



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Estudios Jurídico-Económicos

**LA POLITICA ECONOMICA Y LAS FINANZAS
PUBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA EL
DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE MEXICO**

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

RAFAEL GOMEZ MEDINA



México, D. F.

1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE GENERAL

LA POLITICA ECONOMICA Y LAS FINANZAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE MEXICO

C A P I T U L O I

EL ESTADO Y LA POLITICA ECONOMICA

Pag.

1.-	LA INTERVENCION QUE EL ESTADO OCCIDENTAL TIENE EN LA ECONOMIA	2
1.1	Orígenes del Estado Capitalista.....	3
1.2	Evolución del Régimen Económico Capitalista	21
1.3	Situación Actual de la Economía en el Principal Estado Capitalista.....	37
2.-	LA POLITICA ECONOMICA QUE RIGE DENTRO DE LOS ESTADOS SOCIALISTAS	53
2.1	Origen y Evolución del Sistema Económico Socialista	54
2.2	Situación Actual de la Política Económica en la URSS y Otros Países Socialistas.....	64
3.-	LA POLITICA QUE EL ESTADO MEXICANO HA LLEVADO A CABO EN SU PARTICIPACION DENTRO DE LA ECONOMIA NACIONAL	80
3.1	El Problema Agrario.....	82
	a) Principales Antecedentes.....	82
	b) Actuación de los Diferentes Gobiernos...	87
3.2	La Situación de la Industria.....	98
	a) La Industria Petrolera.....	98
	b) La Industria de la Electricidad	102
	c) Otros Aspectos Industriales.....	103
3.3	Aspectos Más Recientes de la Política Económica del Estado.....	108
	a) El Régimen de Luis Echeverría.....	111
	b) El Gobierno de José López Portillo.....	116
	c) La Administración de Miguel de la Madrid Hurtado.....	123
4.-	ASPECTOS JURIDICOS DEL MODELO ECONOMICO QUE SE ESTA APLICANDO ACTUALMENTE EN MEXICO.....	136
4.1	Lineamientos Generales de Nuestro Sistema Económico.....	137

	Pag.	
4.2	Diversas Disposiciones Legales	145
	A.- Artículo 4° Constitucional	148
	B.- Artículo 5° Constitucional	150
	C.- Artículo 25 Constitucional	153
	D.- Artículo 26 Constitucional	156
	E.- Artículo 27 Constitucional	162
	F.- Artículo 28 Constitucional	175

C A P I T U L O I I

2.-	<u>LA CIENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS</u>	
2.1	Definición	183
2.2	Naturaleza Económica	184
2.3	Naturaleza Jurídica	187
2.4	Aspectos Legales	189
	a) Artículo 31 de la L.O.A.P.F.	190
	b) Artículo 32 de la L.O.A.P.F.	191
	c) Artículos 4° y 5° de la L.P.C.G.P.	191
	d) Artículo 74 Fracción IV Constitu-	
	cional	192
2.5	Características de la Finanzas en la -	
	Actualidad	195

C A P I T U L O I I I

3.-	<u>EL PRESUPUESTO Y SUS PRINCIPALES CARACTERIS-</u>	
	<u>TICAS</u>	
3.1	Concepto y Clasificación	203
3.2	Naturaleza Jurídica y Principios	209
3.3	Aspectos Generales del Presupuesto ...	223

C A P I T U L O I V

4.-	<u>LOS INGRESOS DE LA FEDERACION</u>	
4.1	Concepto y Clasificación	241
4.2	Regulación Constitucional de los Ingre-	
	sos:	
	a) Artículo 31 Fracción IV Constitu-	
	cional	249
	b) Artículo 72 Inciso "h" Constitucio-	
	nal	263
	c) Artículo 73 Fracción VII Constitu-	
	cional	264
	d) Artículo 73 Fracción VIII Constitu-	
	cional	266

	Pag.
e) Artículo 28 Párrafo IV Constitucio nal	269
4.3 Algunas Cuestiones Más de los Ingresos.	270
4.4 Análisis de la Ley de Ingresos de la - Federación para 1985	281

C A P I T U L O V

5.- LOS EGRESOS DE LA FEDERACION

5.1 Concepto y Clasificación del Gasto Pú- blico	293
5.2 Situación del Gasto Público en México.	301
a) El Problema del Financiamiento del Gasto Público	305
b) Necesidad de la Coordinación del - Gasto Público en los Tres Niveles- de Gobierno	314
c) La Política del Gasto Público para 1985	319
5.3 Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1985	321
 CONCLUSIONES	 332
 BIBLIOGRAFIA	 343

P R O L O G O

El presente trabajo lo he dividido para su estudio en dos partes que consisten básicamente en cinco capítulos; de los cuales el I comprende todo lo relacionado a la Política Económica y el Estado.

Nuestro análisis se efectúa desde la perspectiva del Sistema Económico Capitalista, dentro del primer apartado; del Sistema Socialista de Producción en el segundo tema; y finalmente en el tercer apartado se procede a desarrollar las diversas políticas de mayor trascendencia que en materia económica nuestro Estado ha realizado en las diferentes etapas, llegando por último a los actuales criterios que se siguen en la materia por el gobierno.

Cabe destacar que en este capítulo se pretenden resaltar los principales aspectos de uno y otro sistema, los cuales tienen una relación importante con el nuestro.

En el cuarto de los temas que integran el Capítulo I, se establecen las disposiciones Constitucionales que conforman la fisonomía del modelo económico vigente en nuestro país.

La otra parte de la tesis queda comprendida en los capítulos II, III, IV, y V; en ella se analizan concretamente a la Política Financiera Pública y sus diferentes aspectos jurídicos. Así en el Capítulo II hablo de la Ciencia de las Finanzas Públicas y su importancia como tal, así como de las circunstancias que se presentan actualmente dentro de este campo; en el Capítulo III desarrollo diferentes cuestiones del presupuesto y las políticas que se siguen en dicha área por los responsables de la administra

ción pública, además, se destaca la importancia jurídica - del mismo.

En el Capítulo IV estudio a los Ingresos de la Federación desde diferentes enfoques como: Políticas aplicadas y aplicables, su fundamentación Constitucional y legal, y las perspectivas que tienen en nuestro país.

Finalmente concluyo la exposición haciendo referencia a los Egresos de la Federación como un elemento importante de las Finanzas Públicas. Se Analizan los criterios para las políticas del gasto público en el Presupuesto de Egresos Federales durante 1985 y se establecen las diferentes situaciones que se han presentado con motivo de la crisis y del elevado endeudamiento externo.

Lo anterior constituye a grandes rasgos el contenido del trabajo desarrollado.

Por otro lado, agradezco al Lic. LUIS SALDANA PEREZ, quién al haber aceptado la Dirección de esta tesis y con -- sus valiosas observaciones se pudo mejorar sustancialmente el contenido de la misma.

Asimismo quiero agradecer al Lic. VALDEMAR SOTO JAINES, quién con su determinante apoyo facilitó la realización de mis estudios en esta etapa.

También agradezco al Lic. ENRIQUE CASIO ARELLANO por -- sus comentarios y el material facilitado en materia económica.

CAPITULO I

1.- EL ESTADO Y LA POLITICA ECONOMICA

**1.- LA INTERVENCION QUE EL ESTADO OCCIDENTAL TIENE
EN LA ECONOMIA**

- 1.1 Origenes del Estado Capitalista.**
- 1.2 Evolución del Régimen Económico Capitalista.**
- 1.3 Situación Actual de la Economía en el Principal Estado Capitalista.**

1.1 ORIGENES DEL ESTADO CAPITALISTA

El origen del Estado Capitalista lo encontramos en el mismo del Estado Moderno; los factores que simultáneamente contribuyén en el surgimiento de éste y en la desaparición del mundo medieval son diversos. Los antecedentes inmediatos y las condiciones materiales que dieron origen, son principalmente en la civilización Latina la Edad Media como precedente inmediato; en la forma política es la monarquía absoluta el precedente; mientras que las principales causas son: El Renacimiento, La Reforma Religiosa, los grandes descubrimientos de los Siglos XVI y XVII; la creación de grandes bancos y grandes compañías de Colonización entre otras.

Sin embargo, conviene resaltar que los factores más importantes que determinan el surgimiento del Estado Capitalista son el Mercantilismo y el capital propiamente. Al respecto Eric Roll afirma que "la economía política preclásica puede dividirse en dos partes: la primera es, en gran parte, el reflejo del nacimiento del capitalismo comercial generalmente se le llama mercantilismo; la segunda que acompañó a la expansión del capital industrial a fines del siglo XVII y principios del XVIII, comprende los verdaderos fundadores de la ciencia de la economía política". (1)

A partir del siglo XVI, desaparece el ideal de los siglos anteriores, basado en una cristiandad unida y orga

(1) ERIC ROLL, Historia de las Doctrinas Económicas, Editorial Fondo de Cultura Económica, Cuarta Reimpresión - México D.F., 1984, p. 57.

nizada como potencia política, en virtud de que la Iglesia por las constantes disputas entre sus miembros, por la falta de moralidad de algunos de sus más altos dignatarios y por el divorcio constante entre su teoría y la realidad, empezó a caer en descrédito moral y a perder influencia en la dirección de la conciencia humana. Por otro lado, la economía de la Iglesia, una economía agraria, se mantuvo estancada sin que ésta evolucionara paralelamente a la burguesía; al quedar retardada fue perdiendo poco a poco también poder económico. La burguesía era comerciante e industrial, medios estos más eficaces para la acumulación de capitales que la economía agraria basada en el sistema feudalista.

Al mismo tiempo que éstos acontecimientos van operándose lentamente, como por lo general ocurre tratándose de acontecimientos históricos, se van formando grandes naciones: Francia, España, Inglaterra, Holanda y algunas ciudades-estado en Italia. Cada uno de éstos Estados se consolidó bajo los ideales de soberanía y libertad, convirtiéndose así en los artífices de su propio destino. En lo futuro la política habría de jugar un nuevo papel: Asegurar la supervivencia, el engrandecimiento y la prosperidad del estado, a efecto de convertirlo en una entidad desprovista de aquellas ataduras a que los sometía el Régimen Feudal. Lo anterior es en virtud del enorme crecimiento del poder económico de la burguesía en esa época, el cual no hubiera sido posible, sin la ayuda decidida de las grandes potencias. La burguesía necesitaba del Estado para desarrollarse y éste de la burguesía para afirmar la centralización del poder político; la burguesía acentuaba su dirección y lentamente el Estado acababa con las pequeñas o medianas unidades políticas. Poco a poco la burguesía iba

destruyendo los sistemas medievales de producción y lentamente el Estado acababa las pequeñas o medianas unidades políticas independientes nacidas a lo largo de la Edad Media. En consecuencia en el siglo XVI y durante la primera mitad del siguiente siglo, hay una perfecta coincidencia entre los planes y miras de los gobiernos y la nueva clase social que se levanta audaz, emprendedora y agresiva.

También el Estado Moderno atrajo hacia él por todos los medios posibles, al nuevo capitalismo, el cual se hallaba en el curso del siglo XVI en incipiente proceso de desenvolvimiento. El Estado Moderno fomentó en gran escala ese capitalismo para obtener de su creciente acumulación de riquezas, medios seguros que lo vigorizaron cada vez más y así poder extender su dominio en todos los sectores de la sociedad. Es así como el Estado y el Capitalismo Modernos se ayudaron mutuamente en su ascenso histórico.

Pero con el transcurso del tiempo, hay un momento en el cual la intervención del Estado en la vida económica es para la burguesía factor negativo e indeseable que obstaculiza su progreso. Es cierto que en el curso del siglo XVI y buena parte del XVII no hubiera podido crecer y aclimatarse sin la ayuda gubernamental; mas al llegar a cierta madurez, al darse cuenta de que puede desenvolverse libremente, comienza a pensar la sociedad burguesa enriquecida y segura de si misma, en la necesidad de destruir las barreras que le obstaculicen su acceso a nuevas y mayores ganancias; y en éste caso, ya en el siglo XVIII el Estado se presenta como un obstáculo para la burguesía, de ahí la causa de la Revolución Francesa, la cual analizaremos más adelante.

Por el momento, considero que el origen del Estado Capitalista en su esencia, se presenta con el desarrollo económico de Europa, y al respecto el maestro Jesus Silva Herzog señala "Este desarrollo de la economía Europea repercute en todos los órdenes de la existencia, lo mismo en lo social que en lo político e intelectual; influye en forma tal en el pensamiento que, como ocurre siempre en tales casos aparecen ideólogos que responden a las necesidades de los cambios operados en la vida material". (2)

Por lo tanto, es correcto afirmar que el renacimiento intelectual fué resultado lógico del progreso de la burguesía.

En el renacimiento se presenta una revolución intelectual que puso en movimiento el pensamiento del hombre en todos los órdenes, es decir, se lleva a cabo una transformación completamente radical en el ser humano, y ahora se preocupa por las ciencias tales como: La Física, la Astronomía, la Biología, la Química, la Medicina y las Matemáticas entre otras; además se ocupa también del Arte, la Literatura, el Comercio, la Política, la Filosofía, la Economía, etc. De ésta manera también, los ideólogos burgueses van moldeando las concepciones filosóficas en todos sus aspectos, de tal manera que se justificaran sus objetivos, estableciendo principios sobre los cuales descansara su actuación y se garantizaran sus intereses. Aunado a lo anterior cabe destacar hechos de singular importancia que como ya anotábamos son: el descubrimiento de América; el -

(2) JESUS SILVA HERZOG, Antología del Pensamiento Económico y Social, Editorial, Fondo de Cultura Económica, 2a. Reimpresión. México, D. F., 1977, p. 10.

cual provee de nuevas fuentes de riqueza y nuevos mercados para la burguesía; el invento de la imprenta, ya que el uso de ésta permite ampliar el marco de la enseñanza y de la cultura; y las Reformas Religiosas de Lutero y Calvino, las cuales cambian sus conceptos sobre cuestiones fundamentales de teología, al modificarse los rumbos de la vida económica.

El Luteranismo atacó fundamentalmente el sistema de indulgencias de la Iglesia Católica, encontrando sus contradicciones y explicando lo imperfecto del sistema. Por otro lado el Calvinismo, ya no considera extraño a la vida del espíritu el mundo económico, ni piensa que el capitalista se ha enriquecido necesariamente a costa de la desgracia de su prójimo, ni es para él, la pobreza una virtud en sí misma (como lo consideró la Iglesia Católica por mucho tiempo durante la edad media). Para el calvinismo señala la Silva Herzog, "la acumulación de riquezas no es contraria al cristianismo, sino el uso indebido de ellas; y su ideal estriba en una sociedad que busca el bienestar económico con la sobria gravedad de los hombres conscientes a un tiempo de la disciplina de su propio carácter y de su dedicación al servicio de Dios".⁽³⁾ En términos generales, la Reforma produjo un relajamiento de la autoridad doctrinal central (Iglesia Católica), que preparó el terreno para un punto de vista racional y científico respecto de los problemas sociales.

Dentro de los primeros ideólogos de la burguesía se destaca en primera instancia ya a mediados del siglo XVI -

(3) JESUS SILVA HERZOG, Ob. Cit., p. 14.

Bodino, quién en principio establece que el gobierno no debe de intervenir en las cuestiones de la propiedad privada, es partidario del libre cambio y piensa que es indebido -- que el rey se enriquezca con los ingresos provenientes del tráfico extranjero. Bodino sentó las bases de la teoría -- relativa a la necesidad de una autoridad soberana central, la cual debería de ser secular, es decir, alejada de la -- Iglesia. Con lo anterior Bodino en realidad deseaba la formación del estado soberano moderno.

De ésta manera llegamos a la etapa de la Ilustración, la cual se va a constituir en el fundamento más firme para la consolidación del Estado Moderno y el surgimiento exacto del Estado Capitalista en el siglo XVIII, con un renovado y mas eficaz brío en lo relacionado a la ciencia, la técnica, la economía y las ideas sociales y políticas. Dentro del progreso económico, se fija ya la transición de una sociedad mercantilista a la sociedad capitalista.

En éste sentido se sostiene que en "El siglo XVIII ve crecer la industria y con ella las técnicas y los inventos que la nueva industria requiere. Ve nacer también una población urbana formada en buena parte, por el desarrollo de la nueva clase media capitalista y el incipiente, y a fines de siglo ya numeroso proletariado urbano. El empleo de las máquinas se generaliza y aumenta rapidamente una -- suerte de furor inventivo, en parte requerido por la nueva industrialización... La ciencia económica que inician los fisiócratas franceses y funda definitivamente el escocés -- Adam Smith, nace de la necesidad de dar una ley natural, -- una "ley newtoniana" (ley de la gravitación), para explicar el desarrollo nuevo e insospechado de los hechos po

líticos y económicos. (4)

Así es como el burgués en las formas sucesivas de propietario de esclavos, de comerciante y de administrador, es el sujeto lógico del Iluminismo; la razón representa la instancia del pensamiento calculador, que organiza el mundo para los fines de la autoconservación y no conoce otra función que no sea la de la preparación del objeto para -- convertirlo, de contenido sensible, en material de usufructo. El nuevo espíritu filosófico se caracteriza por una penetración en lo particular del sujeto, por un abandono del pensamiento metafísico, por una consideración práctica en el origen de la vida anímica del hombre y una preocupación constante por investigar los límites y las posibilidades del conocimiento humano. Es de subrayarse que en los siglos XVI, XVII y XVIII, al mismo tiempo que se realizaba una de las más grandes revoluciones intelectuales conocidas por la humanidad, se vieran surgir en todos los grandes países de Europa Occidental dos ideas estrechamente ligadas a la filosofía racionalista y nacionalista; la idea del estado de naturaleza y la idea del contrato social.

La corte, la nobleza y el clero detentan, todavía el poder político, mientras que el poder económico ha pasado ya en parte a la burguesía que aspira a acceder al dominio político. La monarquía obtiene su fuerza no solamente de su poderío sino de su principio de legitimidad que encadena el espíritu revolucionario y otorga carácter sagrado al poder del rey. Por ejemplo, la monarquía francesa no -

(4) RAMON XIRAU, Introducción a la Historia de la Filosofía, Editorial U.N.A.M., 9a. Edición, México, D. F., - 1983. Pp. 253 y 254.

tuvo jamás filosofía del derecho sino la fundada en el respeto de la ley natural y de la moral cristiana; siempre exaltó el más alto grado al carácter sagrado del poder y de la ley.

Por lo tanto, la tarea de los escritores protestantes quedaría claramente trazada; se trata de imaginar un nuevo principio de legitimidad monárquica: dicho principio es el de la legitimidad democrática, la idea que el único poder legítimo es el fundado sobre la voluntad libre del pueblo mediante un contrato con el rey que da nacimiento a la vez tanto a la sociedad política como al poder por el contrato entre los individuos nacidos libres en un estado presocial llamado estado de naturaleza. En el estado de naturaleza los hombres que nacen son libres e iguales, no pueden ser sustraídos de esa situación sino mediante un contrato voluntario, hipótesis que liga, así lo natural, lo racional y lo legítimo. La sociedad no puede ser fundada sino por un encuentro voluntario de los individuos y no puede tener otro fin que la felicidad individual en la medida en que ésta sea compatible con la felicidad de todos.

Así pues, tenemos que un nuevo tipo de legitimidad habrá triunfado en la historia después de cerca de dos siglos de esfuerzos, de luchas intelectuales y políticas. "Dicha legitimidad, como lo ha advertido Max Weber en su investigación sobre los orígenes protestantes del capitalismo moderno, conducirá a sostener que el individuo es capaz porque está dotado de razón, de calcular él mismo su estrategia económica y política y de estimarlo útil, admitir la sumisión de su conducta a re-

glas emitidas por el estado y aceptadas por él." (5) Conviene considerar asimismo la influencia que ejerció la -- ilustración en los siglos posteriores como lo son el si glo XVIII y el siglo XIX.

Finalmente diré que la fé que ponen en las capacida des humanas determina muchas de las actitudes del siglo de las luces. Un nuevo derecho, que no tiene nada que ver con el divino; una nueva moral, independiente de toda teo logía, una política nueva que transforma a los subditos - en ciudadanos.

Se afirma que el Estado Moderno ha nacido entonces, como una unidad de asociación organizada conforme a una constitución, gracias ha haber dominado el doble dualismo que forman rey y pueblo y el poder espiritual y temporal. La polémica entre el estado y la iglesia, se decide, en - beneficio del estado, por obra de la reforma religiosa auspiciada por Lutero y Calvino, (6) no solo en los países protestantes, sino también en los demás.

(5) IGNACIO CARRILLO PRIETO, La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano 1812-1824, Editorial U.N.A.M., 1a. Edición. México, D. F. 1981. p. 23.

(6) Compartimos la afirmación de Max Weber al sostener que "El Calvinismo es la idea religiosa a que primeramente hemos de referirnos por haber sido la determinante de cuantas luchas se llevaron a cabo en torno a la reli gión y la cultura en los países civilizados más pro- gresivos desde el punto de vista del capitalismo (paí ses bajos, Inglaterra y Francia), durante los siglos XVI y XVII". MAX WEBER, La Etica Protestante y el Es- píritu del Capitalismo, Editorial Península. 1a. Edi- ción. Barcelona, España, 1969. p. 115.

Los intereses de la disminuída iglesia católica, y la posibilidad de recobrar alguna vez los miembros que se habían separado de ella, son objetivos que de tal manera dependen de que las potencias católicas le brinden su apoyo que no obstante la oposición y el conflicto entre Estado e Iglesia en los países católicos, no vuelve jamás a alcanzar ésta la fuerza de que disfrutó en la edad media.

