerciales capitalistas vería que siempre es empleado, casi siempre en empresas e instituciones que son contrarias a sus intereses, así podemos ver la creación de grandes monopolios, la producción de armas bélicas que en el último de los casos no benefician en nada al trabajador, sino por el contrario lo perjudican en sus intereses.”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> ASTUDILLO URZÚA, Pedro. “Lecciones de Historia del Pensamiento Económico.” U.N.A.M. México, 1978. p. 182.

Los cambios sociales, por lo menos algunos de ellos, se producen cuando la gente modifica la forma en que percibe los elementos constitutivos de su mundo.

“Estimulada por un acontecimiento dramático, un líder carismático o una toma gradual de conciencia a través de la educación, la gente cruza un umbral perceptivo que la obliga a ver y a juzgar algunos aspectos de su mundo bajo una nueva ley.”<sup>33</sup>

El cruce de los umbrales perceptivos lanza a los hombres hacia una nueva frontera moral.

El viejo negocio de perseguir estrechos intereses personales, tanto económicos como políticos, cae en desuso por anacrónico e insostenible.

Si es tendencia mundial, es también una nueva y creciente percepción entre nosotros.

En todas partes hay gente preocupada por las amenazas directas a la salud y por los problemas e injusticias de la desigualdad.

Miles de movimientos en el mundo han surgido en respuesta, demostrando que es posible la movilización para el cambio: conforman una

---

<sup>33</sup> BROWN, Lester R. “El Estado del Mundo 1989.” Editorial Botas. Buenos Aires. 1989. p. 78.

porción básica del fundamento institucional que se requiere para el desarrollo perdurable.

Dicha perdurabilidad para serlo ha de quedar garantizada jurídicamente; vale decir, mediante un entramado de derechos y obligaciones, de recursos y de instancias que son el mecanismo de la ley y de los procesos institucionales, permanentes.

## **5.2 LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ENTORNO SOCIAL**

La organización económica de la sociedad actual, origina consecuencias gravísimas, sintetizadas en la situación injusta sufrida por los productores y consumidores, mientras los intermediarios, consiguen una situación privilegiada y de alcance muy amplia.

Cada consumidor, sin distinción de ideas políticas o religiosas, puede ser partícipe de la cooperación, uniéndose con otros hombres que como él, combaten por un fin económico que se realiza, comprando mediante la unión de pequeños capitales individuales artículos legítimos y de peso exacto, sin apelar a los intermediarios que los adulteran y los aumentan de precio.

Así vemos que la participación democrática en el entorno social, tiene un notable alcance.

En general, se relaciona con la calidad de la vida expresada en diversos planos de la existencia individual y colectiva, y en la relación entre el ser humano y el Estado.

Por ello, atañen a lo que pudiera denominarse los proyectos de hombre, Nación y Estado.

Por otro lado la política se sustenta en una pretensión democrática, que se apoya, a su vez, en una doble dimensión de la democracia, que consiste en:

1.- Sistema electoral que se traduce en el ejercicio del poder formal.

Aquí domina el tema electoral. La democracia electoral supone:

a) Todos pueden participar: universalidad del voto activo, en pie de igualdad.

b) La mayoría gobierna, pero hay reconocimiento del hecho y de la eficacia del pluralismo.

c) La minoría participa: existe, interviene, modera y condiciona. Se acepta la posibilidad de que la minoría devenga mayoría y asuma la función dirigente: alternancia en el poder.

d) La fuerza electoral se organiza en partidos políticos, sujetos sociales del Derecho electoral. Hoy son figuras del Derecho constitucional mexicano.

2.- Como sistema de vida social que se traduce en la igualdad de oportunidades, el ejercicio de los poderes sociales (ya no sólo de los poderes formales) y el desarrollo humano integral, (artículo 3 constitucional) marca un derrotero social.

En este siglo ha habido un constante avance en el sistema jurídico-electoral, al través de medidas que implican: la ampliación de la base popular del poder, y la participación más directa y general en la formación de los órganos del poder público. Esto se muestra en la:

a) Elección directa;

b) Ciudadanía de la mujer. Primero a nivel municipal y después en el plano federal;

c) Representación de las minorías, que habían quedado sin ella como efecto del sistema de mayoría relativa en circunscripciones electorales uninominales. Con los diputados de partidos y sus desarrollos posteriores se introduce el principio de la representación proporcional; y

d) Ciudadanía de la juventud.

Lo anterior puede analizarse desde el ángulo de las garantías para el imperio electivo de la democracia, entendidas como instrumentos que aseguran o favorecen la expresión y el acatamiento de la voluntad popular.

Propósito general: democratizador, en cuanto pretende por diversos medios, mejorar la participación popular en el ejercicio del poder, a través de garantías económicas, políticas y jurisdiccionales.

Signos distintivos para avanzar en la pulcritud del proceso electoral y perfeccionar la participación política de las minorías.