La solución que mayor significado ha tenido, ha sido la absolutista, porque la monarquía absoluta es la primera que ha realizado en occidente, después de la época romana, la idea de la unidad del estado. Ha formado una unidad interior de territorios que estaban originariamente separados unos de otros; ha creado un ejército, ha instituído empleos del estado; ha colocado bajo su amparo la administración de justicia en todos los territorios que abarcaba el estado o al menos ha sometido a su poder la administración establecida por las representaciones de la nación, ha convertido a éstas, de coordinadas con la del estado, como antes eran, en subordinadas a él.

Mediante el derrumbamiento de los poderes feudales ha llevado a cabo la monarquía absoluta, sin darse cuenta, el gran proceso de nivelación, por cuyo medio, una sociedad sumamente estructurada y dividida, ha llegado a ser una sociedad en que fundamentalmente todos los ciudadanos, en principio, gozan de igual capacidad jurídica. (7)

(7) G. JELLINEK, Teoría General del Estado, Editorial Albatros, 2a. Edición, Buenos Aires Argentina, 1943 p.266

Por otro lado en la segunda mitad del siglo XVIII, se da una gran transformación industrial que se le ha llamado Revolución Industrial; la cual consistió fundamentalmente en la sustitución en buena parte y cada vez con mayor celeridad de la herramienta por la máquina, y en el abandono de las fuerzas conocidas aplicadas a la producción por el empleo de nuevas fuerzas más poderosas y hasta entonces desconocidas.

El obrero se ve desplazado por la máquina y aumenta en consecuencia el excedente de mano de obra, con lo cual, el desempleo se acentúa y ésto obliga a los trabajadores a aceptar condiciones de trabajo demasiado desfavorables, abaratándose consecuentemente la mano de obra.

Las condiciones de vida del obrero en esa época se transforman de manera dramática comenzando el problema de esa nueva clase.

Es así como el sistema de Producción Capitalista de Europa y de Norteamérica, se ve favorecido con la formación de enormes ejércitos de reserva de mano de obra, lo que viene a dar al capitalismo aún mejores perspectivas.

Podemos decir, que en términos generales, la Revolución Industrial consistió en la invención de la maquinaria, en el descubrimiento de mejores métodos para tratar los metales, en el aprovechamiento del vapor y en la aplicación de la ciencia experimental a la industria.

También con éste movimiento se va a dar un suceso que consiste en la sustitución del capitalista comerciante por el capitalista industrial; en consecuencia el desarro-

llo del capitalismo va a adquirir enormes proporciones.

Cabe mencionar que el surgimiento de la Revolución Industrial se debe en gran parte a las ideas de la Ilustración. También hay que resaltar la importancia que tuvo la participación de los Enciclopedistas Franceses en el desarrollo de las ideas acerca de la sociedad, la cultura, el estado, la economía, la filosofía, etc. La Enciclopedia, constituyó el instrumento de los pensadores franceses del siglo XVIII en su lucha contra las ideas tradicionales y, en muchos casos, contra las ideas del Cristianismo; tomaron siempre una actitud crítica ante los fenómenos de la sociedad.

Por otro lado, el pensamiento económico del siglo XVIII nace de los fisiócratas franceses como ya señalábamos y del pensamiento que Adam Smith desarrolla en su obra "La Riqueza de las Naciones"; éste autor, puede considerarse en realidad el primer teórico del liberalismo económico y del capitalismo. Adam Smith propuso nuevas tesis económicas entre las que destacan, la noción de que la acumulación de capitales dará riqueza a las naciones, piensa que la riqueza no solo proviene de la agricultura, sino que proviene más precisamente, de la industria y de la producción industrializada. También señaló que ni el Gobierno ni el Estado deberían intervenir en las formas "naturales" del progreso económico. Afirmó que el capital deber servir para el desarrollo y el progreso de las naciones y de los individuos que forman cada nación y cada pueblo.

Finalmente quiero señalar que en el campo de las ideas políticas y sociales, es precisamente en el siglo XVIII cuando nace el liberalismo moderno.

Es así como tenemos que mencionar a los principales teóricos que se constituyeron en los creadores de la ideología del Estado Capitalista (Moderno), los cuales son: Thomas Hobbes, John Locke, Juan Jacobo Rousseau y además, Montesquieu y Voltaire; los cuales con sus ideas, la teoría voluntarista del estado adquiere una gran fuerza - tal, que prepara el advenimiento de la soberanía nacional francesa de 1789, de la cual hablaremos más adelante.

HOBBS: Dentro de su teoría señala que la mayoría se transforma en pueblo cuando éste conjunto humano pacta con la autoridad las bases del contrato que van a constituir los fines del estado. La obediencia a la autoridad se resuelve en Hobbes, desde el punto de vista de que el monarca es acatado si el titular cumple con los fines del estado.

El hombre en el estado de naturaleza es desigual para Hobbes, de ahí que decide formar una alianza política cuyo titular es el monarca, con el objeto de que al transferir sus derechos al monarca, éste garantice una convivencia pacífica. Además Hobbes confiere gran importancia a la coerción como elemento esencial en la organización del Estado. Al respecto es conveniente citar el criterio de Alfred Verdross que señala "Analizando detenidamente ésta doctrina se llega a la conclusión de que Hobbes no pudo desprenderse de su concepción naturalista y materialista, y de que su idea del derecho natural le condujo a la creación de un Estado que sacrifica los valores superiores a cambio de asegurar la existencia física y el goce de los bienes materiales".⁽⁸⁾

(8) ALFRED VERDROSS, La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental, Editorial U.N.A.M., 2a. Edición. México D. F., 1983. p. 186.

Finalmente para Hobbes la intervención del Estado debe asegurar los contratos, la propiedad individual e intervenir en la vida del mercado económico.

LOCKE: Su obra en el plan económico es una apología del papel de la burguesía. Aunque postula el principio de la igualdad natural, asegura al mismo tiempo la existencia de clases caracterizadas en la vida económica. Es el ideólogo más auténtico de la burguesía liberal o preliberal de fines del siglo XVII y varias décadas del XVIII. Para Locke la base de la libertad era la propiedad adquirida por trabajo y razón y con derecho a la seguridad que pudiera darle el estado. La idea de que el egoísmo es la fuerza motriz de la conducta humana, es inherente a toda la filosofía política de Locke. En términos generales Locke fué el pensador que mejor comprendió y expresó las necesidades y aspiraciones de la sociedad capitalista en su lucha para conquistar la libertad económica: fué el pensador que más influyó en las ideas políticas de sus inmediatos sucesores tanto en Inglaterra como en Francia, en otras potencias Europeas y en los territorios que más tarde darían nacimiento a los Estados Unidos.

ROUSSEAU: El filósofo de Ginebra, ejerce considerable influencia en la sociedad de su tiempo, es el fundador de las ideas que son factores afirmativos y decisivos para preparar la Revolución Francesa. Para Rousseau existen en el hombre desigualdad física y desigualdad moral o política, ésta, es la que precisamente ha nacido con la sociedad. El grupo social es el que lleva directamente a la desigualdad, a la envidia, al deseo de poder y a la diferencia entre los individuos que la integran. El Estado es un mal necesario que se organiza cuando nace la desi-

gualdad. El Estado se confunde con la comunidad política y se caracteriza por la voluntad general, supone la soberanía: el gobierno comprende a los que dirigen los negocios colectivos para cumplir dicha voluntad. La existencia de los gobiernos no arranca del contrato, sino de un acto del poder soberano del Pueblo. El gobierno es un mero instrumento del pueblo y éste puede cambiarlo cuando le parezca conveniente. Sólo la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado con arreglo a la finalidad de sus instituciones, que es el bien común, el cual consiste en la felicidad común, la cual se reduce a dos objetivos principales que son la libertad e igualdad. La voluntad de las mayorías. Finalmente Rousseau señala que el Contrato Social (que se refiere al pacto de todas las voluntades particulares), hace que el pueblo otorgue a la sociedad, sea democrática, aristocrática o monárquica, su soberanía. Si el soberano desatiende la voz de la voluntad general y se manifiesta contrario al bien común, deja de representar al pueblo. Finalmente quiero señalar la opinión de Verdross al respecto, y señala que "la tesis de Rousseau desemboca en una dictadura mayoritaria ilimitada, en la que la volonte générale no halla limite jurídico alguno. Por éste camino, la libertad absoluta de Rousseau conduce al Estado totalitario". (9)

MONTESQUIEU: En su obra "El Espíritu de las Leyes", piensa que la libertad política solo se halla en los gobiernos moderados y que éste consiste en la seguridad. Toma como modelo la Constitución de Inglaterra para establecer un sistema político que garantice las liberta-

(9) ALFRED VERDROSS, Ob. Cit., p. 200.

des de los individuos. Con el propósito de influir en la vida social y política de Francia, establece el célebre principio de la separación de poderes. Afirmó que para garantizar la libertad es necesario que ninguno de los tres poderes que forman el Estado moderno deje de ejercer su función compensadora y modificadora. Si el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial estuvieran en manos de un solo organismo no habría garantía para la libertad política. La libertad política que preocupaba a Montesquieu es concebida en su obra como el derecho a hacer todo lo que las leyes permiten. Finalmente quiero señalar que Montesquieu, fué un representante eficaz de la burguesía progresista y revolucionaria.

Así las cosas, nos encontramos a fines del siglo XVIII y tenemos que Francia se hallaba gobernada por el rey, la nobleza y el clero. Un rey inepto y derrochador, una nobleza decadente y parasitaria y un clero inmoral.

Por otra parte se había ido formando poco a poco en el transcurso de dos siglos, una burguesía industrial y comercial, burguesía que si bien es cierto no había alcanzado un desarrollo paralelo al de la burguesía Inglesa, si tenía vitalidad suficiente para luchar por mejores condiciones de vida en el orden político y en el económico, a fin de asegurar su progreso como clase social.

Hay que resaltar que en la penúltima década del siglo, la burguesía francesa marcha ya por la senda que conduce a la adquisición definitiva del poder económico. El poder político, como ya señalabamos, continuaba en manos del rey, del clero y de la nobleza. Cuando el poder político no lo ejercen quienes han adquirido el poder económi-

co, hay un desequilibrio, porque el que tiene el poder económico debe tener el poder político (así sucede siempre). Al efecto el maestro Silva Herzog nos señala "Y en éste de equilibrio, en éste desajuste entre lo económico y lo político, se encuentra a nuestro juicio la explicación de -- las causas fundamentales que produjeron la Revolución Francesa." (10)

Lo que sucedió en Francia con el triunfo de la Revolución, es que la burguesía, al adueñarse del poder, legisló en beneficio de su clase y cristalizó sus anhelos en leyes que entonces creyó perdurables; y como la realidad es lo que más influye en el pensamiento de los hombres, los economistas, los políticos, los filósofos, los juristas, todos, desarrollan doctrinas que se ajustan, que armonizan con los intereses de la nueva clase dominante: los intereses de la burguesía.

Con base en éstos acontecimientos, es innegable la idea que afirma que el individualismo que precede al liberalismo proviene de la Revolución Francesa. Es acertado el criterio de la maestra Aurora Arnaiz, que afirma: "Los derechos del hombre y del ciudadano proclamados en la Declaración de 1789 y en la Constitución de 1791, se consideran como una conclusión de las doctrinas de Rousseau y de los enciclopedistas que no hubieran triunfado de no llevar adscritos los ideales burgueses de la Francia del siglo XVII y del XVIII". (11)

(10) JESUS SILVA HERZOG, Ob. Cit. p.36.

(11) AURORA ARNAIZ, Ciencia Política, Editorial Pax-México 2a. Edición, México, D. F. 1976. p. 237.

Finalmente quiero señalar que la Revolución Francesa marca efectivamente el comienzo del triunfo de la --burguesía en el continente Europeo, clase que sustentará desde entonces como bases fundamentales ideológicas, que arrancan de su estructura económica, el respeto a la propiedad privada, la igualdad política, la libertad y la --fraternidad. De aquí se desprende la importancia de haber estudiado éste acontecimiento histórico de gran importancia.

Para concluir quiero señalar el criterio de Max Weber que categóricamente afirma: "Lo que en definitiva creó el capitalismo fue la empresa duradera y racional, la contabilidad racional, la técnica racional, el Derecho racional; a todo ésto había de añadir la ideología racional, la racionalización de la vida, y la ética racional en la economía". (12)

Hasta aquí tenemos ya, el panorama general de los principales acontecimientos y de los teóricos más importantes que dieron origen al Estado Capitalista.

(12) MAX WEBER, Historia Económica General, Editorial --Fondo de Cultura Económica, 6a. Reimpresión, México, D. F. 1978, p. 298.

1.2 EVOLUCION DEL REGIMEN ECONOMICO CAPITALISTA

Para establecer un punto de partida, es necesario remontarse al siglo XVI, porque es en aquel cuando en realidad arranca la llamada Era Capitalista: y en éste sentido coinciden la mayoría de los autores. En aquel entonces no existía el capital ni el capitalista, en el sentido de medio para producir rentas, incluyendo la producida por el trabajo de otro. Existía bajo la idea de factor productivo, pero con la característica de que su apropiación era en su mayor parte individual, es decir, cada trabajador era poseedor de sus propios medios de producción. Es en esa época (fines de la Edad Media) cuando los comerciantes empezaron adquirir una gran importancia en todos los órdenes de la vida económica; el primer capitalista fue el que usó el dinero como capital e inauguró el ciclo dinero-mercancía-dinero, es decir el tráfico con fines de lucro.

Los comerciantes vivían como grandes señores y mediante su influencia política facilitaron el desarrollo de las ciudades, los transportes y las ferias comerciales. Las ideas medioevales de moderación y desprendimiento cedieron su lugar a un nuevo espíritu de enriquecimiento, que convirtió al dinero como capital, en centro de la actividad económica. (13)

Los grandes descubrimientos geográficos no solamen-

(13) PEDRO ASTUDILLO URSUA, Lecciones de Historia del Pensamiento Económico, Editorial U.N.A.M., 2a. Edición, México, D.F., 1978. Pp. 35 y 36.

te ampliaron geográficamente los territorios hasta entonces conocidos, sino que incrementaron los mercados. La explotación de las minas de oro y plata de las colonias recién descubiertas hizo afluir tal cantidad de metales preciosos al territorio Europeo, que no sólo alivió la escasez de metales, sino que su abundancia provocó una alza desmesurada de los precios.

La creación de grandes Bancos y grandes compañías de colonización y la Reforma Religiosa entre otras causas, son las que permitieron acumular, aunque a veces lentamente el capital en un reducido número de personas, eliminando en esta forma a los propietarios artesanos, quienes a su vez se convertían en asalariados de la manufactura.

Bajo estas condiciones se inicia el drama cuando el artesano se ve obligado a vender lo único que le quedaba, su fuerza de trabajo, o lo que es lo mismo a venderse a sí mismo, porque ya no era posible que vendiera sus propios productos, como lo hacía en forma directa sin intermediarios.

De esta manera la eliminación de la propiedad fundada en el trabajo personal, era necesaria para crear la nueva propiedad: la fundada en el trabajo de los demás. Así es como aparece el proletariado y como el artesano pasa a la historia.⁽¹⁴⁾

Una vez que hemos establecido el punto de partida,

(14) MOISES GOMEZ GRANILLO, Breve Historia de las Doctrinas Económicas, Editorial Herrero, 7a. Edición, México, D. F., 1977. p. 159.

es conveniente señalar en este momento una definición de lo que se ha entendido como capitalismo; y para ello, diremos que Maurice Dobb nos señala lo siguiente: "Werner Sombart en términos generales no buscó la esencia del capitalismo en un aspecto de su anatomía económica o de su fisiología, sino en la totalidad de los aspectos representados en el espíritu que inspira la vida de toda una época; éste espíritu es una síntesis del espíritu de empresa o de aventura con el espíritu burgués de cálculo o racionalidad; -- buscó el origen del capitalismo en el desarrollo de estados de espíritu y de comportamiento humano conducentes a la existencia de aquellas formas y relaciones económicas que son características del mundo moderno".⁽¹⁵⁾ MAX WEBER, definió también al capitalismo de una manera mas simple; -- como existente donde quiera que se realiza la satisfacción de necesidades de un grupo humano, con carácter lucrativo y por medio de empresas y a una explotación racionalmente capitalista como una explotación con contabilidad de capital; recurrió, además al espíritu del capitalismo para describir la actitud que busca la ganancia, racional y sistemáticamente.

Finalmente tenemos a MARX, quien no buscó la esencia del capitalismo en un espíritu de empresa, ni en el uso de dinero para financiar una serie de transacciones de intercambio a fin de lograr una ganancia, sino un modo particular de producción. Como modo de producción no señalaba el mero estado de la técnica para producir, sino el modo de apropiación de los medios de producción y las rela--

(15) MAURICE DOBB, Estudios Sobre el desarrollo del Capitalismo, Editorial Siglo Veintiuno, 5a. Edición, México, D. F. 1975. p. 19.

ciones sociales entre los hombres resultantes de sus conexiones con el proceso de producción. Así el capitalismo no era simplemente un sistema de producción para el mercado o sistema de producción de mercancías, sino un sistema bajo el que la fuerza de trabajo se había convertido, a su vez, en mercancía y era comprada y vendida en el mercado como cualquier otro objeto de cambio; y que tuvo su presupuesto histórico en la concentración de la propiedad de los medios de producción en manos de una clase que solo constituía un pequeño sector de la sociedad y en el consiguiente surgimiento de una clase desposeída que tenía en la venta de su fuerza de trabajo la única fuente de subsistencia. Al respecto considero que la justificación de una definición cualquiera debe descansar, definitivamente en que logre esclarecer el proceso real de desarrollo histórico: en la medida en que configure nuestra imagen del proceso de tal modo que ésta responda a la que el cuadro histórico demuestra tener en realidad.

Como todos los procesos de desarrollo, el del capitalismo se divide en cierto número de etapas que se caracterizan por sus diferentes niveles de madurez y reconocibles, cada una de ellas por rasgos bien diferenciados. Es así pues, como su fase inicial se sitúa en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVI como ya vimos, y los comienzos del siglo XVII; cuando el capital empezó a desarrollar la producción en gran escala, ya bajo la forma de una relación evolucionada entre capitalistas y obreros asalariados. En este desarrollo del capitalismo y a partir de entonces se considera que hay dos momentos decisivos. Uno de ellos se ubica en el siglo XVII: con las transformaciones políticas y sociales de ese decisivo período, así como la lucha del Parlamento contra los monopolios y que alcanzó su pun-

to culminante con la Revolución Francesa. El segundo momento es el de la Revolución Industrial de fines del siglo XVIII y primera mitad del XIX, cuya importancia fue esencialmente económica y que se reflejó de menor manera en la esfera política. Fue tan decisiva a decir de algunos autores, para todo el futuro de la economía capitalista, representó una transformación tan radical de la estructura y organización de la industria, que hubo quienes vieron en ella el verdadero nacimiento del capitalismo moderno, y por consecuencia, el momento más decisivo en el desarrollo social y económico desde la edad media.

La lucha entre el Feudalismo y la burguesía tuvo como consecuencia la victoria de éstos sobre aquellos y por lo tanto vamos a ver como el feudalismo va a sufrir una de clinación irremediable y como se van transformando las diversas ciudades y naciones con un crecimiento inesperado en grandes centros urbanos de población, síntoma inequívoco del progreso del capitalismo. Las razones son varias, pero buena parte del comercio en esos tiempos, en especial el comercio exterior, consistía en explotar alguna ventaja política o bien en operaciones ventajosas, también la clase de mercaderes, en cuanto cobró formas organizativas, se apresuró por adquirir derechos monopólicos que la protegieron de la competencia y contribuyeron a volver a su favor los términos de intercambio en sus relaciones con productores y consumidores. Por lo tanto es evidente que éste carácter del comercio constituyó en dicho período la base esencial de la primitiva riqueza burguesa y de la acumulación de capital. Más tarde sin embargo, el capital comercial empezó a ligarse al modo de producción, en parte a fin de explotarlo mas efectivamente, y en parte, a fin de transformarlo para obtener mayores ganancias y ponerlo al servi

cio de mercados mas amplios. Considero que es muy importante el criterio de Marx que indica que éste desarrollo siguió dos caminos principales; el primero y el realmente revolucionario consistió en que un sector de los productores mismos, acumuló capital, se dedicó al comercio y, con el paso del tiempo, empezó a organizar la producción sobre una base capitalista, libre de los obstáculos impuestos por los gremios al trabajo manual. El segundo camino nos indica que un sector de la clase mercantil existente empezó a apoderarse directamente de la producción; con ello - influyó históricamente como transición pero, llegado el momento éste método se interpone en todas partes al verdadero régimen capitalista de producción y desaparece al desarrollarse éste.