Se toma en cuenta el papel protagónico de los partidos en el juego político, no obstante la crisis que parece existir a este respecto.

Por ello se procura la transparencia -notoriedad, visibilidad, control por la opinión pública- de la orientación de recursos hacia partidos y campañas, y

limitación en su cuantía para evitar influencias excesivas y perturbadoras (artículo 41, sexto párrafo).

Esto tiene consecuencias importantes, tales como:

Impide que un solo partido pueda reformar la Constitución.

Induce el debate hacia la concertación para mejorar la legitimación en las leyes y otros actos del Congreso, como elegir magistrados del Tribunal Electoral o superar el veto del Poder Ejecutivo.

Otros límites a la representación camaral de un solo partido, para evitar excesos o defectos en la representación y asegurar razonablemente la buena marcha de la Cámara.

Ahora bien, como es bien sabido, la democracia implica una forma de gobierno, caracterizándose por la aglutinación de diversos principios que se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas, en demarcaciones normativas al poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita.

Los principios a que hemos aludido son esencialmente los siguientes y que alude Burgoa en estos términos: "declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los

órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la jurisdicción; la división o separación de poderes y la justicia social.”<sup>34</sup>

La democracia es necesariamente un régimen de derecho dentro del cual se estructura y funciona. Es una forma de gobierno organizada por la Constitución y por la legislación ordinaria y en la que, además, el poder público del estado y las funciones en que se desenvuelve están sujetos a lo que llaman la normatividad jurídica.

En un sistema democrático todos los órganos del Estado deben actuar conforme al derecho fundamental -constitución- o secundario -legislación ordinaria-, es decir, dentro de la órbita competencial que les asigna y según sus disposiciones.

Ningún acto del poder público es válido si no se ajusta a las prescripciones jurídicas que lo prevén y rigen.

Para concluir diremos que el principio de constitucionalidad condiciona todos los actos de los órganos estatales incluyendo las leyes, las cuales, si se oponen a la Constitución, no pueden dar validez formal a los actos administrativos y jurisdiccionales, los que, sin embargo, deben someterse

---

<sup>34</sup> BURGOA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano.” Décima Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1996. p. 236.



primariamente y a despecho de los que disponga la legislación ordinaria, a los mandamientos constitucionales.

En otras palabras, la constitucionalidad es el módulo de validez de toda la actuación gubernativa. Ningún acto de autoridad, independientemente de su naturaleza y del órgano estatal del que provenga, puede escapar a su imperatividad; y tratándose de las leyes, su validez formal depende de su adecuación a la Constitución.

Por otra parte, debemos hacer la importante observación de que no basta la simple existencia de una Constitución para que el régimen estatal respectivo merezca el nombre de democrático, ya que se requiere que dicho instrumento normativo, como ley fundamental y suprema del Estado, se adecúe a la constitución real del pueblo para asumir el carácter de legítimo y auténtico.

Sin esa adecuación, o sea, sin que la Constitución jurídico-positiva exprese el ser, el modo de ser y el querer ser populares, el Estado que en ella se estructura y articule no será Estado democrático en el sentido del calificativo.

En tal hipótesis, dicha constitución será impuesta al pueblo coactivamente sin explicar el documento normativo en que sus esencias y

teologías se recojan preceptivamente, circunstancias negativas que manifiestan su ilegitimidad o su falta de autenticidad.

### **5.3 LA ESPECTATIVA DE MEJORAMIENTO**

#### **EN LAS CONDICIONES DE VIDA**

En esa misma experiencia que ha servido para elaborar paulatinamente un orden jurídico más acorde con la realidad socioeconómica del país, que regule el quehacer de la Administración Pública como un todo congruente, armónico y unitario y prevea sus actividades a corto, mediano y largo plazo, con lo que se procura mantener el equilibrio entre los diferentes intereses de la colectividad.

En todo ello subyace como factor determinante el pueblo, que exige y tiene derecho a exigir que el gobierno genere más y mejores satisfacciones para su provecho.

La presencia de aquél en actividades que en un régimen liberal se considerarían propias de los particulares, se origina justamente por el requerimiento del pueblo que solamente en esa forma está en condiciones de acceder a situaciones de bienestar, que por motivos de desigualdad económica eran exclusivas de unos cuantos.

Tomando en cuenta que el Estado Social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; lo que implica redistribuir bienes y servicios a fin de obtener una meta muy difícil de alcanzar: la justicia social, y por este motivo se le ha calificado como Estado de Bienestar, pero también Estado benefactor, promotor, distribuidor, manager, etc.

Podemos observar en la realidad jurídica y social de nuestra época que se identifican casi totalmente los conceptos de gobernado y administrado, ya que el primero se encuentra inmerso en el mundo, a veces impenetrable, de la actividad administrativa, y en ocasiones impotente y desorientado para defender su escasa esfera de libertad frente a una creciente reglamentación administrativa que llega a ser aplastante.