Posteriormente vamos a ver como surge el capital industrial precisamente cuando la industria adquiere gran auge y es impulsada debido a la creación de muchas fábricas y compañías, productoras y mercantiles, en diversas ramas de la producción. De ésta manera tenemos que la industria doméstica capitalista, no sólo facilitó el camino al cambio en el proceso de producción sino que ella misma lo realizó. Las etapas de la producción sucesivas se encontraban ahora organizadas como una unidad más íntima, con lo cual se logró la extensión de la división del trabajo entre estas etapas sucesivas y se ahorró tiempo en el traspaso de materias primas de una etapa a otra, con lo que podía obtenerse un proceso mas equilibrado, por su mayor integración. La separación entre el viejo modo de producción y el nuevo modo de producción se dió con la subordinación de la producción al capital y el surgimiento de ésta relación de clase entre capitalistas y productores. Se ha establecido que aproximadamente de 1760 en --

adelante el progreso económico mundial se volvió muy rápido en forma asombrosa; es evidente que más que en cualquier otro período histórico se logró, y también que el siglo XIX económicamente interpretado debe referirse esencialmente a una etapa de cambio y movimiento; por lo que el escenario económico del siglo XIX presenta una combinación de circunstancias excepcionalmente favorables para el florecimiento de una sociedad capitalista. Hubo cambios en el aumento de la productividad del trabajo; un incremento anormal del número de proletarios, junto con una serie de acontecimientos que ensancharon simultáneamente el campo de inversiones y el mercado de consumo, en una escala sin precedentes. Nos hemos podido percatar de las limitaciones en el crecimiento de la industria capitalista en siglos anteriores, por la estrechez del mercado y en que medida se frustró su expansión por la baja productividad de los métodos de producción de la época, aunado ésto a la escasez de mano de obra existente. Pues todas éstas barreras fueron derribadas simultáneamente y, en cambio, la acumulación e inversión del capital encontraron, desde todos los puntos del ámbito económico nuevos horizontes que se ampliaron continuamente.

Las últimas dos décadas del siglo XIX se caracterizaron también por otra situación que recordaba el mercantilismo de siglos anteriores; se buscaba asegurar esferas privilegiadas para el comercio exterior. Paralelamente también se buscó el interés exclusivo por esferas privilegiadas de inversión en el exterior. Este interés por la inversión extranjera era un rasgo distintivo del nuevo período, pues no se le podía equiparar con alguno del viejo mercantilismo. Esta diferencia marca el contraste entre una era en la cual la acumulación capitalista estaba en

los inicios de su desarrollo y las postrimerías del capitalismo industrial. En la exportación de capital y de bienes de capital tenemos un rasgo dominante de este capitalismo maduro, urgido por la necesidad de encontrar nuevos campos de inversión; y así tenemos que en el decenio de -- 1880 se despertó un renovado sentido frente al valor económico que representaban las colonias; despertar que se produjo casi simultáneamente en las tres principales potencias industriales de Europa (Inglaterra, Francia y Alemania). Por lo anterior, en ésta década se señala que algunos estados europeos capturaron y sometieron cinco millones de millas cuadradas de territorio africano, que contenían una población de mas de 60 millones. En Asia en este mismo período, Gran Bretaña se anexo otros territorios; -- mientras Francia daba los primeros pasos para someter y dobligar a la China. Al mismo tiempo se produjeron disputas entre las tres grandes potencias por las islas del pacífico. (16)

Con el mismo espíritu y propósito se señalaba a fines del siglo la participación de Alemania en la política de expansión fuera de Europa, primero en forma modesta y posteriormente con una decisión creciente, debido al enorme incremento de su producción industrial y de su comercio, por lo que las actividades alemanas en el cercano oriente, procuraban buscar nuevos mercados para sus exportaciones y nuevas esferas de inversión para su capital.

Con estos pasos llegamos a la primera gran depresión de 1870 y 1880; en la que a decir de algunos, los capitalistas empezaron a buscar una salida ante la creciente estrechez de los márgenes de ganancias, en los mercados externos que estaban seguros en cuanto a tarifas, monopolios,

asociaciones de empleadores y en general de un positivo imperialismo. Y pasaron a la orden del día circunstancias tales como: la ampliación del campo de inversiones y la búqueda de los estímulos de nuevos mercados para mantener el funcionamiento de la planta productiva en toda su capacidad, la carrera por el reparto de las zonas no desarrolladas del planeta como territorios exclusivos y mercados privilegiados.

De ésta manera la gran depresión, aún cuando en Inglaterra se presentó de manera especial; su incidencia fué tan dura en Alemania como en Rusia y los Estados Unidos de Norteamérica aunque en Francia cuya industrialización era menos profunda, experimentó sus efectos en forma más leve y éste país gozó de una marcha más pareja. Por otro lado, durante las tres últimas décadas del siglo, Alemania tuvo una urbanización muy rápida, en tanto que su población aumentaba en un promedio anual mayor en la segunda mitad del siglo que en la primera. Bien, por el desarrollo de la industria eléctrica y en menor medida, el de la industria química, se estimuló de manera muy importante el renacimiento luego de la crisis a fines de la década de 1890. -- Uno de los puntos importantes de la grandeza económica de los EE.UU. y que muchos ignoran en la actualidad, son los momentos precisos en que se inició el ascenso económico de éste país, y que junto con un sin número de causas más, -- fueron también entre otras la frontera en expansión y sus consiguientes posibilidades de inversión y de mercados, y una reserva de fuerza de trabajo reforzada por la inmigración, así como por el gran incremento natural de la población, que dieron al capitalismo norteamericano, en el último cuarto del siglo XIX, una gran vitalidad que no podía tener el capitalismo más viejo de Inglaterra.

La construcción de ferrocarriles prosiguió en Norte América, absorbiendo capital así como los productos de su creciente industria pesada, hasta los últimos años del siglo, y su población ya incrementada por casi 20 millones de inmigrantes europeos, se triplicó casi entre 1860 y 1900. Existió de manera muy notable una especie de colonialismo interno. En cambio para Inglaterra fueron nuevamente la exportación de capitales y las oportunidades que abrió el nuevo imperialismo, los factores esenciales de la nueva fase de prosperidad entre 1896 y 1914.

Desde luego que la inversión en el exterior ya había demostrado una modesta recuperación en la década de 1880 bajo el impulso del nuevo movimiento colonial y la orientación del mercado de inversiones hacia Sudamérica y en especial en Argentina, Chile, Brasil, y hacia Canadá y la India. La especulación de tierras en la Argentina y el desarrollo de la explotación de los nitratos en Chile fueron factores muy importantes tanto de la renacida actividad inversionista de 1887 como de la parálisis de 1890.

Es así, que en 1904 Inglaterra inicia su espectacular ascenso de su inversión en el exterior; un empréstito, el de Transvaal de 1903, fué seguido por otros que fueron el Japonés y el Canadiense, así como las emisiones ferroviarias de la Argentina. La corriente principal de capital británico se orientó precisamente hacia Canada y Argentina, y también hacia los Estados Unidos, Brasil, Chile y México y, en menor medida hacia Egipto, Africa Occidental, la India y China. Ferrocarriles, puertos, servicios públicos, telégrafos y tranvías, minería, plantaciones, Compañías para hipotecas de tierras, Bancos, Compañías de Seguros y Comerciales, fueron los objetos favoritos de éstas inversiones.

Una situación en la que se coincide es cuando se afirma que en los veinte años que van de la primera a la segunda guerra en muchos aspectos perduraron las tendencias ocultas que habían configurado el escenario económico en los primeros diez años del nuevo siglo; es pues así como en la década de 1920 la opinión común fué que los males económicos de la época se originaban precisamente en los desajustes heredados de la guerra y las perturbaciones monetarias de la postguerra, y se afirmaba que por tratarse de desajustes transitorios esos daños se superarían una vez lo grada la estabilización. Para otros puntos de vista, ésta "estabilización" fue efectivamente utilizada como sucedanea de un pensamiento mas acorde con la realidad económica de la época.

Hubo opiniones en el sentido de que los síntomas de la crisis económica eran transitorios y tal afirmación fué reforzada por el contraste que se podía ver entre las perturbaciones que sufría Europa y la prosperidad que caracterizaba a otras partes del mundo. Algunos años más adelante efectivamente Norteamérica se encontró lanzada a una etapa de prosperidad que originó gran optimismo y una increíble esperanza entre los habitantes de todo el continente; eso les hizo albergar con mucha fé, la idea de que su tierra era el ámbito por excelencia para la expansión del capitalismo y la libre empresa; así creían que su destino era acabar para siempre con el problema de la escasez y enriquecer a sus ciudadanos y al mundo capitalista.

En ésta forma llegamos al año de 1929 y es cuando surge la pregunta, ¿Que pasó con los Estados Unidos? la respuesta la encontramos después de una serie de acontecimientos y precisamente después de un informe del Comité so

bre Cambios Económicos Recientes, en éste mismo año, bajo la Presidencia de Hoover, cuando formuló éste confiado pronóstico; "económicamente tenemos un campo ilimitado por delante; hay nuevas necesidades a medida que las primeras -- sean satisfechas.... Parece que hemos tocado sólo el umbral de nuestras potencialidades". (17)

Los proyectos de grandeza económica serían cruelmente desechos, por los acontecimientos que van de 1929 a --- 1931, cuando se dió el estallido de una crisis económica sin precedentes en la historia de la humanidad, ni siquiera comparable con la anterior crisis de 1870 y 1880, también considerada de carácter universal. La dura realidad en esos terribles años fué inimaginable; había bruscas ban carrotas, sus plantas productoras abandonadas y empolvadas, las grandes colas para el pan y los alimentos indispensables; todo ésto llevó a pensar que el mal en el sistema -- económico se había contraído como una enfermedad crónica y generalizada y se temía fuera de trágicas consecuencias en su desenlace.

En el período que va de la primera a la segunda guerra mundial, las características notorias de la economía se constituyó por precios rígidos en la gran mayoría de -- las industrias y el mantenimiento de los márgenes de ganancias, en lugar de la caída de los precios; producción restringida antes que reducción de costos, como remedio favorito de industriales y estadistas; así como un creciente desempleo a gran escala. Claro que las diferencias con la anterior gran depresión del siglo XIX fueron muy notorias, por lo que no ha sido difícil distinguir a ésta gran depresión de 1929.

(17) Ibidem., p. 380.

Posteriormente, en los años de la segunda guerra mundial, cambió mucho tanto la política como la economía del mundo; y la situación al terminar la guerra no daba lugar a suponer que se repetirían las tendencias que operaban en 1930 también los acontecimientos de los años posteriores a 1918; dado que el fascismo como forma política y como doctrina económica había sido vencido y su ideología desacreditada, mucho había cambiado después de la guerra, tanto el equilibrio de poder entre las naciones como el equilibrio de poder entre las clases. Entre los cambios resultantes de la segunda guerra mundial se destacan, la extensión de la U.R.S.S. y su influencia tanto en Europa como en Asia, y por lo tanto ahí ha sido destronado el capitalismo, y se han hechado los cimientos de ésta nueva forma de economía que es la socialista; al mismo tiempo que surgen las llamadas nuevas democracias de Europa Oriental y Sudoriental, así como la democracia de la China Comunista, ésto es lo que ha transformado en su raíz el equilibrio existente en Europa y Asia.

Simultáneamente los Estados Unidos de Norteamérica surgieron de la guerra con una gran capacidad productiva y una inmejorable posición hegemónica en el mundo capitalista sin precedentes hasta entonces en la historia del capitalismo. A pesar de los acuerdos celebrados una vez que había terminado la guerra entre las potencias capitalistas occidentales y la U.R.S.S. la tensión entre los dos campos el socialista y el capitalista se ha agravado, expresándose en la "guerra fría" que han mantenido en el campo internacional y también dentro de cada país se agudizó el conflicto entre los que se adhieren al nuevo sistema y los partidarios del antiguo en ésta época de cambios revolucionarios en la economía; en donde surgen también a la vida

las llamadas economías mixtas en los que otros tantos confiaron como una alternativa de solución y que a la vez -- otorgaban cierta estabilidad económica.

En general, hay que afirmar que en los gobiernos de coalición capitalista y socialista conjugaban los intereses de clase de la burguesía y el proletariado sobre la base de la Unidad Nacional para la reconstrucción de post-guerra, esas formas de transición se demostraron inestables y rápidamente se definieron por la derecha o por la izquierda.

A los quince años posteriores a la segunda guerra mundial cabe destacar la considerable extensión de las actividades económicas del estado en Norteamérica y en la Europa Occidental, que ha dado a llamarse Capitalismo de Estado o Capitalismo Monopolista de Estado por otros; aunado a ésto, está el cambio radical de la situación que sobrevino en áreas del sector antes colonial, y semicolonial, y nos referimos a Asia y Africa en especial, cambios cuantitativos y cualitativos en la política y la economía fundamentalmente, en relación con los países imperialistas bajo quienes estuvieron subordinados. Así, se volvían a hacer patentes las tendencias del Capitalismo de estado ya manifestada durante la primera guerra mundial y el período de entre-guerras; aquí es precisamente donde cabe mencionar, que debido a la crisis económica de 1929-1931, es -- cuando surge el New Deal de F.D. Roosevelt en los E.U.A. -- con sus medidas intervencionistas en contra de lo que antes era una economía de libre mercado, a fin de establecer la reconstrucción de la economía del país tan duramente -- afectada por ésta crisis de 1929-31.

Este intervencionismo también se dejó ver en ciertos países Europeos incluyendo a Gran Bretaña e Italia.

Pero es precisamente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial cuando se da una extensión en las funciones económicas del Estado de manera más suficiente; su forma consistió en un control directo de la producción industrial pero fundamentalmente fue con una extensión considerable de los gastos del estado con su lógica influencia sobre el mercado y en especial con respecto a los medios de producción o bienes de capital.

Por otro lado, en la época posterior a la guerra se presentaron las siguientes crisis económicas en cuatro ocasiones desde 1945 y son, en 1948-49; en 1953-54, en 1957-58; y finalmente en 1960-61 en los E.U.A., como fechas inmediatas anteriores, aunque en éstos dos últimos años no hubo recesión en algunos países de Europa Occidental.

En los años cincuentas en los E.U.A., hubo una baja tasa de crecimiento y un creciente margen de desocupación; en contraste con la economía Inglesa en donde si bien hubo una tasa de crecimiento descendente y baja, en ésta década se aproximó a un nivel de pleno empleo, con un porcentaje de desempleo de 1% con regularidad. Algunos países de la Europa Occidental, como Alemania Federal, Francia e Italia han tenido tasas de crecimiento elevadas, y ya en particular Alemania Federal, Italia y Japón son destacados en el mundo capitalista por tasas de crecimiento muy elevadas para un sistema económico de tal naturaleza, cabe destacar que se han mantenido durante varios años hasta fechas recientes inclusive.

Por otro lado el surgimiento del campo socialista ha sido factor decisivo en la situación mundial, tanto política como económicamente; las ex-colonias se han con

vertido en países mas o menos independientes, lo cual ha -
traído como consecuencia que éstos difieran de los dos prin-
cipales campos en que se ha dividido el mundo, sin adquirir
compromiso con alguno de ellos, por lo que la mayoría ocu-
pan un lugar especial dentro del contexto mundial. Este --
grupo de países llamados "no alineados" o del "tercer mundo"
han sido objeto de una influencia cada vez mayor sobre su -
desarrollo económico y social por parte de cualquiera de --
las dos potencias, por lo que en la medida algunos han tenu-
do que "alinearse" poco a poco y en diferentes grados se --
orientan ya hacia medidas de planificación económica o ya -
al capitalismo de estado.

1.3 SITUACION ACTUAL DE LA ECONOMIA EN EL PRINCIPAL ESTADO CAPITALISTA

En éste tema, hemos de referirnos a la Economía de los Estados Unidos de Norteamérica, por considerarse ésta, como la máxima exponente dentro del estado capitalista actual; aunque es preciso señalar que en forma específica -- las economías de cada estado capitalista varían, así como las políticas económicas que aplica cada gobierno.

Estableceremos, que desde 1965, Eugene R. Black ex presidente y exdirector del Banco Mundial estableció la importancia que juega la interrelación de los intereses económicos y de la política exterior estadounidense, ya que -- desde entonces los programas de ayuda de ese organismo --- constituyeron un beneficio claro para las empresas norteamericanas. Estos principales beneficios son:

- 1.- La ayuda externa provee un mercado considerable e inmediato para los bienes y servicios norteamericanos.
- 2.- Esta ayuda externa estimula el desarrollo de nuevos - mercados extranjeros para las compañías norteamericanas, y
- 3.- La ayuda externa orienta las economías nacionales hacia un sistema de libre empresa donde las firmas norteamericanas pueden prosperar. ⁽¹⁸⁾

(18) ALDO FERRER, Economía Internacional Contemporánea; -- Texto para Latinoamericanos, Editorial, Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México, D. F. 1976 p. 322.

Hay que aclarar que los programas se refieren a ayuda militar y económica fundamentalmente, con el objeto de proporcionar seguridad y estabilidad a las inversiones norteamericanas en los países en donde se efectúan (países subdesarrollados principalmente). De ésta manera es como se parte de ésta relación que se da entre los intereses económicos, los políticos y los de seguridad dentro de la economía de los E.U.A., que sirve de gran apoyo para su expansión monopólica.

Es muy notoria la proporción en que ha aumentado su gasto militar los Estados Unidos, y ha alcanzado un buen desarrollo en todo lo que se refiere a la industria bélica, con el objeto de preservar su calidad exclusiva en la economía internacional, salvaguardar sus mercados extranjeros y sus inversiones extranjeras, continuar la influencia en donde la empresa norteamericana tiene ventajas competitivas en la inversión y en el comercio, y así mismo, crear nuevos clientes y nuevas oportunidades de inversión en el extranjero, precisamente mediante ésta vía militar y económica; como consecuencia puede también mantener la estructura de los mercados capitalistas mundiales en beneficio propio y de los demás países socios capitalistas.

En términos generales de 1966 a 1976, según estadísticas, las ventas internas de las industrias manufactureras norteamericanas aumentaron en un 50%; mientras que las ventas hechas en el extranjero por fábricas de propiedad estadounidense aumentaron más de un 110%. Este dato nos revela cuán importante es desde entonces, en relación con las industrias productoras de bienes, los mercados extranjeros y por lo tanto, constituyen la esfera más impor

tante del interés económico de Norteamérica, y a la vez, ha venido a equilibrar su economía debido al estancamiento que sufre su mercado interno. Esto nos explica porque en el ámbito político los Estados Unidos no están dispuestos a perder mercados estratégicos en manos de los socialistas, ya que tienen que seguir dando cabida a su flujo de capitales e inversiones en todo el mundo.

A continuación presentaré brevemente como se distribuye la inversión de los E.U.A. en todo el mundo. Así podemos decir que en América Latina, Asia y Africa la mayor parte de inversión se encuentra en las Industrias Extractivas, dado el atraso industrial que tienen éstas áreas, aún a pesar de que Canadá es importante proveedor de minerales y petróleo; en Europa es mínima la inversión en Industrias Extractivas. En Africa la inversión mayor se destina a la minería: en Asia encontramos la mayor inversión petrolera; la inversión manufacturera se da en mayores proporciones en Europa y en Oceanía; los E.U.A. han incrementado en forma muy rápida su inversión en Servicios Públicos en Latinoamérica donde se da en mayor cantidad; y en la actualidad el Comercio norteamericano se dirige a Europa y la misma Latinoamérica principalmente. Debido a ello es como los E.U.A. ha logrado integrar al mercado mundial a los países subdesarrollados, utilizándolos principalmente como proveedores de materias primas.

Las economías de tales países se encuentran fuera de balance, haciéndose cada vez más dependientes de la economía central norteamericana. Por más esfuerzos de industrialización que hacen no pueden lograr avances, eso ha permitido que se vean en la necesidad de contratar presta-

mos al exterior, y sus deudas generan más deudas llegando a los extremos dramáticos que ahora conocemos y vivimos.

Para ser mas claro, a continuación detallo una relación de los principales países deudores del tercer mundo, incluidos desde luego, los Latinoamericanos, con cifras al 12 de Marzo de 1984. (19)

1.- BRASIL	96 000	MILLONES DE DOLARES		
2.- MEXICO	85 000	"	"	"
3.- ARGENTINA	43 000	"	"	"
4.- VENEZUELA	32 000	"	"	"
5.- FILIPINAS	25 000	"	"	"
6.- POLONIA	24 000	"	"	"
7.- CHILE	18 000	"	"	"
8.- NIGERIA	14 000	"	"	"

La situación consiste en que todos los canales de las finanzas internacionales se encuentran en manos de los inversionistas extranjeros, de sus socios comerciales, o de las agencias financieras de sus gobiernos, con lo cual toda esa relación de préstamos que se dá, impide en cierta medida la recuperación económica latinoamericana. El origen de ésta dependencia se da con una base material que es una estructura industrial y financiera que, a través de las llamadas "operaciones normales de mercado", reproduce las condiciones de la dependencia económica, con la ayuda de la manipulación que se hace en las operaciones de carácter político, financiero y militar. (20)

(19) REVISTA TIEMPO, Semanario de la Vida y la Verdad, Año XLI. Vol. LXXXIV. N° 2183, 5 de Marzo de 1984. México D. F. p. 67.

(20) ALDO FERRER, Ob. Cit., p. 342.

En cuanto a la distribución de la inversión norte americana y los factores que determinan la preferencia pa ra invertir en determinada área de capital, frente al co mercio de exportación, atiende a varios aspectos determi nados por estudios económicos, pero en la actualidad se - ha dado un nuevo campo de inversión que es el campo indus trial basado en nuevos desarrollos tecnológicos y que ha dado lugar a la división de la producción industrial nor teamericana y al estancamiento de una de las partes de la industria, lo cual constituye el problema industrial de - los E.U.A. mas reciente, como lo veremos con posteriori - dad. Estos desarrollos tecnológicos se han protegido por el ejercicio de los derechos de patentes, también la in - dustria estadounidense se ha expandido en las actividades de los países industrializados relacionados con las compu tadoras, la energía atómica y nuclear y la tecnología es - pacial en donde ha alcanzado un buen desarrollo.

Por otro lado, los países latinoamericanos, en su búsqueda por la solución de sus problemas económicos se - ven en la necesidad de apoyarse cada vez más en el siste - ma económico capitalista, aunque dada la crisis económica por la que atraviesa los E.U.A., y en la búsqueda solidaria para la solución de los problemas económicos del con - tinente, que ya se tornaron de carácter político, en algu - nas regiones, como en el caso de América Central; los EE. UU. convocaron a un "DIALOGO INTERAMERICANO", que se efec - tuó en Abril de 1983 en Washington D.C. En él, se hace - un llamado general a la comunidad Latinoamericana para -- unir esfuerzos y salir de la crisis económica, poniendo - énfasis en el gran endeudamiento que tienen los países la tinoamericanos con los Bancos Norteamericanos y con el -- Fondo Monetario Internacional, en donde los E.U.A. son -- los principales aportadores.

Creo que la incapacidad de toda latinoamérica para amortizar la enorme deuda es evidente, dada la gravedad del problema no se vislumbra ni a largo plazo inclusive, la solución del mismo. En éste Diálogo se sostuvo que la crisis financiera de América Latina también es un problema para los Estados Unidos. La exposición de la inversión en Latinoamérica de nueve de los bancos norteamericanos equivale en la actualidad en promedio a más del 100% de su capital accionario. Centenares de los bancos regionales de E.U.A. están preocupados por sus préstamos en latinoamérica. El sistema financiero continental se encuentra ante un desafío. De igual manera millares de productores norteamericanos son afectados por las restricciones del mercado latinoamericano que siempre había sido muy provechoso y floreciente para los E.U.A.

Se señaló también que en cifras concretamente, la deuda externa de América Latina aumentó desproporcionadamente de 27 000 millones de dólares en 1970, a más de --- 300 000 millones de dólares en 1983, el papel más importante fué jugado por los bancos y los créditos comerciales de los E.U.A. desde luego.

En términos generales éste Diálogo Interamericano, contenía buenas intenciones y algunas proposiciones para la solución de la crisis financiera del continente. Se -- propuso como solución, que debería de aumentarse la inversión privada directa de los E.U.A. en toda la región para que se transforme en una alternativa a los préstamos, también propuso que se permitiera una mayor proporción de los flujos de capital que se dirigen hacia la región por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo principalmente; también en el Diálogo hay una propuesta pa

ra un desarrollo económico equilibrado de latinoamérica a largo plazo con la colaboración del Fondo Monetario Internacional, ésta parece ser una idea más ventajosa para los países del área. (21)

Concretamente, se reconoce en la actualidad la gran importancia que tienen los bancos internacionales para todo el conjunto de procesos políticos y económicos, dada la difícil situación financiera mundial, esto es en virtud de que la internacionalización financiera ha alterado profundamente la economía política interna de los E.U.A. y también la internacional.

En Estados Unidos se da en forma evidente, una gran Concentración y Centralización Financiera, ya que grandes empresas multinacionales intervienen en la vida de las finanzas, así como los grandes Bancos de E.U.A. Dentro de los cuales dada su importancia en estos momentos me permito señalarles los diez principales:

- 1.- BANK OF AMERICA: Interviene en la Química, la plástica y la automotriz entre otras compañías industriales.
- 2.- CITICORP: Es una banca de gran coherencia en el plano Internacional con su diversificación en lo nacional.
- 3.- CHASE MANHATTAN: Presenta una gran diversificación institucional y Financiera.

(21) INFORME DEL DIALOGO INTERAMERICANO, Cuadernos Semestrales del CIDE, N° 13, 1a. Edición, Agosto de 1983. México, D. F., Pp. 259 a 307.

- 4.- MANUFACTURERS HANOVER CORP: Apoya a la industria también, equilibra su expansión en una comunidad de intereses, industrial-financieros.
- 5.- J.P. MORGAN & CO. INC.: Es de gran diversificación en cuanto a la vinculación industrial y financiera, entre la Banca Pulpo de Nueva York y la gran banca regional.
- 6.- CHEMICAL NEW YORK CORP: Banco Industrial que apoya -- la formación social a través de las firmas multinacionales principalmente.
- 7.- CONTINENTAL ILLINOIS CORP: Incide en el centro financiero de Chicago, interviene en ramas de la producción como: alimentación, equipamiento industrial y -- agrícola, metales y manufactureras metálicas y petróleo.
- 8.- BANKERS TRUST NEW YORK CORP: Participa en ramas de -- la transformación de metales, automotriz, minería y -- petróleo.
- 9.- FIRST CHICAGO CORP: Participa en las mismas ramas que el Continental Illinois pero en menor escala.
- 10.- WESTERN BANCORP: Banca Regional de California que -- participa con las grandes corporaciones de petróleo y con la rama aeroespacial principalmente. ⁽²²⁾

(22) MARIO BURKUN, Concentración y Centralización Financiera en los Estados Unidos; Estructura de las Relaciones Personales de Control de Capital, Cuadernos - Semestrales del CIDE, N° 13 1a. Edición, Agosto de - 1983, México, D. F. Pp. 226 y 227.

Por otro lado, tenemos que una causa importante de la crisis económica de los E.U.A. actualmente a decir de algunos economistas norteamericanos, consiste en que la economía estadounidense se ha vuelto dual, dividida por una parte en un sector de Bancos y empresas exitosas, y por la otra en sectores estancados.

El primer grupo al que me refiero, se integra por los sectores de alta tecnología, informática, telecomunicaciones, los servicios y otros; tienen estrechos vínculos preferenciales con los mercados financieros internacionales y pueden conseguir con mayor facilidad, fondos para sus necesidades de expansión de capital, tanto a nivel interno como internacional. El segundo grupo de sectores se forma por las industrias del acero, la mayor parte de la industria de maquinaria, astilleros, textiles, vestido y otros, actualmente se enfrenta a una fuerte competencia extranjera y se encuentra por lo tanto bajo fuertes presiones financieras; su acceso a los mercados financieros internacionales ya es mínimo y a nivel interno ha tenido grandes dificultades para conseguir fondos para la inversión a largo plazo, ésta situación aclara algunas de las principales tendencias en los debates políticos y económicos de los E.U.A.

De ésta manera en E.U.A. la aplicación de la política monetaria se ha hecho más difícil, la inversión de capital es, en la actualidad, evaluada según patrones internacionales, y muchas industrias tradicionales norteamericanas con bajas ganancias, no pueden competir con las dinámicas nacionales o empresas prestatarias del exterior. Así es como se ha acelerado el declive de muchos sectores industriales norteamericanos. La fragmentación de la econo-

mía estadounidense, a la que hemos hecho referencia con anterioridad, en gran medida se determinó por las tendencias financieras internacionales, y tiene ya sus efectos políticos con los debates que se han formado sobre protección al comercio, de participación en las instituciones multilaterales de préstamo, política industrial y subsidios a la exportación, que reflejan las crecientes diferencias económicas estructurales entre sectores industriales, las regiones y los grupos de población de los Estados Unidos. El resultado de éstos debates, ha decir de algunos, tendrá un profundo efecto sobre la economía política internacional en el futuro próximo. (23)

En la actualidad Estados Unidos vive con una parte de la industria decadente y la otra parte con la nueva industria o también llamada "emergente" y el gobierno norteamericano trata de establecer políticas de "ajuste" de tal manera que se compense totalmente a las industrias en deterioro y a las personas que dependen de ellas por los riesgos a los que están sujetos debido al cambio económico. De ésta manera puede el gobierno obtener cierto consenso político en las medidas que adopte. La administración de los E.U.A. ha respondido a ésta industria emergente básicamente a través de sus programas aeroespaciales de defensa nacional. Lo cual a su vez a contribuído a que los E.U.A. se conviertan en líderes de ésta materia, refiriéndose principalmente a las ventas mundiales de aviones, tecnología en los satélites de comunicación, plásticos duros, hule sintético, computadoras, semiconductores, rayos laser, óp-

(23) JEFF FRIEDEN, Las Finanzas Internacionales y la Economía Norteamericana, Cuadernos Semestrales del CIDE, N° 13, Agosto de 1983, 1a. Edición, México, D. F. -- p. 66.

tica de fibras, equipo de comunicaciones de radio y t.v., robots, instrumentos ópticos, instrumentos científicos y muchos más. (24). Las industrias en decadencia tienen lógicamente un poder político mucho más fuerte que las industrias emergentes, ésta desigualdad de poder dificulta a los políticos diseñar las medidas necesarias encaminadas a lograr el ajuste económico que requiere el país, en lugar de dar la protección a determinada industria. Aquí radica uno de los principales problemas de política económica que tienen los EE.UU., ya que por ello es difícil pensar estratégicamente acerca del adecuado desarrollo económico por eso es que también el único modelo de estrategia nacional que ellos poseen en éstos momentos proviene de la defensa nacional, y es muy importante decidir en forma definitiva, a cual industria se le dará mayor apoyo, antes de que sea inoportuno dentro del contexto de la economía mundial.

En tales condiciones es como un numeroso grupo de economistas norteamericanos se han dado a la búsqueda de las soluciones más idóneas al problema que se les presenta, y así es como se establece la necesidad imperante de orientar adecuadamente la política industrial nacional de los E.U.A. El crecimiento de la economía se ha detenido, en ésta década de los ochentas, la balanza de pagos se ha deteriorado y también la base industrial de la economía estadounidense se está deteriorando. Se dice que no hay una política nacional coherente para revertir estas tendencias, y es por eso que se ha criticado duramen-

(24) ROBERT. B. REICH, La Formulación de la Política Industrial, Cuadernos Semestrales del CIDE, N° 13, 1a. Edición, Agosto de 1983, México, D. F. p. 77.

te a la actual administración norteamericana por los principales economistas. Esta administración, quiere encontrar las soluciones económicas con base en las teorías del siglo XIX, ha decir de algunos conocedores. Se sugiere -- que los E.U.A. necesitan una serie de políticas, incluyendo la política industrial, que además satisfaga las necesidades de pleno empleo y de crecimiento no inflacionario de la producción. La aguda caída en el nivel de actividad -- económica ha llevado al país a producir menos que hace cuatro años; con base en éste cuadro, Rudoph Oswald establece la necesidad de reindustrializar la economía de los E.U.A. como una alternativa de solución. (25)

Se criticó también la política monetaria de la administración Reagan y se le calificó como errónea, ya que elevó el valor del dólar alentando las importaciones y de bilitando las exportaciones. Ante tales sucesos, se propu so la creación del Consejo Nacional de Reindustrialización de carácter tripartito éste, ya que se integraría por re- presentantes de los sindicatos, de los empresarios, y del gobierno. Este Consejo desarrollaría un programa que revi talizara las industrias débiles, alentaría el desarrollo - de las nuevas industrias, asesoraría en cuanto a políticas y prioridades nacionales entre otros asuntos. Otra crítica a la política económica de Reagan es en el sentido de - que la política presupuestaria por él implantada ha reduci do muchos de los programas federales de asistencia a gobier nos estatales y a estimular el desarrollo económico. Es -

(25) RUDOPH OSWALD, Hacia una estrategia Industrial para Estados Unidos, Cuadernos Semestrales del Cide, N° - 13 1a. Edición, Agosto de 1983, México, D. F. p. 95.

por ésto que se dice que el déficit presupuestal se ha dado y que se debe de ajustar mediante una reducción del Presupuesto Federal, sobre todo en lo referente a gastos militares que a su vez impedirían en cierta medida el avance de la política belicista del Presidente Norteamericano Ronald Reagan y al mismo tiempo esas partidas presupuestales pueden ser empleadas en otras áreas productivas de mayor importancia y urgencia. Cabe destacar que se empiezan a notar síntomas de mejoría en la industria norteamericana que muestra recuperación de fines de 1982 a la fecha.

Por otro lado, se afirma que mientras otros países industrializados como Japón, Alemania Occidental, Inglaterra y otros demás países de la Comunidad Europea; han renovado varias veces sus industrias, los E.U.A. se quedó estancado y es que los gobiernos de aquellos países han realizado acciones tendientes a contribuir al éxito de sus empresas en los mercados internacionales, formulando las políticas adecuadas entre otras razones.

Los economistas norteamericanos coinciden en que se debe de dar el apoyo a las industrias como la del acero, automóviles, electrónica y textiles principalmente, por ser las que sufren la peor crisis y por la importancia que representan.

Se propuso el logro de los siguientes objetivos industriales a largo plazo de los E.U.A. a fin de combatir la crisis industrial de ese país.

- 1.- Reforzar la competitividad industrial y modernizar la base industrial.

- 2.- Garantizar primordialmente, la seguridad económica nacional.
- 3.- Conseguir la estabilidad general de los precios en la industria para no reducir el poder de compra de los ciudadanos norteamericanos.
- 4.- Promover el Pleno Empleo como un objetivo social.

También hay objetivos a mediano y corto plazos que deben ser operados como: a) Mejorar la Productividad, --- b) Controlar la Inflación, c) Establecer mecanismos de ajustes económicos, y d) Estimular el uso inteligente de los recursos limitados. Se deben de orientar precisamente dichas políticas y principalmente la política Monetaria y Fiscal, la Política sobre Competencia, sobre Recursos Humanos, sobre Banca y Crédito, sobre Energéticos, sobre Comercio, -- así como sobre la infraestructura básica. ⁽²⁶⁾

Finalmente les diré que en E.U.A. se creó un Grupo Especial de Política Económica a Largo Plazo y pretende -- dar un viraje de la Economía Norteamericana. Tiene como -- objetivo fundamental encontrar las soluciones a largo plazo mediante cambios sustanciales y trascendentales en la -- economía.

Por otra parte el día 17 de febrero de 1984, en -- Washington EE.UU., voceros gubernamentales dieron a cono--

(26) INFORME del Grupo Especial Sobre Política Económica a Largo Plazo, Cuadernos Semestrales del CIDE N° 13 1a. Edición, Agosto de 1983, México, D. F. Pp. 356 a 359.

cer que superando las predicciones de los economistas del gobierno, la economía norteamericana creció, durante el último trimestre de 1983, a una tasa anual del 4.9%, cosa -- que es positiva dado los índices a que se venía desarro -- llando. (27)

Por último diré que la política económica de Ro -- nald Reagan está en entredicho y que por lo tanto ha causa do muchas polémicas entre los mismos economistas de su go -- bierno.

Hasta aquí, tenemos una idea de la situación de la política económica Norteamericana, y creo que es importan -- te tratar de entenderla, dado la trascendencia que tiene -- sobre nuestra propia economía, es indudable la influencia -- que ejerce hacia nosotros y a la vez determina muchos de -- las variantes económicas mundiales.

Podemos ver claramente como el Estado Occidental -- tiene una participación activa en la vida económica nacion -- al, y cada vez es mas notoria la forma en que interviene -- como regulador y estabilizador de las cuestiones económi -- cas generales; sin llegar a ser un absoluto rector, ha -- permitido la economía del libre mercado y a la vez vigila -- que no se afecte la economía nacional en perjuicio de sus -- ciudadanos y, de los intereses sociales en general.

Para 1985 la economía estadounidense ha reportado -- una ligera mejoría con base en que se ha controlado el au --

(27) REVISTA TIEMPO, Semanario de la Vida y la Verdad,
Año XLI VOL. LXXXIV, N°. 2177, 23 de Enero de 1984,
México, D.F., p. 47.

mento en la tasa de inflación, así como los costos de producción han sido sometidos a drásticos controles. La mejora también se ha patentizado en los países Europeos. Pero lo cierto es que el problema clave de la economía mundial actualmente se basa en la enorme deuda internacional la cual durante el año de 1984 según estimaciones del Banco Mundial superó los ochocientos millones de dólares en lo que corresponde a los países en vías de desarrollo.

Con base en lo anterior, considero que es oportuno el señalamiento que nos hace Janez Stanovnik cuando afirma "No podrá haber una recuperación económica DURADERA, sin que se resuelva el problema de la deuda exterior". (28)

Sin embargo deben tomarse en consideración las ventajas que proporciona una organización económica y política con base en el sistema capitalista de producción, el -- que ofrece diferentes alternativas y de las cuales podemos tomar los elementos que nos sean útiles y los que se puedan aplicar dentro de nuestro sistema de organización política y económica.

(28) JANEZ STANOVNIK, ¿Recuperación de la Economía Mundial? Política Internacional, Año XXV, N°. 819, 20 de Mayo de 1984, Belgrado, Yugoslavia. P.9.

2. - LA POLITICA ECONOMICA QUE RIGE DENTRO DE LOS
ESTADOS SOCIALISTAS.

2.1 Origen y Evolución del Sistema Económico
Socialista.

2.2 Situación Actual de la Política Económica
en la U.R.S.S. y otros Países Socialistas.

2.1 ORIGEN Y EVOLUCION DEL SISTEMA ECONOMICO SOCIALISTA

Algunas ideas preliminares de carácter socialista a las establecidas por Marx, las encontramos en Sismondi, quien se sustentó como un claro opositor a la doctrina clásica, es decir, no es partidario del Liberalismo Económico. Entre otras cosas, creyó que el Estado debía intervenir para corregir los abusos del desenfrenado crecimiento de la población y de las inversiones; se cree también que Sismondi es precursor del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, ya que afirma que hay que otorgar el derecho de coalición al obrero y que los patrones deben sostenerlo económicamente en caso de enfermedad, paro forzoso o vejez. Aseguró también que la sociedad industrial determina la existencia de dos diferentes clases: por un lado, los pobres; y por el otro, los ricos. Las categorías intermedias tienden a desaparecer; debido a que la libertad de competencia acelera su separación. Así pues, en esta sociedad, no queda más sitio que para el capitalista y para el asalariado; - Por último, ya habla de la explotación de los obreros.

También encontramos antecedentes en Sn. Simón, quien fuera considerado como el precursor del Colectivismo; habló del industrialismo y de las ventajas que éste acarrea, sostuvo que la vida del mundo moderno descansaba en la industria y con ella desaparecerían todas las clases sociales; pensó también que la existencia del gobierno en cierta manera resultaba inútil por lo que afirmó que debía de desaparecer; criticó a la propiedad privada y sostuvo que los instrumentos de la producción deben constituir un fondo social, el cual sería explotado de manera organizada por asociaciones.

Las ideas sobre una economía socialista se van consolidando paulatinamente y se empiezan a establecer conceptos como: rechazar la propiedad privada y sólo la admiten en forma minimizada, estar en contra de la competencia en el mercado y en la producción, propugnan también por abolir la desigualdad económica existente.

Tales ideas se fueron desarrollando a través de varias etapas que son las siguientes: 1.- La Etapa del Socialismo Utópico (o también llamada del Socialismo Asociacionista) que se dió en la primera -

mitad del siglo XIX en Inglaterra y Francia principalmente, con John Stuart Mill y Owen por Inglaterra, y Blanc Fou -- rier, y Proudhon por Francia; 2.- El Socialismo de Estado que se da en Alemania en la segunda mitad del siglo XIX re -- presentado por Adolfo Wagner, Rodbertus y Ferdinand Lasa -- lle en primer término, de éste socialismo se dice que en -- realidad no constituye un sistema económico, sino mas bien se trata de una política económica y social de carácter in -- tervencionista por parte del Estado; 3.- El Socialismo -- Científico, o Marxismo es otra etapa de origen germano cu -- yo principal expositor es Karl Marx junto con Federico En -- gels, que se da a partir de 1848 y 1870, cuando Marx parti -- cipa en todos los movimientos revolucionarios inspirados -- en sus propias ideas en gran parte. Marx se inspiró para -- la creación de su doctrina en las ideas de economistas, po -- líticos y científicos destacados como Ricardo, Adam Smith, Sismondi y Rodbertus (éstos últimos en menor grado), y He -- gel de quién tomó el método dialéctico, entre otros; y -- 4.- El Socialismo Cristiano que algunos admiten y que se -- representa por la Iglesia Católica quien a través de sus -- Encíclicas propone algunas soluciones de carácter social -- las que no han tenido éxito en el campo práctico. (29)

Las ideas socialistas se empiezan a establecer por toda Europa y parte de Asia, y es el Socialismo Científico el que prevalece sobre las demás ideas socialistas por tener bases científicas más sólidas y un planteamiento mejor desarrollado por parte de Marx. Cuando todos esperan que la primera revolución socialista se de en Alemania o en -- Italia, dadas las condiciones materiales e históricas de -- dichos países; la primera Revolución Socialista se da en Ru

(29) MOISES GOMEZ GRANILLO, Ob. Cit., p. 23.

sia en Octubre de 1917 ante unas circunstancias especiales y sin haberse presentado las condiciones materiales e históricas que eran necesarias según la doctrina de Marx; pero a pesar de ésto es en Rusia donde el Socialismo Científico encuentra un campo más fértil, logra un mayor desarrollo y eficacia, convirtiéndose formalmente en el primer Estado Socialista en la historia de la humanidad, que da origen a los Sistemas Económicos Socialistas actuales.