Es cierto que se han establecido varios instrumentos tradicionales para la defensa de los administrados, como los recursos administrativos y el contencioso administrativo, los primeros ante la misma administración activa y el segundo por conducto de tribunales especializados, pero aun cuando son eficaces en términos generales, han llegado a recargarse de tal manera, que son lentos y costosos por lo que es indispensable el establecimiento de otros mecanismos más ágiles, los que, por medio de procedimientos flexibles, rápidos y poco onerosos, puedan resolver los incontables conflictos entre los propios administrados y la administración.

Ahora bien, la estabilidad de los últimos cinco años tiene que ver más con la desigualdad social que con el modo en que el Estado ejerce su autoridad.

La desigualdad se ha agravado en los últimos veinte años y ha condicionado las bases de organización política de la sociedad.

En los primeros años del México revolucionario, justificó la renuncia a los ideales democráticos.

Ochenta años después, la desigualdad ha multiplicado los grupos de interés: la política en México ya no es el ámbito donde se defienden derechos o utopías, sino el terreno de enfrentamiento de los intereses.

Las discusiones de los últimos diez años sobre la democracia en México se han centrado en los procesos electorales y los partidos, pero la crisis económica ha puesto en el centro, de nuevo, a la desigualdad.

Mientras más desigual sea una sociedad, más maleable será el voto en manos de los poderosos; peor aún, porque propicia la disgregación social y, por consiguiente, la debilidad de los más débiles.

Se equivocan quienes piensan que se puede establecer la igualdad en el mundo político sin establecer al mismo tiempo una especie de igualdad en la sociedad civil.

No se puede dar impunemente a los hombres una alternativa de fuerza y de debilidad, hacerles tocar la extrema igualdad en un punto y dejarles soportar la máxima desigualdad en los demás sin que se conviertan en los más débiles de todos.

#### **5.4 LOS FACTORES SOCIALES QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO SOCIAL**

Para iniciar el presente inciso diremos que mientras mayores sean los desequilibrios sociales en México, más lejana será la igualdad política que es la esencia de la democracia.

El deterioro ha propiciado también la fragmentación social porque como primera reacción ha provocado la búsqueda de la salvación individual o, en todo caso, la reinstalación de la familia extensa en el centro de la vida social como primera trinchera contra la degradación.

Ambos impulsos han intervenido en detrimento de instancias colectivas de defensa social, llámense partidos o sindicatos.

En la organización de los intereses particulares ha tenido propósitos contradictorios.

Iniciada por el Estado, buscó controlar a la sociedad; nacida de la sociedad, busca defender al individuo, o a grupos específicos, de la autoridad del Estado.

La política de intereses propicia la fragmentación, el surgimiento de demandas sociales encontradas y la parálisis política o administrativa.

Intensifica las relaciones clientelares pero, sobre todo, institucionaliza la marginación de una ciudadanía pasiva y acentúa la desigualdad al favorecer la sobre representación de las minorías organizadas.

Puede encontrarse aquí un viraje radical; el replanteamiento jurídico político de las relaciones del individuo y el Estado; un nuevo contrato social reformulado a partir de un nuevo discurso sobre la desigualdad.

Si ésta es una fatalidad natural inexorable, nada puede exigirse al representante de los intereses del todo social y las normas que regulan el colectivo no pueden apuntar sino al beneficio del individuo cuya mera multiplicación constituye la colectividad.

Mantener pacífica y regularmente esa agregación se convierte en criterio primordial de la política jurídica.

Por supuesto aquí se expresa una burda simplificación que no lo es tanto como para hacerla irreconocible.

La concepción de un liberalismo resucitado no se compadece con el discurso ideológico de la Revolución Mexicana; adoptarlo en esa versión y hasta los más liberales reconocen que en materia distributiva no existe una mano invisible benigna pudiera hacer peligrar no sólo los supuestos básicos y la eficacia del, hasta hoy, vigente contrato social estipulado en Querétaro, sino también, la legitimidad y por ende la obediencia respecto del régimen que se funda en la Revolución y su Constitución.

No poco de lo que hace, o no hace, el Estado podría hacerlo, y mejor, la sociedad, suele afirmarse hoy desde muy distintas orientaciones.

El problema, uno de los problemas, es que dentro de la sociedad hay cosas muy dispares y hasta contradictorias: desde poderosas corporaciones a nuevos movimientos sociales, pasando por un crecido número de más o menos espontáneas auto-organizaciones, de todo tipo y condición.

“El gran pacto social exige dejar en claro quién distribuye las competencias y cómo se distribuyen; es decir, cuál es la función del Estado en

la coordinación de todas esas fuerzas y sectores; y cuál es el mejor reparto para la consecución del interés o bienestar general.”<sup>35</sup>

De ello dependen, en definitiva, las diferencias entre los idearios conservadores (más libertad para las corporaciones, inevitablemente dentro de su lógica más libertad para las más grandes) y los idearios sociales todos, a través del Estado democrático, o en auto-organización colectiva, planificando la libertad de todos.