Después de la Primera Guerra Mundial la doctrina socialista adopta en cada país sus propias características y posteriormente a la Segunda Guerra Mundial cuando el ejército Ruso libera del dominio Alemán a los países de la Europa Oriental, quedan constituidos ya los nuevos Estados Socialistas que van a conservar su doctrina con sus peculiaridades en cada Estado, aún y cuando se unen a la URSS para formar el bloque de países socialistas y efectuar así, todo tipo de relaciones comerciales, políticas, económicas, militares y demás. Por eso es que en la actualidad se dice que no es lo mismo el socialismo Ruso, con el Chino, el de Alemania Democrática, el Yugoslavo, el Hungaro, el Checoslovaco, e inclusive con el Francés y el Español. En dichos países se van a encontrar diferencias en la estructura económica, en el aspecto social, en la Planeación y también en la Política Económica que cada gobierno pone en marcha. Ahora bien, una característica distintiva de los países socialistas es la Planificación Económica como forma de organización de la economía de carácter imperativa e inflexible. La Planeación tiene su origen en la URSS cuando al triunfo de la Revolución Bolchevique de 1917, el nuevo gobierno comenzó a organizar la vida económica del país mediante una rigurosa planificación, con el objeto de superar la organización anárquica de la producción capitalista, dominada por el mercado y la consecución del beneficio in -

dividual aún existentes, de esta manera "el hombre que ha aumentado progresivamente su control sobre las fuerzas de la naturaleza, también podría amaestrar su propio desarrollo social" (Karl Kautsky). (30)

Así es como la Unión Soviética va a establecer su Política Económica que va a dar lugar a la Planeación; y las distintas etapas por las que va a pasar ésta política económica son cuatro fundamentalmente: 1.- El Comunismo de Guerra; 2.- La Nueva Política Económica (NEP); 3.- La Consolidación de la Gestión Burocrática; y 4.- La Etapa de la Planificación Central. (31)

1.- El Comunismo de Guerra: Las primeras medidas en materia económica, enmarcadas dentro del objetivo global de evolución hacia el socialismo, no fueron totalmente radicales, ya que no incluían la expropiación inmediata de todos los capitales. Primero estuvieron los objetivos políticos e inmediatos como destruir a la burguesía como clase dominante, apoderarse del estado y controlar los mecanismos de poder económico y después, resolver las necesidades planteadas por la caótica situación del país. Hasta mediados de 1918 éste era el objetivo principal de la Política Económica del gobierno Bolchevique, se mantuvo entonces una economía mixta durante un largo período. Sin embargo, a partir de junio de 1918 en forma coincidente con la promulgación del decreto de nacionalización de todas las fábricas, se produce un cambio profundo y brusco

(30) LA PLANIFICACION ECONOMICA, Biblioteca SALVAT, Grandes Temas, N° 86, México, D. F. 1973. P. 73.

(31) LA ECONOMIA DE LOS ESTADOS SOCIALISTAS, Biblioteca SALVAT, Grandes Temas, N° 31, Madrid, España, 1974. p. 29.

con el cual se inicia la etapa del Comunismo de Guerra y - que se prolonga hasta mediados de 1921. La situación de - las exigencias de los obreros en el sentido de que querían que el gobierno tomara medidas de carácter socialista más radicales, en combinación con la negativa de la burguesía agrícola e industrial de colaborar con el gobierno, llevaron a que éste, pusiera en práctica unas medidas muy drásticas y es cuando se procedió a una centralización extrema de las decisiones que afectaban a la producción y a la distribución, nacionalizándose totalmente los principales sectores económicos: la banca, el comercio, la industria, la propiedad extranjera y también quedó establecido el monopolio estatal del comercio exterior. La culminación fué con el hundimiento del sistema monetario por causa de una inflación galopante y toda la actividad económica se dislocó con lo que se determinó el fin del Comunismo de Guerra.

2.- La Nueva Política Económica (NEP): Como acabamos de señalar la economía soviética se descompuso bajo la etapa anterior, unida a la aguda crisis social y al retraso de la revolución europea, ésto, obligó a los Bolcheviques a replantear profundamente sus perspectivas. En el X Congreso del PCUS del 8 al 16 de marzo de 1921 se confirmó el cambio de orientación dando paso a la Nueva Política Económica, etapa que se inicia en éste año y que duraría hasta -- Stalin, que en 1928-1929 decidiría la colectivización forzosa de la agricultura y la industrialización acelerada -- del país. Pero respecto al Comunismo de Guerra la NEP, -- permitió el libre ejercicio de la pequeña producción y del comercio, como medio para lograr la participación de la pequeña burguesía campesina e industrial en el nuevo impulso de la producción. Se volvieron a establecer algunas categorías propias del capitalismo; se restableció la libertad de comercio al por mayor y al menor; se saneó el sistema -

monetario y se reanudaron las relaciones comerciales con los países capitalistas, permitiéndose la entrada de capitales extranjeros con objeto de acelerar el desarrollo económico. Sin embargo, a pesar del desarrollo de las fuerzas productivas que se logró, éste no tuvo un equilibrio correcto y en la agricultura e industria hubo grupos que se favorecieron más, acumulando mayor riqueza. Pero no tardó mucho en producirse el enfrentamiento de los intereses de los campesinos e industriales pequeño-burgueses que se habían favorecido, con la política del gobierno bolchevique, situación que se prolongó durante años y que se agravó, lo cual trajo como resultado la precipitada colectivización forzosa de la agricultura y el inicio de la Planificación en la época de Stalin.

3.- Consolidación de la Gestión Burocrática: Aunque ésta no es propiamente una etapa, hacemos referencia a tal acontecimiento por ser un hecho histórico que iba a tener trascendencia dentro del avance del comunismo. Tras la guerra civil, la situación del país era crítica, la miseria y el hambre eran atroces, la renta nacional en 1921 era una tercera parte del nivel alcanzado en 1913. Estas condiciones, la necesidad de la reconstrucción del país hizo que se aceptaran en la administración del estado, a todos los niveles, gran número de miembros de la antigua administración zarista, y también de personas recién llegadas a las filas del partido, con una escasa conciencia revolucionaria. Se crearon con rapidéz multitud de organismos que contribuyeron al apresurado crecimiento de la burocracia en el aparato del estado. Dentro del Partido, se impuso poco a poco la corriente burocrática frente a la del partido sindicato, que acentuó cada vez su dominio en la gestión industrial y del estado. Lenin se preocupó ante ésto y de ahí su enfren

tamiento con Stalin, ya que cuando éste sube al poder desapareció físicamente lo que quedaba del partido de Lenin, y lo consiguió mediante purgas en los años treinta, así como la consolidación de la burocracia como capa social, constituida principalmente por los dirigentes políticos, los altos cargos administrativos y los directores de las empresas. (32) A partir de entonces y hasta nuestros días, en la URSS, la gestión de la economía y de la sociedad entera se convierte en una actividad de tipo burocrática.

4.- La Etapa de la Planificación Central: Retomando la idea principal podemos decir que la Nueva Política Económica murió cuando Stalin adoptó drásticas medidas para hacer frente a los grupos de pequeño-burgueses que habían acumulado cierto capital y que su fuerza se había consolidado de manera alarmante durante la etapa de la Nueva Política Económica. Es en estos momentos cuando se inaugura el Sistema de Planificación de la economía del país, cuando los Kulaks se opusieron abiertamente al estado en 1927-1928, negándose a entregar productos alimenticios a las ciudades. Esto provocó el pánico entre la fracción dirigente del partido que decidió proceder a la industrialización acelerada, quedando establecido con ello el sistema de planificación. El paso previo a esto, fue la eliminación de los Kulaks como clase mediante la deportación de millones de ellos a Siberia y la colectivización forzosa de la agricultura; dicha política se inició oficialmente el 1° de febrero de 1930.

A partir de entonces, la agricultura se estructuró

(32) LA ECONOMIA EN LOS ESTADOS SOCIALISTAS, Ob. Cit., p.34.

a base de cooperativas de producción denominadas Koljoses, y de granjas del Estado, llamadas Sovjoses. Veinticinco millones de pequeñas empresas agrícolas fueron fusionadas en 240,000 Koljoses y 4,000 Sovjoses. Así es como la colectivización agraria se llevó a cabo dentro del Primer Plan Quinquenal, que había sido preparado en 1926 por el Comité Central de Planificación (Gosplan), creado en 1921; aprobado oficialmente en 1929 para cubrir el período de 1928-1932. El objetivo primordial de éste plan fue iniciar la industrialización acelerada del país y el control de la agricultura. El Segundo Plan Quinquenal comprendió de 1933 a 1937 y se buscó la consolidación de la economía, el dominio de la técnica y un esfuerzo para mejorar los niveles de vida, esto no se logró completamente. El Tercer Plan Quinquenal prácticamente se interrumpió a causa de la invasión del país por los Alemanes y la entrada en la II Guerra Mundial. El Cuarto Plan Quinquenal se orientó hacia la reconstrucción del país en los años de postguerra 1946-1950; también se intensificó el control en la agricultura lo que empeoró la situación general, hasta que llegó el drástico cambio de política tras la muerte de Stalin cuando se elaboró el Quinto Plan Quinquenal de 1951-1955, el cual tenía como principales objetivos el incrementar la industria en un 70% durante ese período, la renta nacional a un 60%, los salarios reales a un 35% y las rentas de los campesinos a un 40%. Malenkov había sucedido a Stalin y fue quien realizó grandes cambios en la política agraria, así como también trató de elevar el crecimiento de la producción en todos los sectores; sin embargo las posibilidades reales de cumplimentar esos proyectos eran muy pocas y se abandonó tal política, sobre todo a la caída de Malenkov y el ascenso al poder de Kruschev, quien en 1959 determinó la apropiación pública absoluta, mediante la nacionaliza-

ción de los medios de producción, la industria, el comercio al por mayor, el comercio exterior, la banca y los medios de transporte. En el Sector agrario permanecen los Koljoses y los sovjoses, también subsisten las empresas cooperativas no estatales. (33)

Como ya apuntábamos en un principio, después de la II Guerra Mundial, los países de la Europa Oriental (RDA, Checoslovaquia, Bulgaria, Polonia, Hungría y Rumania), -- que ya habían pasado a engrosar el campo socialista, iniciaron la reestructuración de sus economías, aplicando métodos comunes que seguían de cerca el modelo puesto en práctica por la URSS y que fué adoptado casi punto por punto -- en cuanto al sistema de planificación.

El principio doctrinal que guiaba a la Planificación postulaba que el interés colectivo, tanto de las repúblicas populares como de la Unión Soviética, al mismo tiempo, tenían la necesidad de llegar a una independencia económica en cada país, esforzándose en alcanzar el desarrollo en todos los sectores, pero apoyando principalmente -- las áreas prioritarias, y en ese entonces lo constituían -- las industrias pesadas entre otras. En 1965 siguieron dándose reformas económicas y respecto a la planeación los órganos de ésta, quedaron relacionados entre sí de forma piramidal, en cuya cúspide se encontró desde entonces el Comité Central de Planificación (GOSPLAN) de la Unión Soviética que dependió directamente del Consejo de Ministros. -- En 1956 los economistas polacos, Oskar Lange y M. Kalecki fueron los iniciadores de un sistema económico descentralizado en los países socialistas y fue la R.D.A. quién lo adop

(33) Ibidem., p. 36.

tó inicialmente en 1963; Checoslovaquia y Rumania la adoptaron en 1965 y finalmente al término del mismo año Polonia, la Unión Soviética, Hungría y Bulgaria reformaron su sistema económico, ante todo por el estancamiento a que había --llegado el desarrollo económico en los países socialistas, --es así como se abandonó el tipo de gestión centralizada de la economía para adoptar el sistema descentralizado. (34). Este sistema, tuvo las siguientes características: a) Se --transfiere facultad de decisión a las empresas por lo que --hay mayor flexibilidad en los programas de producción ante los cambios que puedan producirse en el mercado; b) Se establecen lazos económicos directos entre los productores y los consumidores, bajo un criterio para el buen funciona --miento de las empresas de satisfacer la demanda real del --mercado. Esta nueva orientación se ha criticado mucho y se dice que la burocracia dirigente que creó las reformas solo busca afianzarse en el poder, y que estas reformas están so cavando las bases mismas de la planificación al estar retor nando a algunas de las bases del capitalismo como son la li bre competencia y a fomentar un deseo de enriquecimiento in dividuoal, con lo cual la construcción de una sociedad socia lista hacia el comunismo se aleja cada día más. Pero, con viene aclarar que en la actualidad en la Unión Soviética la Planificación Central conserva un peso decisivo, siendo el país que menos se ha alejado de ésta, e inclusive algunos --otros países socialistas están retornando a tomar medidas --de carácter central ante los problemas económicos de nues --tros días.

(34) Ibidem., p. 107.

2.2 SITUACION ACTUAL DE LA POLITICA ECONOMICA EN LA URSS Y OTROS PAISES SOCIALISTAS.

En primer lugar quiero establecer el concepto de lo que es la Política Económica; y así, se dice en términos generales que "Política es la acción del gobierno para lograr sus fines; y Política Económica es la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos. Aquí se reúnen tres elementos que invariablemente deben configurarse en la integración de ésta concepción y son: a) El gobierno como entidad compleja que debe llevar a cabo la política económica; b) Los instrumentos o formas de actuar del gobierno al respecto; y c) Los objetivos que se persiguen con la Política Económica". (35)

Y aquí trataré precisamente algunos de los principales aspectos de la Política Económica en los Estados Socialistas. Para lograr lo anterior quiero señalar en principio como se constituye la Planificación en la URSS, por ser el elemento fundamental de la política económica en el socialismo, y por ser éste país el máximo exponente del estado socialista respectivamente. Hablaré entonces del bloque de países cuya economía está Planificada y es así como en la Unión Soviética la Teoría de la Planificación económica se deriva de la economía política del socialismo que es una de las ramas junto con la historia del partido y el Materialismo histórico y dialéctico de la doctrina oficial de la URSS, el marxismo-leninismo. La derivación de la Planificación soviética del marxismo-leninismo, tiene cier

(35) FEDERICO J. HERSCHEL, Política Económica, Editorial Siglo Veintiuno, 3a. Edición, México, D. F., 1978. p. 11.

to número de secuencias importantes: 1.- Con base en ésta doctrina el crecimiento económico es un proceso en el -- cual se desarrollan tanto las fuerzas de la producción co -- mo las relaciones de producción. Por lo que la Planifica -- ción socialista se relaciona con asuntos de propiedad y - la distribución de ingresos, además de los asuntos de la producción en general; 2.- El punto de partida de la pla -- nificación es la producción ya que en la teoría de Marx y Lenin, el crecimiento económico es un proceso unificado -- de la producción, la distribución, el intercambio y el -- consumo, en el cual la fase decisiva es la producción; -- 3.- En la teoría marxista-leninista la base y la condi -- ción para la existencia de toda la economía nacional es - la producción de bienes materiales, creados por la mano - de obra en la esfera de la producción, en consecuencia en la planificación Socialista será un principio básico que la única fuente del ingreso nacional es el trabajo en la esfera productiva; 4.- El proceso de crecimiento se reali -- za de manera simultánea en términos físicos y en términos de dinero (preciso), según el marxismo-leninismo, por lo que la Planificación deberá hacerse tanto en unidades fí -- sicas como en unidades de dinero.

La Planificación económica tiene una serie de prin -- cipios básicos que están relacionados entre si y que gene -- ralmente son sobre los que descansa la planificación, ya -- que todo plan reúne este tipo de elementos en la práctica.

1.- La mentalidad partidista es el primer principio y sig -- nifica que el plan es una expresión concreta de la políti -- ca del partido.

2.- Las condiciones del dirigente, al tratarse de una di --

rección unipersonal, ya que dentro de cada unidad económica las decisiones son tomadas por una sola persona que es autoridad responsable ante sus superiores, y no por un comité. Las decisiones no deben ser subjetivas, sino que deben emanar de un análisis científico de los problemas que afronta la sociedad.

3.- El siguiente principio consiste en que se aplicará un método de balance de tipo contable en unidades físicas y unidades de valor, éste es el método básico de la planificación soviética.

4.- La dirección unipersonal, es decir en cada objetivo del plan habrá una organización o dirección responsable de llevarlo a cabo.

5.- El principio de las vinculaciones principales se refiere a que los esfuerzos de los planificadores, así como los recursos materiales y humanos, en un momento dado, se pueden orientar al logro de metas en los sectores de prioridad nacional principales.

6.- Por último también el plan lleva una Contabilidad, Comercial en donde cada unidad económica o empresa tendrá su propia contabilidad que servirá de apoyo posteriormente. (36)

En la actualidad el Organo de Planificación Central en la Unión Soviética es la Comisión de Planifica---

(36) MICHAEL ELLMAN, La Planificación Socialista, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México, D. F., 1983. Pp. 36 y 37.

ción del Estado (GOSPLAN); éste, es el responsable de la elaboración de los planes de producción y de entregarlos a las organizaciones pertinentes para su ejecución, (por -- ejemplo a los ministerios). Para controlar el cumplimiento del Plan hay dos organizaciones importantes que son la Administración Central de Estadísticas (TsSU) y el Banco -- del Estado. Todas las empresas y asociaciones y todos los ministerios tienen que entregar con regularidad a la Ts-Su sus datos sobre el cumplimiento del Plan, y ésta a su vez, debe realizar con regularidad censos y revisiones al azar para comprobar que efectivamente son ciertos los datos que se le aportan.

Los planes tienen también cierta periodicidad, habiendo tres períodos básicos que son los siguientes: a) -- Planes a largo Plazo que son a quince o veinte años, b) -- Planes Quinquenales, siendo éstos a cinco años, y c) Planes anuales.

a) Los Planes a largo Plazo: Cuya intención es determinar la estrategia de desarrollo de la URSS dentro de un período de quince años; y en estos momentos el plan que está vigente comprende el período de 1976 a 1990.

b) Los Planes Quinquenales: Este es el plan básico en la teoría soviética de la planificación, y en él se pretende moldear la estructura de la economía durante el período -- que comprenda, así como enfocar el trabajo de todas las -- personas en la economía y realizar un progreso considerable en los logros de los objetivos del partido.

c) Los Planes Anuales: Se elaboran con gran detalle y generalmente se trata de desgloses de la parte relevante del -

Plan Quinquenal, con lo que éste se detalla en profundidad. En el plan anual se realizan intensos esfuerzos para su -- compilación y el control de su cumplimiento, dichos planes van teniendo mayor fuerza que los quinquenales en virtud -- de que éstos van quedando obsoletos en razón de los nuevos desarrollos logrados por la economía soviética. (37)

Finalmente respecto a la Planificación Económica - en la URSS, diremos que como ya señalaba en el apartado an -- terior, desde 1953, se iniciaron reformas en el sentido de descongestionar algunas decisiones centrales y se procedió a llevar a cabo cierta descentralización de funciones de - acuerdo con la rentabilidad de las empresas o unidades eco -- nómicas. De ésta manera se procedió a distinguir diversas formas de planificación, quedando en la siguiente situa -- ción:

- 1.- La Planificación de Carácter Administrativa, es de - cir, de carácter contable, en cifras, números, datos.
- 2.- La Planificación Central en términos de rentabilidad- social, en donde los órganos determinan los precios en re- lación a las necesidades sociales, para asignar los recur- sos de la mejor manera posible.
- 3.- La Planificación Administrativa Flexible en donde se- gún la variación de precios por la oferta y la demanda en- torno al beneficio de cada empresa se va a realizar. (38)

Por otro lado, para referirme ya a los principales

(37) MICHAEL ELLMAN, Ob. Cit., Pp. 43,47 y 49.

(38) LA PLANIFICACION ECONOMICA, Ob. Cit., Pp. 76 y 77.

aspectos de la actual Política Económica de la Unión Soviética, quiero señalar antes algunas de las instituciones o categorías básicas a las que se sujeta la economía en la URSS, y diré que: En lo referente a la propiedad agrícola, desde que se instauró, existen dos tradicionales formas para su explotación en la actualidad que son el KOLJOS, que es una pequeña unidad productora que trabaja en forma común por un número determinado de familias rurales, es de carácter particular, y todos sus miembros gozan de una participación proporcional en las ganancias por las ventas de sus productos; y el SOVJOS que es la gran empresa de producción propiedad del estado, generalmente es mayor de 5000 has., y su administración está a cargo absolutamente del estado. En cuanto a la producción industrial, también se dá ésta de dos tipos; por un lado están las empresas estatales y por otro las cooperativas de producción. En el comercio interno se encuentran precisamente los tres sectores anteriores, es decir, el sector estatal, el cooperativo y el del Koljós, o sea la pequeña unidad de producción agrícola. El comercio exterior de la URSS se dá con los demás países del bloque socialista, entre los cuales se establece una satisfactoria división internacional del trabajo, que tiene su origen en la construcción que se hacía del socialismo en 1949 cuando se creó el órgano colectivo de cooperación económica, El Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME); con el cual se buscó la integración económica socialista y su participación en la economía mundial, tomando medidas de planificación conjunta para el desarrollo entre todos sus miembros. (39) En la actualidad lo ante-

(39) O. BOGOMOLOV, Los Países Socialistas en la División Internacional del Trabajo, Editorial Progreso, Moscú, URSS. 1983. p. 28.

rior ayuda notablemente a los países socialistas y les da mayor fuerza en la negociación que resulta de los vínculos económicos que tienen con los países capitalistas industrializados, quienes también se han agrupado con objetivos económicos como por ejemplo la Comunidad Económica Europea (CEE) entre otras. También adquieren los países socialistas miembros del CAME fortaleza en sus vínculos económicos que establecen con los países en vías de desarrollo, con quienes tienen un importante intercambio comercial.

Por otra parte, de algunos años a la fecha, la economía socialista se caracteriza por haber alcanzado buenas tasas de desarrollo que superan a las de otros sistemas sociales anteriores. Este rápido crecimiento económico se cree que es un resultado de las ventajas de la economía socialista, es decir, de la propiedad social de los medios de producción, del desarrollo de la producción en beneficio de toda la sociedad y de la política económica aplicada en general y a través de la planeación de la economía nacional. Desde la gran revolución rusa de 1917 la Unión Soviética ha pasado por varias etapas en la construcción de su sociedad de carácter socialista; como ya hemos podido apreciar en los años treintas se eliminó por completo la estructura capitalista dentro de la economía y después de la victoria obtenida en la Segunda Guerra Mundial de 1941 a 1945 y del período de reconstrucción, se obtuvieron nuevos éxitos en el desarrollo de la economía así como en la transformación de la sociedad. Al llegar al quincuagésimo aniversario de la Unión Soviética se ha llegado ya a una nueva etapa histórica que es la del socialismo desarrollado que en la actualidad se vive. En estos momentos se dice que hay en la URSS un aceptable nivel de producción de su tasa de crecimiento y un mejoramiento en su estructura eco

nómica que están actuando en forma decisiva para la consolidación de la sociedad comunista. Las fuentes del crecimiento en ésta etapa del socialismo desarrollado son la intensificación de la producción, la utilización en la producción de los grandes recursos internos mediante la elevación de la productividad de la mano de obra, cosa que se ha logrado otorgando estímulos a los obreros, sobre todo en el aspecto del salario. Se le concede gran importancia a la aceleración del progreso científico y tecnológico y a la combinación de sus logros con las ventajas del socialismo. Otra característica fundamental del socialismo desarrollado, consiste en que se centra la atención en la elevación de los niveles de vida de la población en todas las formas posibles, por lo que se ha aumentado el bienestar del pueblo mediante la cultura y la ciencia. Sin embargo, hay que considerar que las tasas de crecimiento económico de la URSS se han beneficiado por la existencia del sistema socialista mundial y la cooperación con la división internacional del trabajo entre los Países Socialistas; así como también por las adecuadas políticas económicas adoptadas. Se dice que a medida que la sociedad socialista avanza hacia el comunismo, la planeación del desarrollo cobra mayor importancia como una de las ventajas del socialismo. Se ha logrado una nivelación del desarrollo económico en las diferentes Repúblicas y regiones de la URSS, así como se ha mejorado la distribución de las fuerzas productivas. También se estableció la industria moderna a gran escala y una red de ferrocarriles y carreteras en las regiones antes atrasadas del país, como las repúblicas de Asia Central y del Cáucaso que ahora prosperan, y en las regiones de Siberia y el lejano oriente. ⁽⁴⁰⁾

(40) SEGEEVICH KHACHATUROV TIGRAN, La Economía en la Unión Soviética en la Actualidad, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1983, p.13.

El crecimiento de la producción industrial se caracteriza por el desarrollo de las industrias modernas que encabezan el progreso tecnológico, o sea, la industria de generación de energía, la de ingeniería y la química; cosa que ha ayudado a la modernización de la estructura de la industria en general. Así es como la economía soviética se desarrolla de acuerdo con su planificación, utilizando en todas partes los recursos de acuerdo a los requerimientos, redistribuyendolos e invirtiendolos para lograr un progreso rápido.

Las fuerzas productivas de la sociedad es el más importante de los recursos, es decir, la masa de los trabajadores que participan activamente en el proceso de la producción así como los medios y objetos de trabajo utilizados por ellos en ese proceso. Las relaciones de producción, la forma social de producción, el sistema de administración de la producción y los intereses y estímulos para el desarrollo económico, son los elementos esenciales claves del crecimiento económico soviético.

También los recursos productivos en general que incluyen a toda la población del país y a los recursos naturales tanto los que se utilizan como los que no se utilizan en la producción, como por ejemplo los minerales, la tierra, los bosques, el agua, la atmósfera y el clima; han sido bien aprovechados en la formulación de las políticas económicas adecuadas para su explotación al igual que los recursos productivos fabricados por el hombre y tal es el caso de toda la infraestructura económica, como las minas, fábricas, plantas, puertos, caminos, agricultura, entre otros, que aseguran el pleno empleo y la plena utilización de las capacidades productivas.

Según el criterio sostenido por el autor Segeevich Khachaturov, el desarrollo de la actual economía socialista se ha manifestado con la elevación del nivel en todos los aspectos de su vida económica y social; por eso es que el elevado nivel material y cultural de la población es -- una manifestación del crecimiento de los ingresos que ha permitido el creciente consumo de bienes materiales. El progreso científico y tecnológico es fundamental en el mayor desarrollo de la producción socialista con avances en la automatización y mecanización de la producción, así como el mejoramiento en la producción de materiales; la tecnología de la URSS compite con las mejores del mundo en la actualidad. Se ha constituido a la industria nacional como el sector líder del desarrollo económico y debe de proveer todo lo necesario para el progreso tecnológico. (41)

En la Unión Soviética la industria se divide en -- dos grupos; el "A" y el "B". El grupo "A" se dedica a la producción de materias primas agrícolas para las indus --- trias ligeras y de alimentos, el transporte de carga, una buena parte de la construcción y las comunicaciones, además de que producen bienes de consumo duradero como automóviles, motocicletas, radios y televisiones, refrigeradores y lavadoras, es decir la industria pesada. El grupo "B" - su producción consiste básicamente en bienes de capital como tejidos industriales, las grasas para la fabricación de jabón y la harina para las panaderías entre otras. (42)

Por otro lado, tenemos el sector bancario que en los países socialistas está plenamente en manos del Estado

(41) SEGEEVICH KHACHATUROV TIGRAN, Ob. Cit., p. 178.

(42) Ibidem., p. 190.

y actualmente en la Unión Soviética el sistema bancario -- comprende el Gosbank o Banco del Estado, el Banco de Financiamiento de inversiones básicas, y el Banco de Comercio Exterior de la Unión Soviética.

GOSBANK: Es el centro de cuentas del país y tiene a su -- cargo la emisión del dinero, el crédito a corto plazo, sus funciones son muy importantes para la economía y sus objetivos están comprendidos dentro del Plan Nacional; también es regulador de la circulación monetaria, funciona como tesorería de la economía nacional, monopoliza la concesión de créditos a corto plazo a las empresas y organizaciones económicas de todas las ramas de la economía nacional, asegura el control de toda la economía, controla el fondo de divisas y regula las operaciones con el extranjero en conexión con el BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE LA URSS.

BANCO DE FINANCIAMIENTO DE INVERSIONES BASICAS: Financia y concede créditos a largo plazo para las construcciones básicas de la industria, el transporte y las vías de comunicación, también para la construcción de viviendas y edificios públicos. (43)

Finalmente el régimen normativo de la URSS regula las relaciones de los particulares y de toda la sociedad, tutelando los intereses sociales en general como el mayor bien jurídico, así como la Constitución soviética legitima el carácter socialista de la producción y de toda la vida social. Esto se da en contraposición a la Constitución Política de los EE.UU. en donde se garantizan los valores individuales y se protegen las instituciones de la producción

(43) LA ECONOMIA EN LOS ESTADOS SOCIALISTAS, Ob. Cit., Pp. 85 y 86.

capitalista.

Por otro lado en el contexto de la política internacional se señalan algunos aspectos del período de gobierno de Yuri Andropóv quién falleciera a principios de 1984. En el ámbito económico la maquinaria de producción soviética ascendió en forma súbita gracias al eficaz programa económico y productivo que diseñara y que puso en marcha el Secretario General del Comité Central de PCUS. Se estableció que desde Lenin quién diera un viraje a la economía mixta evitando un fuerte golpe social y después de las cosas etapas de colectivización que pusiera en marcha Stalin, así como las innovaciones económicas hechas en el régimen de Nikita S. Kruschov; se estableció que las medidas más oportunas han sido las que tomara Andropov para acabar con el síntoma de inflación que mostraba la economía soviética en 1982.

Los informes económicos de enero de 1984 señalan que el Producto Interno Bruto aumentó un 2.6% en 1982. La producción industrial alcanzó en 1983 un nivel de un 4%, en contra de un 2.8% alcanzado durante 1982. (44)

Así mismo, se afirma que al contrario de las tendencias registradas en Europa Occidental, el ritmo de la recuperación económica en la Europa Socialista sigue acelerándose. Tanto la URSS como los otros países miembros del CAME, superaron durante 1984 los objetivos de la producción y del ingreso nacional fijados a fines de 1983.

(44) REVISTA TIEMPO, Semanario de la Vida y la Verdad, Año XLI, VOL. LXXXIV, N° 2181, 20 de Febrero de 1984, México, D. F. p. 50.

El promedio de las tasas de crecimiento de la región para 1984 se estimaba a fines de octubre en alrededor de 4,5% y se calcula que para 1985 exceda del 5%, después del punto más bajo de cerca de 2.5% registrado en el año de 1982. (45)

En lo que respecta al comercio exterior de los países socialistas, se asegura que existe un mejoramiento, aunque sea limitado. En recientes reuniones del C.A.M.E., la Unión Soviética y sus aliados hicieron públicos datos que indican que el comercio entre el bloque socialista Europeo y la O.C.D.E., crecerá en 1985 en términos reales entre 5 y 6 por ciento, si bien en la actualidad la URSS, considerada en forma separada tiene un superávit comercial con el Occidente.

Finalmente, la agricultura en la Unión Soviética -- la cual a pesar de la gran atención que le concede el PCUS para lograr el adelanto en ésta rama, su desarrollo ha sido muy inferior al desarrollo industrial.

Aunque se afirma que la producción agrícola aumentó de un 4% en 1982 a un 5% para el año de 1983; en 1984 la URSS siguió teniendo problemas con la producción agrícola y ha recurrido a la importación de granos a los Estados Unidos y la Argentina.

Por otro lado, es innegable que a pesar de las --

(45) WIONCZEK MIGUEL S., La Economía Mundial en 1984 y su Perspectiva para el Resto de los Ochenta, Comercio Exterior, Vol. 35, N° 1, Enero de 1985, México, D.F. p. 7.

condiciones naturales adversas de la URSS, ésta ha logrado en los últimos años un buen desarrollo de la agricultura, implementando una técnica innovadora que consiste en la roturación de tierras vírgenes, la cual no tiene precedentes en la práctica agraria mundial. La roturación de tierras vírgenes también repercutió de una manera positiva en la ganadería, así como en todas las ramas de la economía, la industria, la construcción básica, el transporte, las comunicaciones y la esfera de los servicios.

Al respecto Dinmuhamed Kunáev, miembro del Buró Político del CC del PCUS, afirma que "Para estabilizar la agricultura y aumentar considerablemente su productividad, en Kazajstán potenciamos sistemas científicos zonales de cultivo, las haciendas implantan tecnologías industriales de cultivo. Trabajamos asiduamente para elevar la eficiencia de las tierras de regadío. Introducimos nuevas variedades de cereales de alto rendimiento incluidas variedades de selección local, hemos aumentado visiblemente la aplicación de fertilizantes, sobre todo, químicos, a los que también reaccionan las tierras vírgenes.

Concedemos gran importancia a la implantación acelerada de las elaboraciones científicas en la agricultura." (46)

Asimismo, cabe destacar que el gobierno soviético, también ha tomado medidas para el desarrollo de ciertas re

(46) DINMUHAMED KUNAEV, El Trigo de las Tierras Vírgenes, Boletín de Información de la Embajada de la URSS, Año XL, N° 3 (1271), Marzo de 1984, México, D. F., p. 31.

giones septentrionales y orientales del país, que representan en total más de 10 millones de kilómetros cuadrados. - Este desarrollo consiste fundamentalmente en la expansión y modernización de su producción agrícola e industrial, -- así como la explotación intensiva de sus materias primas y recursos hidroeléctricos.

El Problema de abastecimiento de granos en la URSS también se ha dado por la apertura de nuevas regiones de desarrollo industrial, en las cuales la producción agrícola y de alimentos es muy difícil; por lo que el gobierno ha tenido que establecer una planificación más adecuada, y métodos de producción agrícola apropiados a esas nuevas regiones, con base en una mejor técnica y con los adelantos científicos posibles.

Por último Lev Voskresenski, observador en temas económicos de la URSS, nos presenta el criterio que sustentó en 1983 el entonces miembro del Buró Político y Secretario del CC del PCUS, y actualmente Secretario General del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética; Mijaíl Gorbachov quien afirmó: "incluso en condiciones naturales y climatológicas adversas se pueden obtener buenas cosechas; así lo confirman igualmente los resultados del año pasado, (1982) cuando no en campos aislados sino en muchos millones de hectáreas se han obtenido altos rendimientos de cereales, remolacha azucarera, girasol, algodón, papa, hortalizas y forrajes."⁽⁴⁷⁾

(47) LEV VOSKRESENSKI, El Agro Soviético en 1983: Nuevas Condiciones de Gestión, Boletín de Información de la Embajada de la URSS, Año XXXIX, N° 4 (1260), Abril de 1983, México, D. F. p. 29.

También se afirma que en la URSS ha comenzado ya una redistribución de las inversiones a favor de esferas prioritarias que prevén implantar sistemas científicamente argumentados, zonales de agricultura y tecnologías industriales; fortalecer la base técnico-material del cultivo de semillas y la quimización; almacenar y procesar los productos agropecuarios.

La estabilidad de la agricultura depende en gran medida del aprovechamiento que se dé a los suelos mejorados cuya superficie totaliza hoy 35 millones de hectáreas. (48)

Por mi parte creo que el problema de la producción agrícola (fundamentalmente) y ganadera en la Unión Soviética, dista mucho de ser resuelto; y en realidad éste se ha convertido en un factor determinante en los problemas económicos de la URSS, por lo que tendrá que encontrar la fórmula que de alguna manera le permita tener mayor independencia en cuanto a la autosuficiencia alimentaria de su pueblo.

(48) LEV VOSKRESENSKI, Ob. Cit., p. 29.

3. - LA POLITICA QUE EL ESTADO MEXICANO HA LLEVADO A CABO EN SU PARTICIPACION DENTRO DE LA ECONOMIA NACIONAL.

3.1 El Problema Agrario.

- a) Principales Antecedentes.
- b) Actuación de los Diferentes Gobiernos.

3.2 La Situación de la Industria.

- a) La Industria Petrolera.
- b) La Industria de la Electricidad.
- c) Otros Aspectos Industriales.

3.3 Aspectos más recientes de la Política Económica del Estado.

- a) El Régimen de Luis Echeverría.
- b) El Gobierno de José López Portillo.
- c) La Administración de Miguel de la Madrid Hurtado.

En éste apartado trataremos de establecer la forma evolutiva del Estado en su participación en la vida económica del país a partir de 1910, en virtud de que es en ese año cuando se inicia el movimiento armado en nuestra nación. El análisis se desarrollará desde dos enfoques que son el problema agrario y el problema industrial, como principales elementos de política económica. Llegaremos así hasta la situación actual, para ver cuales son las causas y los efectos de la participación del Estado en la Economía Nacional.

3.1 EL PROBLEMA AGRARIO

- a) Principales Antecedentes.
- b) Actuación de los Diferentes Gobiernos.

a) Principales Antecedentes.

El movimiento social iniciado en 1910 fué de carácter agrario principalmente, la estructura económica de la nación presentaba un nulo desarrollo y cada vez eran -- más visibles los contrastes entre el desarrollo industrial que promovió Porfirio Díaz; con la explotación, hambre y - miseria que reinaba en el campo mexicano.

Hemos de señalar en principio los diferentes Planes y leyes que surgieron de los principales idealistas de la Revolución, las cuales sirvieron de base para las soluciones a la problemática agraria planteada en esa época.

PLAN DE SAN LUIS POTOSI: Con fecha del 5 de octubre de -- 1910. Fué un plan básicamente político, con lo cual se inicia formalmente el movimiento revolucionario a partir del 20 de noviembre de 1910. En éste plan se empiezan a denun- ciar los abusos y las desigualdades existentes en el campo mexicano, lo que denota ya la preocupación por llevar a cabo una justicia agraria.

PLAN DE AYALA: Promulgado el 28 de noviembre de 1911 en la Villa de Ayala y se publicó en la capital de la República- el 15 de diciembre del mismo año. En dicho plan se exigió la restitución de los terrenos, montes y aguas que habían- usurpado los hacendados y caciques. Este plan es -----

una síntesis del pensamiento Zapatista y del Villista que constituye un importante antecedente del artículo 27 Constitucional, el cual contiene los principios supremos de la Legislación Agraria vigente. Dentro del Plan Zapatista, se comprenden tres siglos de requerimientos reivindicatorios del campesinado y su insatisfecho anhelo de justicia social. En él se establece el aspecto social de la Revolución Mexicana y se señalan las esenciales soluciones del problema agrario. (49)

PLAN DE GUADALUPE: Este Plan es la bandera de la Revolución Constitucionalista, fué expedido en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913. Contiene siete importantes disposiciones en las que se desconoce al gobierno usurpador de Victoriano Huerta, a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y a los Gobiernos de los Estados que reconozcan á Huerta. Se nombra en él, al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al C. Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila. Al ocupar la Ciudad de México, Carranza se encarga interinamente del Poder Ejecutivo y convocará posteriormente a elecciones generales. Este plan es de carácter político, pero es conveniente citarlo por la importancia que representó.

DECRETO DEL 12 DE DICIEMBRE DE 1914: En la Ciudad de Veracruz, en esta fecha, el C. Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal, expidió este importante -

(49) RAUL LEMUS GARCIA, Derecho Agrario Mexicano, Editorial LIMSA, 3a. Edición, México, D. F., 1978. p. 258.

decreto que declara subsistente el Plan de Guadalupe con importantes reformas sociales que reclama el pueblo de México. En los siete artículos de dicho decreto se anuncian propósitos para expedir leyes que satisfagan las necesidades económicas, sociales y políticas del país. Se propone la revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales; así como también expedir leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, entre otras cosas.

LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915: Esta ley atrajo a la causa constitucionalista el mayor contingente campesino polarizando las inquietudes y esperanzas de la población rural, con ella se justifica plena y ampliamente el movimiento revolucionario y se establecen bases para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado. Esta ley fué expedida en el puerto de Veracruz por Dn. Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo. Se crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Ejecutivos. En ella se señala como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados. En términos generales, la importancia social, económica y política de la Ley del 6 de enero de 1915, hacen que sea considerada ésta a rango constitucional en el Artículo 27 de la Constitución de 1917, conservándose así hasta el 10 de Enero de 1934. (50)

LEY AGRARIA DEL VILLISMO: El 24 de mayo de 1915 en León, Guanajuato, el General Francisco Villa expide la Ley General Agraria en 20 artículos. En ella se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la extensión que como máximo señalen los Estados en sus respectivos territorios, teniendo en cuenta la cantidad de agua para riego, la densidad de la población, la extensión en cultivo, etc.

Muchos de los principios, de las bases e ideas que se consignan en ésta ley, son incorporados por el constituyente de 1916-1917, en el texto original del artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero.

LEY AGRARIA DE LA CONVENCION DE AGUSCALIENTES: De un gran contenido histórico e ideológico es la Ley Agraria expedida el 25 de octubre de 1915. En dicha ley se conjugan las bases agrarias que contiene el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 y los postulados consagrados por la Ley Agraria del Villismo expedida el 24 de mayo de 1915.

Se integra en su totalidad por 35 artículos en los cuales se sientan los principios, las bases, que permitan estructurar lo relativo a la propiedad y a la producción agrícola.

De tal manera es como se lleva a cabo el inicio del proceso legislativo de la Reforma Agraria y constituyen el antecedente de la Ley Federal de Reforma Agraria, junto con las siguientes disposiciones que conformaron la base de ésta ley que son:

La primera ley agraria es la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920; pretendió sistematizar las diversas-

disposiciones contenidas en multitud de circulares dictadas con anterioridad. El Decreto del 22 de Noviembre de 1921, abroga la Ley de Ejidos y fija nuevas bases para legislar en materia de tenencia de la tierra, las que se ponen en práctica en el Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922. El 19 de Diciembre de 1925 se expide la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal. El 23 de Abril de 1927 se dicta la Ley de Dotación de Tierras y -- Aguas, llamada Ley Bassols en atención a que el distinguido abogado Dn. Narciso Bassols fué su redactor, abrogó el Reglamento Agrario. El 25 de agosto de 1927 se expide la Ley de Patrimonio Ejidal que derogó la anterior del 19 de Diciembre de 1925. El 11 de Agosto de 1927 se expide una nueva ley en materia de dotación y restitución de tierras y aguas; el 21 de marzo de 1929 se dicta la última ley sobre dotación y restitución de tierras y aguas, reforzada por decretos que van de 1930 a 1932. A raíz de las reformas al artículo 27 Constitucional publicadas el 10 de Enero de 1934 se expide el primer Código Agrario, el segundo el 23 de Septiembre de 1940, el que a su vez fue abrogado por el expedido el 31 de Diciembre de 1942. (51)

Así es como gracias a la intervención que tuvieron Emiliano Zapata y Francisco Villa, fué posible que en el Constituyente de 1917, se plasmaran los derechos agrarios fundamentales y diera lugar al nacimiento del artículo 27 Constitucional. En éste artículo quedarían ya plasmadas las disposiciones sobre las que se va a regir la -- propiedad, quedando el predominio de la propiedad pública

(51) Ibidem., p. 265.

o social sobre la individual; coexistiendo las dos formas - al amparo de dicho artículo, del cual podemos decir es el - máximo logro de la lucha revolucionaria mexicana.

b) Actuación de los Diferentes Gobiernos.

Hemos ya analizado las principales disposiciones - que llevó a cabo Venustiano Carranza, por lo que al lle - gar el Gral. Obregón a la Presidencia después de la muer - te de Carranza; llevó a la práctica el avance en el repar - to agrario promulgando la Ley de Ejidos el 8 de Enero de - 1921. El Agrarismo del General Obregón se hace más radi - cal al ocupar la Presidencia de la República. Durante su - gestión se registra una gran actividad legislativa y se -- intensifica la distribución de tierras, de tal manera que - de 1921 a 1924 inclusive, se entregan 1'557,983 hectáreas - a familias campesinas:

Definitivamente el criterio del Gral. Obregón es - más benigno que el de Carranza, ya que el primero tenía -- la idea de que los ejidos debían entregarse gratuitamente, mientras que el segundo consideró que los campesinos de -- bían pagar las tierras que recibieran.