Objetivo preferente, exigencia ineludible de un bien Estado social a la altura de nuestro tiempo es lograr la real satisfacción para todos los ciudadanos de ciertas necesidades básicas entendidas con criterio racionalmente expansivo, sería ésta la aplicación más concreta hoy de la regla de igualdad para un Estado una sociedad democrática, además claro está de la imprescindible igualdad ante la ley.

Pero, a su vez, parece totalmente justo que en las condiciones actuales dicho Estado reserve la estricta gratuidad de ciertos bienes y servicios, así como su atención más preferente, para los sectores sociales menos favorecidos.

---

<sup>35</sup> DÍAZ, Elías. “La Maldad Estatal y la Soberanía Popular.” Editorial Harla. Madrid. 1984. p. 58.



## **5.5 LA JUSTICIA SOCIAL**

Para iniciar el presente inciso diremos que si hoy el Presidente propone la modernización del país, el planteamiento no debiera dejar lugar a dudas el proyecto revolucionario.

Se trataría de hacer posible ese modelo en el que la democracia, como método de gobierno y como modo de vida, tendría que lograr el reencuentro entre la libertad y la justicia social, entre libertad de iniciativa individual y el respeto de los derechos laborales, como elementos complementarios de la empresa mexicana: entre la propiedad privada y la colectiva o comunitaria y ejidal en nuestro campo sin perder de vista que las tres formas se derivan de la propiedad originaria de la nación.

Y en fin, entre la libertad de crear riqueza y la obligación del gobierno de redistribuirla en programas tangibles de bienestar social.

La síntesis operada en la Constitución de 1917, hace del bienestar no sólo la consecuencia del trabajo sino la obligación constante del Estado de redistribuir la riqueza en áreas concretas: educación y salud, primero; vivienda y alimentación más tarde.

Es preciso advertir que México se sitúa entre aquellas naciones con peores distribuciones del ingreso, incluso para algunas de grado de desarrollo similar y que éste es el principal reto de nuestra modernización.

El 20 por ciento de las familias, las más pobres, reciben menos del 4 por ciento del ingreso.

Por el contrario, el 10 por ciento más rico obtiene más del 40 por ciento.

Aproximadamente la mitad de la población mexicana vive en condiciones de marginalidad y no cubre las mínimas de bienestar. Además, más del 10 por ciento de nuestros compatriotas viven en condiciones paupérrimas, en extrema pobreza.

Ante tales problemas las soluciones son también problemáticas.

Toda estrategia redistributiva comporta complejidades sin cuento: debe atender, además de la estrategia macroeconómica conducente al crecimiento en un contexto de estabilidad de precios y viabilidad de la balanza de pagos a encauzar diversos aspectos del desarrollo, revisando campos de la regulación, por ejemplo, aquéllos para actuar contra estructuras oligopólicas, actualizando la legislación laboral, reiterando objetivos, pero buscando mayor productividad, revisando la reglamentación y los lineamientos que orientan las concesiones

que el Estado otorga a los particulares y replanteando el papel del Estado como líder en términos de relaciones laborales.

No únicamente por razones de moral social -que nunca resultan superfluas en la democracia- sino también por urgencias del mantenimiento del sistema jurídico político diseñado en la Constitución que siempre reclaman, tanto la respuesta oportuna como la concepción del largo plazo, en el que no todos estarán muertos, es requerido examinar la desactivación del Estado de Bienestar a fin de no extraer imprudentemente con ello el seguro del mecanismo coactivo; el Estado Social, fundamento de la acción pública correctora de la desigualdad.

Lo que importa en esta operación es energizar los circuitos de esa interacción del Estado con la sociedad, a fin de asegurar la presencia de cada elemento en el campo de su correlativo: la sociedad, los distintos sectores y los diferentes niveles del entramado social, en la operación gubernamental democrática y el Estado en la solución de los conflictos sociales, actuales o potenciales.

El diseño de los nuevos cauces de dichos flujos está requiriendo líneas normativas innovadoras que regulen, sin colisión, los múltiples cruces de una nueva circulación de demandas políticas, sociales y económicas y de las correspondientes respuestas.

En la ideación de esos nuevos escenarios jurídicos se requerirá "la revisión de un acervo secular de conceptos, categorías, instituciones, algunos de estos dogmas coriáceos que la rutina ha rigidizado, desde el derecho familiar hasta la dogmática constitucional de la soberanía estatal; del derecho agrario al capítulo de delitos contra la ecología; del régimen de las sucesiones al campo de la bioética y la manipulación genética, en suma, la revisión del clausulado del contrato social cuya tácita reconducción ya ha entrado en crisis de validez y que exige nuevos términos para su vigencia y cuya principal sección, la del bienestar social, comporta enmiendas tales que es preciso reformarla democráticamente por entero."<sup>36</sup>

Semejante proyecto sólo es viable políticamente si sus fundamentos son legítimos y entre nosotros lo son los que se deducen por consenso y sin argucias de la Constitución que, desde un principio, acogió no sólo la democracia liberal sino, con igual preeminencia, la justicia social, solidaridad que es simultáneamente producto y origen de vida democrática, viable y apta.