De 1924 a 1934 se da el período del Gral. Plutar - co Elías Calles, y durante éste el agrarismo cobró impul - so gracias a las medidas de su antecesor y que no alcanzó - a poner en práctica. Como presidente, Calles reparte --- 3'088,072 hectáreas favoreciendo a más de 300,000 ejidata - rios. En su campaña electoral había prometido como prin - cipal política la de cumplir y hacer cumplir estrictamen - te el art. 27 Constitucional y procurar la solución del -- problema agrario. Calles supo en que consistía la refor -

ma agraria integral y creó la Comisión Nacional de Irrigación y la de Caminos, estableció las Escuelas Centrales y de Cooperación de Crédito Agrícola operando ésta junto -- con los bancos agrícolas ejidales. (52)

Antes de seguir adelante, quiero aclarar que en el período constitucional comprendido del 1° de Diciembre de 1928 al 30 de Noviembre de 1934, tuvo México tres presidentes de la República: el Lic. Emilio Portes Gil, el Ing. Pascual Ortíz Rubio, y el General Abelardo L. Rodríguez.

Ubicándonos concretamente en el período de Emilio Portes Gil, diré que éste, siguió con el ascenso en el reparto de tierras, en el año y dos meses que comprendió su administración, se repartieron 1'173,119 hectáreas; éste hecho aunado a su gestión administrativa al frente del estado de Tamaulipas le valió el mote de "Presidente Agrarista". Específicamente en el año de 1929 se entregaron a los campesinos 1'749,583 hectáreas, beneficiando con esto a 126,317 campesinos.

De 1930 a 1934 hay un descenso en la actividad -- agraria con un promedio anual de 485,000 hectáreas; más -- la reforma se intensifica en los dos años y tres meses -- del gobierno de Rodríguez, puesto que en 1933 y 1934 se -- entregaron 1'924,149 hectáreas a 158,139 antiguos campesinos al servicio de terratenientes. (53)

(52) MANUEL LOPEZ GALLO, Economía y Política en la Historia de México, Editorial Caballito, 1a. Edición, México, D. F. 1965. p. 391.

(53) JESUS SILVA HERZOG, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2a. Edición, México, D. F. 1964. p. 364.

Por lo que toca a Ortíz Rubio, diré que se ha sostenido que éste presidente desconoció en absoluto la lucha de clases, y dirigió su política económica en forma conciliadora entre la clase campesina y los terratenientes, siendo su postura contradictoria con el proceso agrario. En el período de gobierno de Ortíz Rubio que comprende poco menos de dos años, se repartieron 1'468,745 hectáreas.

Así es como llegamos a principios de 1935 cuando se iniciaba la etapa del Gral. Lázaro Cárdenas quién a la postre sería el máximo realizador de la Reforma Agraria en México. La Política Económica de Cárdenas permitió crear en alto grado el desenvolvimiento económico que hasta hace pocos años tuvimos, al mismo tiempo que creó una estabilidad política que la nación ha gozado hasta nuestros días. El 10 de julio de 1935 constituyó la Confederación Campesina, lo cual fué un gran paso y permitiría al campesino, por lo menos durante ese sexenio establecer su lucha reivindicatoria. Por el 2 de diciembre de 1935 se reforma la Ley de Crédito Agrícola del 24 de enero de 1934 y mediante ésta modificación se creó el BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL, el primer decreto apareció en el Diario Oficial del 20 de diciembre de 1935. Para el 13 de febrero de 1936 se creaba el Consejo Técnico de Educación Agrícola mediante acuerdo conjunto entre las Secretarías de Educación Pública y de Agricultura y Fomento.

Con Cárdenas la distribución agraria ascendió a la extraordinaria cifra de 17'609,139 hectáreas; con un promedio anual de 2'934,856 hectáreas, lo que motivó la indignación de los reaccionarios nacionales y extranjeros.

Con el reparto agrario de Cárdenas se beneficiaron 128,606 campesinos, lo cual constituyó un importante avance.

Para Silva Herzog el paso de mayor trascendencia que dió el General Cárdenas durante su gestión gubernativa, fue seguramente, la implantación de la Reforma Agraria en la Comarca Lagunera, iniciada en los comienzos del mes de Octubre de 1936; ya que ésta rica zona del país se encontraba dominada por terratenientes poderosos. Al respecto Silva Herzog afirma: "El Presidente Cárdenas, con decisión inquebrantable, se lanzó a la peligrosa aventura, poniendo en juego todos los recursos del gobierno tanto económicos como humanos para lograr que el cambio radical en la distribución de la tierra de La Laguna no perjudicara la economía de la nación". (54)

De esta manera llegamos al período de Gobierno del General Manuel Avila Camacho, quien como sucesor de Cárdenas en la Presidencia de la República, redujo considerablemente el número de hectáreas distribuídas entre los campesinos, así como también el número de familias beneficiadas. Avila Camacho otorgó solamente 3'335,575 hectáreas, es decir, 559,262 promedio al año, y benefició 114,541 campesinos. Se afirma con base en lo anterior, que es en el período Cardenista cuando realmente la Revolución Mexicana llegó a su plenitud.

Por otro lado también administrativamente se avanzó en éste régimen, ya que el 27 de febrero de 1941, mediante decreto, Avila Camacho estableció una política ten

(54) JESUS SILVA HERZOG, Ob. Cit., p. 407.

diente a dar seguridad y confianza a la producción mediante la expedición de los títulos de propiedad que delimitaban los derechos de los ejidatarios y de los pequeños propietarios, por lo que el Departamento Agrario procedió a la entrega de algunos de los certificados de derechos agrarios conforme a la ley. Mediante decreto del 16 de junio de 1942, se crean los Comités Mixtos de Economía Regional.

Ahora situémonos en la época de Miguel Alemán, el cual hizo reformas sustanciales al artículo 27 constitucional, en lo que se refiere básicamente, a las dimensiones de la pequeña propiedad, beneficiando a ésta notoriamente y provocando por lo tanto, polémicas en el sentido de que las reformas frenaban considerablemente la Reforma Agraria. Se concluyó que la legislación alemanista en ésta materia, dictó varias medidas totalmente antiagraristas y antirrevolucionarias. Es así como el 30 de diciembre de 1946 crea la Comisión Nacional de Colonización; el 14 de enero de 1947 se publicó el decreto que creó la Comisión del Maíz con el objeto de mejorar las variedades de la gramínea. El 13 de enero de 1950 aparece publicado un importante decreto que reforma varios artículos del Código Agrario, desprendidas dichas reformas de las modificaciones hechas al artículo 27 Constitucional, y referentes sobre todo, al derecho de promover el juicio de amparo a los dueños de predios agrícolas o ganaderos que hubieren con seguido certificados de inafectabilidad.

Durante el régimen de Miguel Alemán se repartieron entre los campesinos 669,378 hectáreas, lo cual es bajo en relación a sus antecesores.

Por último cabe señalar que hubo muchas otras formas de importancia, pero que no podemos abundar en ellas, ya que se necesitaría realmente de un estudio aparte.

Por otro lado, ya durante el período gubernamental de Don Adolfo Ruíz Cortínez, se entregaron 3'198,780 hectáreas en forma definitiva, con lo cual se favorecieron a 250,222 campesinos. En decreto del 5 de agosto de 1953 se crea la Procuraduría de Asuntos Agrarios, la que se encargaría de asesorar y defender gratuitamente a los campesinos. La política de Ruíz Cortínez fué en parte, tendiente a continuar con la reforma agraria a través de las reformas legislativas y en el campo de las disposiciones administrativas.

Se afirma que en éste sexenio se intensificó la construcción de presas y la perforación de pozos en mayor escala que en ninguno de los sexenios anteriores. También se asegura que lo más sobresaliente en la acción gubernamental de Ruíz Cortínez fué su preocupación por el adelanto en el campo mexicano. Ninguno de sus predecesores había logrado incrementar la producción agrícola a la par que la productividad de un año a otro como él lo logró. Además durante sus seis años de gobierno se aumentó más que nunca antes el empleo de maquinaria y el uso de abonos químicos y semillas mejoradas; y fué Ruíz Cortínez quien por primera vez estableció aún cuando en pequeña escala el seguro agrícola. (55)

La etapa de López Mateos se inicia con el decreto del 15 de abril de 1959 que crea el Reglamento para la -- Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de -- los Fondos Comunales Ejidales; se creó también el Fondo - Nacional de Fomento Ejidal en éste mismo decreto; se pre- tendió también en él, reglamentar lo relativo a los terre- nos ejidales utilizados para fraccionamientos urbanos o - suburbanos para acabar con la especulación al respecto. - El día 10 de agosto es importante, ya que en esa fecha se promulga el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio_ para los Trabajadores del Campo, con lo cual se da un -- gran paso en los derechos de los campesinos. Para el 29 de diciembre de 1961, se crea la Ley del Seguro Agrícola_ Integral y Ganadero, con el objeto de rezarcir los daños_ que pudiera sufrir el agricultor en sus cosechas, por el_ mal tiempo, o el ganadero por alguna enfermedad o sinies- tro en sus animales, y con ello reponer la inversión que se hubiera perdido; con éste mismo decreto se crea enton- ces una institución nacional que sería la encargada de -- prestar el servicio del "Seguro Integral", y es la Asegu- radora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A. (A.N.A.G.S.A.).

Llegamos entonces al período correspondiente al - gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordáz, el cual adop- tó políticas agrarias de continuismo respecto a su antece- sor, realizando algunos decretos expropiatorios, y el re- parto de tierras ejidales, que fueron importantes en rela- ción con sus inmediatos antecesores.

Luis Echeverría Alvarez estableció reformas favo- rables en materia agraria y el 22 de marzo de 1971 se dic- ta la Ley Federal de Reforma Agraria que derogó el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942, y aunque en ésta nue

va ley subsisten los vicios del anterior código, dicha reforma es muy positiva. El 11 de enero de 1972 aparece en el Diario Oficial la Ley de Aguas que abroga: a) A la Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934; - b) A la Ley de Riesgos del 30 de diciembre de 1947; c) A la Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios del 15 de diciembre de 1956; y d) A la Ley Reglamentaria del párrafo 5º. del art. 27 Const. en materia de Aguas del Subsuelo, del 29 de diciembre de 1956.

Según el criterio del Dr. Ramón Fernández, Echeverría se preocupó en materia agraria por dos cosas, primero, por transferir mayor cantidad de tierra posible de la propiedad privada al ejido; segundo, por lograr la colectivización de todos los ejidos del país a como diera lugar. Fué la primera vez que se trató de emplear la organización colectiva como un remedio universal contra los males de la Reforma Agraria. (56) Se emprendió una campaña firme, se multiplicó por cinco el presupuesto del Departamento Agrario, con el objeto de organizar el ejido sobre una base colectiva. Estos proyectos arrojaron resultados medianamente positivos.

Así llegamos a la administración de José López Portillo, la cual se preocupa por la cuestión agraria tratando de encontrar una salida que rebase el aspecto puramente organizacional. (57) Se continuó tratando de organi -----

(56) RAMON FERNANDEZ Y FERNANDEZ, Bases para una Nueva Política Agraria, Comercio y Desarrollo, Año III, - N° 14, Abril-Junio de 1980, México, D.F. p. 20. -

(57) RAMON FERNANDEZ Y FERNANDEZ, Ob. Cit., p. 20.

zar colectivamente al ejido, se planteó también la necesidad de que el propio gobierno se diera a la tarea de cultivar las tierras, y aparecieron unas cuantas explotaciones, las cuales no tuvieron mucho éxito. En términos generales, López Portillo, continuó con el progreso de la Reforma Agraria, pero ahora ya no con base en el cambio de su estructura, sino con base en la estructura organizacional de la producción agrícola existente. Su política no se significó propiamente por lo agrario, sino más bien por el apoyo que concedió a la industria (sobre todo del petróleo), no obstante lo anterior, contribuyó a la continuación histórica de la Reforma Agraria.

En ésta forma, podemos situarnos ya en el actual período de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quién ha trazado su política agraria claramente dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en el cual señala: "El objetivo fundamental de la estrategia de desarrollo rural integral es el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, con base en su participación organizada y en la plena utilización de los recursos naturales y financieros con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la nación..." (58)

Para el gobierno de Miguel de la Madrid lo esencial no es ya reforzar el control político en el campo, como se hizo durante muchos períodos de gobierno anteriores, sino lograr la rectoría económica del Estado en todos

(58) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F., 1983. p. 277.

los SECTORES PRODUCTIVOS.

Se ha afirmado que "para ello empieza conformando una política agraria cuya base es que los apoyos concedidos por el gobierno deberán ser solicitados por campesinos organizados y sometidos de principio, al control estatal.

Así en tanto que el fin de la estrategia en éste sexenio es la reordenación económica de toda la sociedad, se considera prioritario que los campesinos modifiquen -- sus concepciones en relación a que, como, cuando y para quien producir, y los sustituyan por los de EFICIENCIA - PRODUCTIVA". (59)

Es decir, lo que el gobierno trata, es de introducir una nueva racionalidad en la producción campesina, re partiendo toda la tierra legalmente afectable, pero no de manera individual o parcelada, sino global; de esta forma se busca integrar unidades de producción para que los campesinos reciban de inmediato crédito, fertilizantes y -- asistencia técnica, para evitar ineficiencia y dispersión de los apoyos gubernamentales.

Se considera que la política agraria que el gobierno se propone llevar a cabo se caracteriza por enfatizar el aspecto económico, y por eso, será el factor que -- considere para otorgar apoyos a los campesinos. Con base

(59) MA. DE LOS ANGELES SANCHEZ NORIEGA A., Perspectivas de la Política Agraria en México, Estudios Políticos, Nueva Epoca, Vol. 2 N° 4, Oct-Dic. 1983, México, D. F., p. 38.

en lo anterior, considero pertinente señalar que la política agraria que lleva a cabo el actual régimen de Miguel de la Madrid, es la más adecuada y la más aplicable, en virtud de la crisis económica que sufrimos en todo nuestro sistema y con esta base se tiene que continuar la explotación del campo tratando de obtener los mayores beneficios con el menor costo posible. Y solamente a través de una planeación y organización racional, técnica y responsable, se podrá coadyuvar en la solución del problema del campo mexicano, así como aumentar los márgenes de eficiencia y productividad.

Finalmente quiero señalar que la Reforma Agraria no ha concluido ni terminará, hasta que no se acabe con el llamado Neolatifundismo aún existente en nuestro país, con lo cual se podrá evitar la preponderante captación del ingreso agrícola en unas cuantas manos, y se logrará una mejor distribución de éste, aproximándonos de esta manera a una justicia e igualdad social anheladas.

Hay que afirmar que con la Revolución Mexicana, se lograron mejorar sustancialmente las condiciones sociales y Económicas del campesino mexicano.

3.2 LA SITUACION DE LA INDUSTRIA

- a) La Industria Petrolera.
- b) La Industria de la Electricidad.
- c) Otros aspectos Industriales.

a) La Industria Petrolera.

Desde que Dn. Venustiano Carranza toma posesión como primer Jefe del Ejército Constitucionalista, establece su política en materia industrial y ya para el 7 de enero de 1915 expedía un decreto que limitaba las explotaciones petroleras a los yacimientos existentes, propinando con ésto un serio golpe a los poderosos monopolios que había ya en nuestro país. Para el 19 de marzo de 1915 crea una Comisión del Petróleo la cual se encargaría de todo lo relativo a la industria petrolera, además de los proyectos que considerase pertinentes a fin de legislar sobre la materia; el 27 de noviembre de 1918 aparece publicada en el Diario Oficial la iniciativa de Ley Orgánica del Art. 27 Const. en el ramo del petróleo.

Cuando llega Alvaro Obregón a la presidencia se declara a favor de que los recursos naturales del país pertenecen a la nación, pero al mismo tiempo señala que "respetará los derechos de la Constitución de 1917". El 18 de junio de 1921, el presidente sustituto Adolfo de la Huerta, establece como política una nueva tarifa a los hidrocarburos explotados por las empresas extranjeras. Ya para el 24 de noviembre de 1925, el presidente Plutarco Elías Calles, dispuso la suspensión del otorgamiento de las concesiones petroleras que tuvieran por objeto la explotación del subsuelo de las zonas federales en el terri

torio nacional, según se publicó en el Diario Oficial del 2 de enero de 1926; antes el 31 de diciembre de 1925, había aparecido ya en el Diario Oficial la Ley Reglamentaria del Art. 27 Const. en el ramo del petróleo, ahora con una política bien definida en la materia. El 4 de septiembre de 1934 se suprime el Control de Administración del Petróleo Nacional que se había creado el 8 de enero de 1926 para tratar lo relativo a las reservas petrolíferas del país; se procede a organizar una compañía denominada "Petróleos de México, S. A.", la cual llevaría adelante la explotación de la industria petrolera a cargo del gobierno federal. Avanzamos y llegamos así a la expropiación petrolera, la cual tiene su origen desde que se establece la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936. El 30 de enero de 1937 el Gral. Cárdenas crea la Administración General del Petróleo Nacional, con el objeto de desarrollar todos los campos de la industria, teniendo como fin inicial el mejoramiento de la economía. En el ámbito social y para asegurar los derechos de los trabajadores, Cárdenas unió los 35 sindicatos petroleros existentes en uno sólo y creó el "Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana" con ésta medida a la larga se originó un gran instrumento que posteriormente serviría para llevar a cabo la expropiación petrolera de las empresas extranjeras. La miseria en que vivían los trabajadores petroleros los llevó a solicitar dentro de un pliego petitorio básicamente, un incremento salarial, ante la negativa de las empresas para otorgar algún incremento, el Sindicato de los Trabajadores petroleros decidieron emplazar a huelga a las empresas el 27 de mayo de 1937; las empresas siguieron con su postura negativa e incluso una vez que el asunto se ventiló en el Grupo Especial número siete de la Junta Federal de Conciliación y -

Arbitraje, no se acataron al laudo emitido; posteriormente el asunto pasó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en su laudo, determinó el incremento salarial favorable a los trabajadores; otra vez las empresas se desistieron de cumplir con lo ordenado por nuestro máximo tribunal. Así es como con fundamento en el rechazo al laudo emitido el 18 de diciembre de 1937, en la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad del laudo citado (lo que condujo a la aplicación del art. 27 fracción XXI Const.); el art. 27 Const. fracción VI; y en la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936, arts. 1º fracciones V, VI, X, 4, 8, y 20; el Presidente de la República el Gral. Lázaro Cárdenas decretó el 18 DE MARZO DE 1938, la Expropiación Petrolera. (60) Después de éste acto, la economía nacional sufrió mucho y se vivieron momentos amargos, se boicoteó el petróleo mexicano en el extranjero; los importes e intereses que se pagaron a las empresas por concepto de indemnización fueron altísimos al grado de que algunas de ellas obtuvieron una cifra aún mayor que si sus empresas hubieran estado produciendo como en sus mejores tiempos; para el colmo, el mercado mundial del petróleo se vino abajo; la situación económica del país era tan mala, que en 1939 se inician pláticas entre nuestro gobierno y el representante común de las empresas petroleras para analizar la posibilidad del retorno de éstas a nuestro país, afortunadamente ello no sucedió así, y solo se llegó a darles alguna participación en las acciones petroleras, cosa que posteriormente se subsanó. En 1940 había en nuestro país fuertes síntomas de una bancarrota pero no fué así y se lograron sal --

(60) MANUEL LOPEZ GALLO, Ob. Cit., p. 441.

var esos obstáculos. Mediante decreto del 8 de agosto de 1940 y ante las presiones que le creaban al gobierno el Sindicato de Trabajadores Petroleros, la Administración General del Petróleo Nacional y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos; se derogan los anteriores decretos que creaban a estos dos últimos organismos y se someten sus funciones a la competencia de "Petróleos Mexicanos"; en el decreto del 31 de diciembre de 1940 se establecen las atribuciones que le corresponderían a dicho organismo. La indemnización a las empresas extranjeras petroleras continuó en los siguientes gobiernos de Miguel Alemán y de Avila Camacho principalmente, y sobre todo gracias a los enormes esfuerzos del pueblo mexicano. La política de Ruíz Cortínez y López Matéos fué coherente y se le siguió dando gran impulso a la industria petrolera considerada básicamente como el factor más importante en materia industrial para nuestro desarrollo. En los años sucesivos se trabajó duramente, pero sobre todo para saldar la deuda de la expropiación con lo cual de hecho se detuvo enormemente el desarrollo del país así como el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos y con ésto el gobierno revolucionario no logra muchos avances en el campo social y no es sino hasta el 23 de agosto de 1965 cuando por decreto de esa fecha se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con el objeto de que estuviera acorde el desarrollo industrial con la orientación del trabajo productivo y la educación, y en general con todo el aspecto social que contribuyen al desarrollo de la industria nacional y a la prosperidad económica. Aquí dejaremos un poco el aspecto de la industria petrolera y lo retomaremos más adelante; para dar paso a la industria eléctrica que también constituye un factor importante en nuestra historia industrial.

b) La Industria de la Electricidad.

Así tenemos que es de los avances más recientes - que ha logrado el país, ya que hasta hace poco, ésta industria estaba en manos de extranjeros.

En la época del Gral. Obregón se dictó con fecha 29 de diciembre de 1922 un acuerdo que creó la Comisión de Fomento y Control de la Industria de la Generación de Fuerza, mediante el cual se traza la política del estado en éste aspecto, sostuvo además, la necesidad que tenía el estado de intervenir en la industria eléctrica para salvaguardar los intereses colectivos.