Así como fuera demencial proponer, a estas alturas, recortes al credo y al régimen democrático, sería igualmente perturbador y a la postre imposible,

---

<sup>36</sup> DÍAZ, Elías. "El Nuevo Contrato Social: Instituciones Políticas y Movimientos Sociales." Revista de

proponer, las correcciones que el régimen del Estado Social puede y debe proporcionar frente a malignas asimetrías que son inocultables.

## **5.6 EL DESARROLLO SOCIAL**

En el debate contemporáneo sobre la democratización mexicana no ha de perderse de vista que dicha forma política, transmutada, en el discurso ideológico, en modo de vida, está soldada a la consecución del desarrollo social de la mayoría en cuyo nombre y representación se actúa.

Democráticamente debe reformularse, a cargo de cada generación, el contrato social que asegure dicho desarrollo social, el que, lográndose paulatinamente, hace posible consolidar, como modo de vida, la democracia, sustentada en el principio de la soberanía popular, que sólo es tal cuando resulta de la libertad de todos.

Admitida que sea como inevitable, y, mejor, como fértil, la pluralidad de concepciones del mundo y de ideologías políticas, reconocida la pluralidad de criterios valorativos, incluidos, primero, los de justicia, cómo hacer para determinar y concretar esa voluntad general, esa soberanía popular.

Y, sobre todo, partiendo de que el modo debe venir suministrado por las resoluciones colectivas, los comicios, las libres consultas, quién puede y tiene

que decidir, no en abstracto y en términos absolutos, sino en lo que es real, es decir, en un determinado grupo social, sobre lo que es, o parece, justo o injusto, el criterio de un hombre excepcional, guía del pueblo, una minoría más preparada y consciente, o el asumido libremente por la mayoría de los ciudadanos.

La decisión por las mayorías no supone ni tiene por qué suponer negación de las minorías, cuantitativas o cualitativas, ni negación de la libertad del individuo concreto: al contrario, el criterio de las mayorías exige completamente ambas explícitas afirmaciones.

Las mayorías no pueden, en efecto, eliminar esas dos instancias si quieren afirmarse como tales, si quieren ser coherentes con su propia metodología, con la que invocan precisamente como justificación de sí mismas.

Y ello porque las mayorías sólo saben que lo son, sólo saben que son mayoría, cuando se ha dejado expresar libremente y con abierta participación a los individuos todos y a las minorías en cuanto tales.

Sin elecciones libres las mayorías no pueden probar que lo son.

Es siempre necesariamente justa la decisión de las mayorías para establecer derecho y otra lo que llamamos justicia, con independencia de quién lo diga, mayoría, minoría o individuo.

Quiere esto decir que cada uno puede considerar que esa concreta decisión de las mayorías es o no justa.

Debe prevalecer la opinión individual o minoritaria sobre la mayoritaria. Para producir normas, para reconocer un orden político, por supuesto que no. Pero pueden ser entonces aquéllas las minorías e individuales más justas.

Alguien, ellos, otros incluso, pueden considerarlas más justas; y un día puede llegarse a admitir así por todos, o por la inmensa mayoría.

Lo importante, entonces, es que tal sistema jurídico político deje siempre abierta la posibilidad de crítica y, con ella, la posibilidad de cambio de esa normatividad y ese orden.

Muchos son los que piensan, sin profundizar en el asunto, que la única forma de dirigir una sociedad es dando un máximo de bienestar a sus habitantes, pero esto se contradice con nuestra visión de la justicia: en muchas ocasiones el desarrollo social del grupo aumentaría si estuviéramos dispuestos a sacrificar a una persona en beneficio del resto, pero la mayoría consideraríamos injusto ese sacrificio de un inocente.

El principio fundamental es que nadie es un mero medio para los fines de la sociedad en general o, dicho de otra forma, insiste en la individualidad de las personas, en que no somos simples unidades que, sumadas, hacen el desarrollo social total.

El primer rasgo distintivo es la absoluta prioridad que, sobre el resto de las reglas sociales, da a las que rigen la distribución de las libertades fundamentales: es el principio de prioridad de la libertad.

El segundo es su intento de aplicación del principio llamado máximo que es la teoría de los juegos establece que, cuando se juega con un oponente en condiciones de incertidumbre, la mejor estrategia a adoptar es la de asegurarnos que el peor resultado sea todo lo mejor posible.

Habremos de jugar de tal forma que minimicemos nuestras máximas pérdidas o maximicemos nuestras mínimas ganancias.

Así la teoría de la Justicia tiene un componente defensivo.

Los problemas de justicia surgen en el contexto de las empresas cooperativas y lo hacen solamente contra un fondo en el que es probable que aquéllos con quienes se coopera no estén dispuestos a permitir que tengamos más de lo que a ellos les parece necesario para garantizar nuestra cooperación.



El individuo que teme que otros quieran sacrificarlo en su propio beneficio y a quien se pide que haga un conjunto de reglas para organizar su conducta, atenderá enormemente a lo que ocurre a los peor situados de la sociedad cuyas reglas está inventando.

Entonces, distribúyanse los beneficios de la cooperación de tal manera que la persona peor situada salga lo mejor posible.

Si de la desigual distribución nadie saca ninguna ventaja, las cosas se distribuirán por igual, pero si la distribución desigual favorece a los que están peor, quizá creando incentivos que hagan aumentar la prosperidad de todos, la distribución desigual será mejor que la igualitaria, y entre todas las distribuciones desiguales posibles la mejor será la que sitúe lo mejor posible a los que están peor.

El principio de la más amplia libertad dentro de una igual libertad para todos, derecho a un juicio justo, a la libertad de expresión, a la libertad de trabajo y al voto, tiene prioridad sobre el principio de diferencia, porque antes de empezar a poder pensar en cuestiones económicas hemos de ocuparnos de las libertades civiles.

Aun en el caso de que pudiéramos mejorar la situación de los más desposeídos recortando las libertades civiles, aboliendo las elecciones en bien de la estabilidad económica, por ejemplo, no hemos de hacerlo pues ello

equivaldría a violar la integridad personal, punto principal a respetar en esta teoría del desarrollo social.

Para concluir diremos que, no parece discutible que nuestras regulaciones nacionales sobre estos temas son jurídicamente insuficientes y aún políticamente débiles.

Es posible suponer que la presión internacional hará su parte en la adopción de las nuevas medidas que, sin embargo, pudieran formar parte de un conjunto de propuestas públicas generadas al interior, que lograrían consensos básicos, traducidos en reglamentaciones originales y compatibles con las normas primarias de nuestro sistema.

El impulso interno hacia estos desarrollos normativos sería percibido políticamente como perspicaz y moderno si es decididamente popular y aparece como de generoso alcance histórico en la protección de las nuevas generaciones y del patrimonio mexicano.

Pero, además, como condición del desarrollo sostenible de la nación, porque como ya se sabe, no puede trazarse ninguna línea entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

De lo anteriormente manifestado, se desprenden las siguientes:

### **Consideraciones finales**

La estructura democrática del Estado implica que en el sistema jurídico constitucional que la instrumente, deben declararse los diversos principios a que hemos aludido y que son: declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juridicidad; la división o separación de poderes y la justicia social.

Para que la justicia social sea eficaz en la realidad, se requiere que exista un instrumento procesal que tenga como objetivo básico la anulación de todos los actos de autoridad que contravengan la Constitución o la ley.

Lo anterior sirve de fundamento para el mejoramiento en las condiciones de vida, ya que existe la necesidad de mejorar la justicia en nuestra sociedad, para evitar violaciones a garantías individuales, resolviendo problemas graves sociales que existen en nuestra sociedad.

Es preciso salir al encuentro de esos nuevos reclamos sociales que, para ser traducidos normativamente, requieren de un nuevo discurso jurídico, de textura abierta y atento, más allá de formalismos, a las nuevas realidades: las de los hechos y las de nuevos principios y esquemas explicativos de las ciencias sociales.

Los seculares compartimientos jurídicos, público y privado, interno e internacional, de tutela de intereses y de autonomía de la voluntad, etcétera, parecen resquebrajarse ante la fuerza de los nuevos hechos y de las nuevas explicaciones sobre los mismos.

Las consecuencias sociales del proceso apenas pueden exagerarse. Nos encaminamos quizá a una época sin precedente de sociedad dual, interiormente segregada, con sectores modernos sitiados por la miseria, el atraso y la delincuencia.

Las consecuencias jurídicas tampoco deben desestimarse; el esquema tradicional de la prevención y readaptación social requiere replanteamientos esenciales y la puesta en marcha de alternativas para contender con el fenómeno, más atentas a los datos que a las doctrinas: más realistas, menos dogmático-burocráticas.

Puede ser oportuno el momento para denunciar la implícita, aunque en múltiples ocasiones patente, concepción del sistema penal como el de la justicia, o mejor, de la injusticia de los miserables de esta tierra.

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de una calidad tal que permita una vida de dignidad y bienestar social.

De lo anteriormente manifestado se desprenden las siguientes:

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El sistema en nuestro país en el ámbito político, económico y social en el papel y en la ley parece halagador, pero yo propongo que para alcanzar un mejoramiento de vida en la sociedad todos los mexicanos, debemos trabajar en forma uniforme y constante y a las autoridades que nos gobiernan debemos exigirles que cumplan los proyectos de los cuales nos hablan en sus programas de gobierno, teniendo como base una honestidad cabal.

**SEGUNDA.-** Actualmente hay muchos cambios en las condiciones sociales de la vida moderna, y nuestro México requiere que esa modernidad que impera sea aplicada principalmente en los servicios de educación, empleo y salud, para alcanzar un mejor desarrollo no solamente social, sino también económico y para eso propongo que la Constitución sea reformada en el sentido de que se legisle en relación con la fuga de cerebros, es decir, que primero los mexicanos aporten no solamente un año de servicio social, sino que se elaboren programas a mediano plazo, para que todos los Profesionistas y todos los técnicos en las diversas materias, laboren por decir un ejemplo tres años, y que sean cómodamente retribuidos y, después de esa labor social, podrán trabajar en cualquier lugar, inclusive en el extranjero.

**TERCERA.-**Actualmente nuestras leyes, en algunos aspectos, tienen influencia de leyes de otros países y, yo propongo que esa reforma que se ha venido haciendo últimamente, se realice de acuerdo a la realidad que impera tanto en la ciudad como en las diversas entidades federativas, puesto que cuenta mucho la cultura, el medio de vivir y la educación de nuestros pueblos y, para ese se debe cuidar a quien elegimos como Diputados y como Senadores de las legislaturas, porque ellos son los encargados de aprobar las leyes que propone el Ejecutivo, y, esas personas elegidas no solamente deben tener una preparación educativa y cultural sino que además tengan conocimientos jurídicos y capacidad de querer hacer bien las cosas, es más yo propongo que los puestos de elección popular, para conformar el H. Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa y la Comisión Permanente, tanto Federal, como local, esté integrada únicamente por Abogados, porque soy de la idea que si las personas que tienen a su cargo la Elaboración de las Leyes tienen la preparación y la capacidad jurídica necesaria para el desempeño de sus funciones, esa será la base para que los mexicanos alcancemos pleno desarrollo no solamente social, sino también económico y político.

**CUARTA.-** Para legislar, nuestras autoridades toman en cuenta solamente las necesidades actuales y manifiestas de la sociedad y, yo propongo que también se debe legislar tomando en cuenta el futuro y considerando el crecimiento del país.

**QUINTA.-** Es loable el esfuerzo que actualmente llevan a cabo nuestras autoridades para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, a pesar de las crisis que ha sufrido nuestro país tanto en el aspecto político, como en el económico y social, pero yo propongo, que la política social del Estado tome como prioridad los servicios de Educación, empleo, vivienda, salud, abasto y profesionalización y que además se encauce por las ideas de libertad y de igualdad.

**SEXTA.-** Actualmente nuestras leyes en el Distrito Federal hablan de programas y proyectos de gobierno y como ejemplo, entre otras leyes se encuentran la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal y el Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal y, en materia Federal, la Ley de la Administración Pública Federal y a la letra parece halagador, pero yo propongo que se vigile que nuestras autoridades cumplan con efectividad los proyectos y programas elaborados y que se demuestre con hechos su cumplimiento y que esos programas y proyectos diseñados por las autoridades del Distrito Federal y por las diversas entidades federativas tengan congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con el Programa de Ordenación de la Zona conurbada y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; y todo eso en beneficio de nuestros habitantes, para tener por lo menos en mente que busquemos el desarrollo integral, que se quiere mejorar el nivel y calidad de vida de la población rural y urbana y aspirar a una vida productiva y sana.



**SÉPTIMA.-** A través del desarrollo histórico del país ha perdurado una indebida repartición tanto de la riqueza como de la tierra y lo que se debe buscar es un cambio total en las condiciones de vida, se tiene que buscar tanto una transformación como un progreso basado en los principios de solidaridad y de cooperación, ese es el triunfo y la conquista que debemos alcanzar, teniendo como base autoridades honestas y con ganas y capacidad para servir a los demás, buscando el desarrollo social y una mejor convivencia humana.

**OCTAVA.-** Algunas de nuestras leyes como las comentadas en el desarrollo de estas tesis, proponen programas y proyectos de gobierno y yo propongo que se considere en forma masiva la creación de FIDEICOMISOS PÚBLICOS, que se establezcan Formas corporativas por Sectores, que se fomenten las obras de Irrigación, que se insista en la creación de Sociedades de Interés colectivo, que haya creación de granjas principalmente en el ámbito rural, y que esos programas y proyectos no sean tomados como bandera por los Candidatos políticos para lograr votos y ganar las elecciones, sino que esos programas y proyectos tengan continuidad en su realización y responsabilidad de las autoridades para cumplirlos y siempre con respeto al marco de legalidad y a las garantías individuales de los mexicanos.

**NOVENA.-** Nuestro actual derecho, producto de las necesidades económicas, jurídicas y sociales de otras épocas, se halla fuertemente influenciado por las diarias conquistas y por los progresivos triunfos del principio de la solidaridad y la cooperación.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ASTUDILLO URZÚA, Pedro. "Lecciones de Historia del Pensamiento Económico." U.N.A.M. 1978.
- 2.- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. "Aportaciones Jurídicas a la Sociología del Trabajo." Editorial José Porrúa e Hijos. México. 1934.
- 3.- BARDRESCH, Luis. "El Juicio de Amparo." Editorial Jus. México. 1968.
- 4.- BROWN, Lester R. "El Estado del Mundo 1989." Editorial Botas. Buenos Aires. 1989.
- 5.- BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano." Décima Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1996.
- 6.- CARDAN, Paul. "Capitalismo Moderno y Revolución." Ediciones Seix Barroí. España. 1995.
- 7.- CASEL, Gustavo. "Pensamientos Fundamentales de la Economía." Editorial Porrúa. México. 1985.
- 8.- CHÁVEZ PADRÓN, Martha. "El Derecho Agrario en México." Décima Edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

- 9.- DÍAZ, Elías. "El Nuevo Contrato Social: Instituciones Políticas y Movimientos Sociales." Revista de Derecho Público. Madrid. 1989.
- "La Maldad Estatal y la Soberanía Popular." Editorial Harla. Madrid. 1984.
- 10.- ETZIONI, Amitai y Eva. "Los Cambios Sociales." Fondo de Cultura Económica. México. 1989.
- 11.- FRIEDMAN, Milton. "Paro e Inflación." Unión Editorial. Madrid. 1977.
- 12.- FROLA, Francisco. "La Cooperación Libre." Editorial José Porrúa e Hijos. México. 1956.
- 13.- GARCÍA MAYNES, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho." Cuadragésima Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1996.
- 14.- HOSELITS, Borts. "Aspectos Sociológicos del Desarrollo Económico." Segunda Edición. Editorial Hispano Europea. Barcelona, España. 1980.
- 15.- KELSEN, Hans. "Teoría Pura del Derecho." Traducción de Roberto J. Vernengo. Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 1997.

- 16.- MANDEL, Ernest. "La Inflación." Rodolfo Alonso Editor. Argentina. 1973.
- 17.- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. "Derecho Precolonial." Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 1985.
- 18.- MONEVA Y PUYOL, Juan. "Introducción al Derecho Hispánico." Séptima Edición. Editorial Labor. Barcelona. 1978.
- 19.- MORENO, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano." Séptima Edición. Editorial Pac-Mex. México. 1985.
- 20.- NORIEGA, Alfonso. "La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917." Textos Universitarios. U.N.A.M. México. 1969.
- 21.- O'CONNOR, James. "Estado y Capitalismo de la Sociedad Norteamericana." Ediciones Periférica. Argentina. 1994.
- 22.- PARRY, J. "Europa y la Expansión del Mundo." Breviarios del Fondo de Cultura Económica. México. 1992.
- 23.- RECASÉNS SICHES, Luis. "Filosofía del Derecho." Décima Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1980.

\_\_\_\_\_. "Vida Humana, Sociedad y Derecho".  
Editorial Porrúa. México. 1980.

24.- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. "El Sistema de la Constitución Mexicana."  
Segunda Edición. Textos Universitarios. México. 1977.

25.- SEMO, Enrique. "Historia del Capitalismo en México, los Orígenes,  
1921-1963." Editorial Era. México. 1983.

26.- SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia Política." Décima Cuarta Edición.  
Editorial Porrúa. México. 1996.

\_\_\_\_\_. "Derecho Administrativo." Tomo I. Décima  
Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1997.

27.- SPEKKE, Andrew A. "Los Próximos 25 años. Antesala del Siglo XXI."  
Editorial Tres Tiempos. Buenos Aires, Argentina. 1975.

28.- TRUEBA DÁVALOS, José. "Planteos de Teoría Sociológica. Las  
Estructuras Sociales y la Dinámica del Cambio." Instituto  
Mexicano de Estudios Sociales, A.C. México. 1976.

**OTRAS FUENTES CONSULTADAS**

- 1.- CASO, Alfonso. "El Pueblo del Sol." Fondo de Cultura Económica. México. 1968.
- 2.- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España." Tomo I. Editorial Porrúa. México. 1960.
- 3.- HOFFNER, Joseph. "Ética Colonial Española del Siglo de Oro." Editorial Cultura Hispánica. Madrid. 1977.
- 4.- LÓPEZ GALLO, Manuel. "Economía Política de la Historia de México." Trigésima Edición. Ediciones El Caballito. México. 1988.
- 5.- MATEOS M., Agustín. "Etimologías Grecolatinas del Español." Sexta Edición. Editorial Esfinge. México. 1978.

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Cajica. México. 1998.**
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Trigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.**
- 3.- Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Décima Séptima Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.**
- 4.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Décima Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.**