Con base en el decreto del 30 de abril de 1926, se decidió terminar legalmente con la anarquía existente en esta materia y se promulgó el Código Nacional Eléctrico; para el 29 de diciembre de 1933 se expide el decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad con el objeto de "organizar y dirigir un Sistema Nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica basado en principios técnicos y económicos sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales".(61)

Es hasta el 14 de agosto de 1937 cuando el Gral. Cárdenas promulga la Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad como una dependencia oficial en definitiva. El 31 de diciembre de 1938 se promulgó la Ley de la Industria Eléctrica y el 16 de agosto de 1940 se promulgó su reglamento con el objeto de regular las concesiones otorga-

(61) Ibidem., P. 529.

das a las compañías extranjeras. Llegamos al régimen de Miguel Alemán y éste resuelve que la " Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz ", de origen extranjero, continuará con la concesión mediante reformas legales que le volvieron a dar vida. Es hasta el período de Adolfo López Mateos quién decide ante los problemas constitucionales de una expropiación, nacionalizar las Compañías Extranjeras de electricidad, y en 1960 se llevan a cabo las operaciones para adquirir las acciones correspondientes para que después le dieran al gobierno el control del 96% de la capacidad instalada en la República para servicios públicos.

Ya el 23 de diciembre de 1960, se elevaría a rango Constitucional la anterior medida, y en esa fecha se publicó en el Diario Oficial el decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, en donde se señala la exclusividad de la nación para manejar absolutamente la energía eléctrica, así como la prohibición para otorgar concesiones a los particulares en ésta materia. El 30 de agosto de 1963 es cuando se publica el acuerdo en el que se autoriza a las principales compañías extranjeras para que cambien su nombre al de " Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. ". De aquí en adelante la Comisión Federal de Electricidad fué logrando grandes adelantos con el aumento de su capacidad generadora en beneficio nacional. Con estas medidas se lograron ventajas en el campo económico, político y social, y por lo tanto en el desarrollo del país, con lo que la política adoptada en dicha área industrial fué adecuada.

c) Otros Aspectos Industriales.

La posibilidad de una industrialización en México, se plantea a partir de la alta estabilidad política logra-

da en el período de Lázaro Cárdenas. La idea de la cual se partió era que sin desarrollo económico no podía haber justicia social, y precisamente éste desarrollo se va a apoyar ya no solamente en la agricultura o el comercio, sino que ahora la industria va a ser el punto de apoyo.

Por ello podemos explicarnos que de 1935 a 1945 - el número de establecimientos industriales aumentó de --- 7,619 a cerca de 30 mil. En esas mismas fechas la industria pasó del cuarto al segundo lugar como actividad sectorial generadora de capital, rebasando a la agricultura y a las actividades minero-metalúrgicas, superada únicamente por el comercio. Para esos años se calcula que la economía creció en un promedio anual de 4.5%.⁽⁶²⁾

Es a partir de estas fechas (1939-1940), cuando la ideología del desarrollo, para orientar las actividades económicas surge a través de los llamados modelos de desarrollo. El primer modelo va a ser precisamente el de Industrialización que va a abarcar de 1940-1958, comprendiendo los regímenes de gobierno de Manuel Avila Camacho (1940-1946); Miguel Alemán (1946-1952); y Adolfo Ruíz Cortínez (1952-1958).

El modelo de desarrollo de la industrialización - puede identificarse por la tendencia a resaltar la sustitución de importaciones y el inicio del proteccionismo y fomento a la industria nacional.

(62) JOSE F. FERNANDEZ SANTILLAN, Estado, Administración Pública y Modelo de Desarrollo en México, Administración y Política, 3a. Epoca, N° 5, Primer Cuatrimestre 1983, Toluca, Edo. de Méx. México. p. 158.

Por otro lado las relaciones entre el Estado y los empresarios se vuelve más compleja, y el año de 1941 es clave en la historia de estas relaciones; ya que la organización que agrupaba a industriales y comerciantes se divide y se crea la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO); la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN); y también se formó la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) la cual tradicionalmente ha sido la organización más cercana a las tesis sustentadas por el Estado.

La CANACINTRA debe su origen a la Ley de Industrias de Transformación de 1941, posteriormente reformada en 1945. No deja de llamar la atención el hecho del rápido crecimiento de ésta organización, que se fundó con noventa y tres empresas, tres años después, o sea en 1944, contaba con cinco mil ochenta. (63)

Para complementar las ideas anteriores considero pertinente señalar que el Estado desde entonces orientaría sus actividades económicas a través de los Modelos de Desarrollo, los cuales son pautas de política económica donde se distinguen objetivos básicos que comprometen a todos los grupos en la tarea común de su cumplimiento.

Finalmente dentro del Modelo de Desarrollo Industrial, quiero señalar, que ésta estrategia se orientó a fortalecer y desarrollar los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, aunque ello conllevó problemas de coordinación dentro de la rama ejecutiva.

(63) JOSE F. FERNANDEZ SANTILLAN, Ob. Cit., p. 160.

Además del Modelo Industrial de Desarrollo que ya analizamos, en México se han presentado los siguientes :-

a) El Desarrollo Estabilizador y b) El Desarrollo Compartido.

a) El Desarrollo Estabilizador. Se presenta en México de 1958 a 1971 y comprende los períodos de gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), y de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).

Al finalizar los años cincuentas se pudo apreciar que el esfuerzo sostenido a lo largo de los 18 años anteriores había creado profundos contrastes en la distribución personal y regional de la riqueza, por lo que se prefirió, sin dejar de insistir en el avance de la industrialización, buscar mecanismos de equilibrio y distribución. En éste período México adquirió gran prestigio internacional como un país que gozaba de una gran estabilidad política y económica; sin embargo, diversos estudiosos habían previsto que los mecanismos utilizados (endeudamiento público, bajas tasas impositivas, incremento del circulante monetario, etc.) a la larga, como ocurrió redundarían negativamente. (64)

b) Desarrollo Compartido. Este se presenta de 1971 a 1981 y comprende la Administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y parte del gobierno de José López Portillo (1976-1982); es decir de 1976 a 1979. De 1980 a 1982 se presenta por primera vez un plan general para el país que particularizó objetivos y metas para todo el sector públi-

(64) Ibidem, p. 156.

co e indicó las áreas prioritarias para el sector privado. Este es, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual modificó los objetivos de la última estrategia que le precedió.

Es así como al inicio de los setentas se dió por concluído el Modelo de Desarrollo Estabilizador y se definió el del Desarrollo Compartido, que puede caracterizarse por el intento de recuperar las bases de apoyo popular para activar y redefinir la economía.

Ya que hablamos de Planes quiero solamente mencionar que actualmente en 1985, está en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo que puso en marcha el Gobierno del - Presidente Miguel de la Madrid para los años de 1983-1988. Este Plan contiene los objetivos generales que el gobierno tiene planeado para este sexenio; pero más adelante hablaremos de él ; por lo pronto quiero solamente establecer las bases que sirvan de apoyo a la situación actual.

3.3 ASPECTOS MAS RECIENTES DE LA POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO

- a) El Régimen de Luis Echeverría.
- b) El Gobierno de José López Portillo.
- c) La Administración de Miguel de la Madrid.

Veamos como se han presentado los acontecimientos en lo referente al desarrollo económico mexicano; y así tenemos que la población aumentó de 1910 a 1940 un 30%, en los siguientes 30 años, es decir de 1940 a 1970 el incremento subió a 145%, lo cual fué un elemento determinante para el desarrollo. La mano de obra de la agricultura, con la emigración que hubo del campo a la ciudad, pasó a los servicios y la industria; y en 1921 en la agricultura había un 75%, bajó a 52.8% en 1960 y a un 39.5% en 1970. El incremento del Producto Nacional Bruto en los primeros 30 años; es decir, de 1910 a 1940 fué de 53%, en el segundo período comprendido de 22 años fué del 149%, y el último período que corresponde a 7 años fué de un 79%. La red de caminos en 1940 era de 9,929 Kms. de los cuales 4,781 Kms. que constituía el 48% del total de los caminos estaban pavimentados; para 1961 hay 49,309 Kms., de los cuales 28,647 Kms. que constituye el 58% están pavimentados; ya para 1972 la red de caminos cubrió 124,390 Kms. con 47,549, que es el 38% pavimentados.

En el comercio exterior, en 1910 correspondían -- por concepto de exportaciones 147 millones de dólares, -- con un incremento de un 33.9% para 1940, ya que correspondía un total de 197.9 millones de dólares; en 1962 llegamos a 1,133.3 millones de dólares y en 1970 a 2,460.8 millones de dólares, incrementos de 721.8% respecto a ---

1940-70 y un 117.1% en relación con 1940-62. Nuestras exportaciones se enviaron de la siguiente manera: Un 76.5% en 1910, el 81.5% en 1940, el 71.7% en 1962 y en 1969 el 66.6%, a los Estados Unidos de Norteamérica, lo cual demuestra la importancia que nuestro Comercio Exterior tiene hacia ese país.

Por otro lado, al iniciarse la década de los años setenta la imagen que de México se tenía en los círculos de poder económico mundial era la de un país excepcionalmente afortunado y privilegiado dentro de los de su clase (subdesarrollados); tenía entre otras cosas crecimiento económico, solidez monetaria, solvencia crediticia y estabilidad política, que eran las condiciones necesarias y suficientes para considerarlo así. La transformación política y social de México a raíz de la Revolución de 1910 y el proceso de crecimiento económico sostenido a partir de 1935, avalaban la favorable opinión que sobre el país tenían los inversionistas y los banqueros extranjeros, sobre todo cuando ese crecimiento se combinó con la estabilidad monetaria y de precios después de 1956, y daban sólido sostén al optimismo y a la confianza que tenían los capitales nacionales sobre las posibilidades de desarrollo del país. Así es como en diciembre de 1969 en el "Análisis de la Situación Económica de México y sus Perspectivas" el Banco Mundial concluyó que: "El impresionante record de México durante la última década, al combinar una elevada tasa de crecimiento económico con el mantenimiento de estabilidad financiera interna e internacional justifica plenamente el apoyo que Mexico ha recibido de la Comunidad Financiera interna e internacional" (65)

(65) CARLOS TELLO, La Política Económica en México de 1970-1976, Editorial Siglo Veintiuno, 3a. Edición, México, D.F. 1979, p. 12.

Tenemos que el proceso de evolución en México se dió en el sentido de que de una economía predominante agrícola y rural, se había transformado en buena medida en predominantemente urbana e industrial. Esta situación promisorio que hemos reseñado hacia fines de 1970 se convirtió en el reverso de la medalla y se empezó a apreciar un rápido aumento de desempleos, la insatisfacción de los servicios educativos, médicos, sanitarios y de vivienda salieron a la luz, el desarrollo del transporte por carretera estaba atrasadísimo, la generación de energía eléctrica se detenía constantemente por cuestiones financieras al igual que la producción petrolera, la siderúrgica y la minera; se hizo insostenible la autosuficiencia en materia de producción de alimentos, el crecimiento del mercado interno se estancó; causa de ello se dice, fué la política económica de los años sesentas que permitió que se presentaran y se agudizaran fuertes rezagos en las inversiones del estado en lo referente a infraestructura y a gastos sociales, además de que la participación de éste en la economía fué limitada y guiada de cerca por los intereses a corto plazo de la iniciativa privada, por eso es que ésta política va a repercutir en los años setentas. En términos generales, el México de finales de la década de los años sesenta era muy distinto al que se imaginaban los círculos de poder económico mundial; así, se afirma que junto a la solidez monetaria existente el crecimiento económico y la aparente estabilidad, estaban la creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de los servicios sociales, la concentración de la propiedad de los medios de producción en pocas manos, la penetración del capital extranjero, la insuficiencia industrial, el desempleo, la represión política, y el debilitamiento del sector público. (66)

(66) CARLOS TELLO, Ob. Cit., p. 33.

a) El Régimen de Luis Echeverría.

Cuando Luis Echeverría asume el mando presidencial el primero de diciembre de 1970, en los primeros días de su gobierno, inmediatamente expide decretos que crean a varios organismos, entre otros a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, el Instituto Mexicano del Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y se someten al Congreso de la Unión las iniciativas de Ley de: La Federal de Reforma Agraria, la del Seguro Social, la Orgánica de Petróleos Mexicanos, la General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la Orgánica del Banco de México.

Para 1971 y 1972 se sigue una política de expansión del gasto público, con el objeto de acabar con la recesión existente, es entonces cuando se aumenta en grandes proporciones el presupuesto y con ello se logra reactivar un poco la economía. En materia de inversiones extranjeras la política de Echeverría fué más acertada, ya que reguló en dicha área para que hubiera mayor control y que las inversiones de éste tipo coadyuvaran al desarrollo de la industria nacional; así es como el 26 de diciembre de 1972 envía la iniciativa que crearía la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, la cual se promulgó el 9 de marzo de 1973.

El presupuesto de egresos para 1973 implicaba un moderado aumento del 17% en relación con el de 1972, pero durante el transcurso del año se fueron aprobando ampliaciones presupuestales, las cuales se financiaron con préstamos del exterior e internos en gran parte, ésto se debió principalmente a que no se actuó en el terreno de los in -

gresos públicos y debido a la falta de inversión de la iniciativa privada por los malestares que tenía con las políticas de Echeverría; en suma no se aplicaron las políticas que evitaran el crecimiento del problema de la crisis.

De tal forma, se procedió con éstas medidas a financiar el déficit presupuestal, lo que provocó un incremento en la oferta monetaria y también se logró un desarrollo ficticio, ya que éste no se lograba con recursos propios, sino a través de un mayor endeudamiento.

El crecimiento de las importaciones siguió en --- 1973, siendo dichas operaciones sobre alimentos e hidrocarburos, en contraste con la disminución del ritmo de crecimiento de las exportaciones. La inflación no tardó en -- llegar y por lo tanto se vino a agudizar el problema con lo que la economía a fines de 1973 era crítica, ya que se manifiestan los problemas de desempleo, de la inflación y el peligro de la devaluación.

Ya para 1974 la inflación se deja sentir con mayor fuerza y el gobierno decide constituir el Comité Nacional Mixto para la Protección del Salario el 3 de abril de 1974; con el objeto de combatir la inflación y defender los salarios reales de los trabajadores. Con ésta -- misma línea para mayo de 1974 mediante decreto presidencial se crea el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT) con el propósito de otorgar créditos a los trabajadores, fomentar el ahorro y establecer tiendas y centros de Consumo entre otros.

En 1974 terminó con la tasa de inflación mas alta registrada en la historia reciente del país. Para 1975

se siguió el camino hacia una clara recesión y a mediados del mismo año ya se presentaban profundos síntomas de la recesión, con un agudo desempleo, una insuficiencia en la producción, el poder adquisitivo de los salarios muy deteriorado; por lo que el 23 de septiembre de 1975 se envía la iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley General de Asentamientos Humanos, la de Invenciones y Marcas y la de la Zona Económica Exclusiva entre otras. Empezando 1976 hay una fuerte salida de capital hacia el extranjero y un proceso de concentración de los recursos de la banca privada, lo que provocó inquietud en torno a una devaluación del peso, lo que agravó aún más el problema. Ante ésto se buscó estimular la captación de recursos y con tener así las salidas de capital, el Banco Central permitió una dolarización parcial, y en marzo de 1976, el Banco de México permitió en todo el país la apertura de depósitos a 3 y a 6 meses en dólares únicamente para residentes. Esta medida empeoró las cosas, ya que activó una reconversión de pasivos en moneda nacional a pasivos en moneda extranjera y se perdió el control en el manejo de la oferta de los dólares; con ello se logró que conforme se dolarizaba la economía, en un afán de sostener el tipo de cambio a cualquier precio, el sector público se endeudaba a corto y largo plazos; de tal manera la especulación privada contra el peso y la dolarización se convertía en deuda pública. Agregado a lo anterior se encontraba el cada vez mayor malestar de los obreros por el deterioro en el salario real y el desempleo que aumentaba en grandes proporciones al grado de que a fines de agosto de 1976 la economía nacional estaba estancada en la inflación.

La producción industrial no aumentó, sino por el contrario disminuyó en relación a 1975, la producción de --

maíz, sorgo, frijol, caña de azúcar, alfalfa, papa, soya, jitomate y otros productos agrícolas, en 1976 fué inferior a 1975. Así es como el 31 de agosto de 1976 el Secretario de Hacienda y Crédito Público anunció que el gobierno mexicano había decidido modificar la paridad del peso respecto al dólar norteamericano, por lo que se determinó la flotación del peso y no se estableció una paridad fija, de tal manera que las fuerzas del mercado actuaran en forma indicativa respecto del nuevo tipo de cambio que se establecería en lo futuro. Esta política monetaria se complementó con otras medidas que fueron: aumento de los impuestos a la exportación de mercancías, reducción de aranceles y cierto tipo de importaciones, establecimiento de un impuesto sobre utilidades excedentes, elevación de las tasas de interés a los pequeños ahorros, ajustes al programa de gasto público, sostenimiento de los precios de venta de la CONASUPO y ajustes en las percepciones de los trabajadores al servicio del estado.

Esto ocasionó una incertidumbre absoluta y se sucedieron inmediatamente hechos como: aumentos indiscriminados a los precios en el mercado de todos los productos, se desató una enorme cantidad de rumores que iban desde el congelamiento de las cuentas bancarias, con lo que una gran mayoría de inversionistas procedió a retirar sus depósitos, hasta la mención que se hizo en el sentido de que "se iba a nacionalizar la banca privada". Con ésta tónica finalizó el gobierno de Luis Echeverría; su política económica en general fué muy criticada y se le consideró errónea, pero lo cierto es que contribuyó en parte a la solución de la situación económica planteada de 1970 a 1976; otra cosa que realizó positivamente fué ampliar la participación del estado en la vida económica, y su política social con tendencias equilibradoras. Técnicamente

se cree que falló la política salarial, la política del gasto público y su financiamiento, con lo cual se señalan como los factores que precipitaron la inflación y la crisis de 1976; para ello se argumentó un crecimiento desmedido de los gastos de inversión, excesivos e improductivos y el financiamiento inflacionario del déficit consolidado del sector público. En el aspecto del fomento industrial, los energéticos siguieron absorbiendo el grueso de la inversión pública, lo que permitió que hacia fines del sexenio el país fuera autosuficiente en materia petrolera. En el ámbito agropecuario la inversión pública aumentó su participación en 1971-1975, y en 1976 se restringió debido a la crisis; durante su régimen se incorporaron al cultivo de riego más de un millón de hectáreas, así como obras de infraestructura básica, el crédito agropecuario otorgado por bancos oficiales se quintuplicó y se logró un mayor número de áreas fertilizadas, sin embargo en esta materia es donde menos se recuperó de la inversión oficial.

Durante el sexenio de 1970-1976 y detrás de la política económica que supuestamente atentó contra los verdaderos intereses de la iniciativa privada, acertadamente Carlos Tello, señala que "durante ésta etapa de administración buena parte de los instrumentos de la política económica se utilizaron para promover la acumulación de capital privado; así la política económica estuvo orientada a crear un gran número de mecanismos cuyo propósito fué contribuir a la formación de empresas, proteger su desarrollo y estimular su crecimiento, de ésta manera la intervención del estado no fué de carácter competitiva con la iniciativa privada, sino funcional con el desarrollo capitalista del país." (67)

Por lo tanto es conveniente aclarar que se dió -- una inadecuación entre los problemas de la economía nacional y una política económica que ayudara a su solución, -- así en el período de gobierno de Echeverría se lograron -- menores tasas de crecimiento, acentuación de la inflación y un enorme endeudamiento externo.

b) El Gobierno de José López Portillo.

Situándonos ya en el período de gobierno del presidente José López Portillo, de 1976-1982; es menester señalar inicialmente como define la política económica que llevará a cabo durante su régimen, y con la firma de ratificación de los convenios con el Fondo Monetario Internacional efectuada en diciembre de 1976, se definió de manera precisa las líneas principales de acción del gobierno; ello en realidad conformó un verdadero plan de gobierno para la primera mitad del sexenio. El F.M.I. exigió al gobierno mexicano la toma de medidas de carácter económico, lo cual se realizó con un costo social elevado. Algunos de los puntos exigidos son: 1.- El compromiso de regular el crecimiento económico de acuerdo con las metas de reducción del déficit externo y de control de la inflación; 2.- El compromiso de que las revisiones salariales se harían tomando como base los incrementos de salarios concedidos en las economías en las que México desarrolla el grueso de su comercio exterior, de tal forma equivalentes a los otorgados en esas economías; 3.- La obligación de limitar el gasto público buscando reducir su participación en el P.I.B. y programar la inversión pública buscando no incidir sobre los precios internos; 4.- Regulación de las paraestatales y revisión de sus precios y tarifas para evitar subsidios a los consumidores; 5.- Incremento

de los ingresos corrientes del gobierno federal y límite al endeudamiento externo en 3,000 millones de dólares --- anuales en que el interno quedó limitado por el monto que resulte del incremento de captación de recursos por parte del Banco de México por la vía del encaje legal, así como la obligación de incrementar la reserva monetaria utilizando el 25% de la deuda externa neta de 1977 para ello; 6.- Garantizar la libre convertibilidad del peso, la seguridad a los depósitos bancarios, mantener un diferencial atractivo entre las tasas de interés internas y las externas, regular la creación de dinero limitando la nueva emisión al monto en que se incrementen las reservas internacionales del país; 7.- En materia de política de comercio exterior, reducir las barreras no arancelarias, como el primer paso de la liberación del comercio externo y eliminar subsidios artificiales a la exportación. (68)

Por otra parte como política salarial se continuó con la que ya había iniciado Echeverría y con López Portillo se concedieron aumentos de emergencia a la clase obrera, con el objeto de detener el creciente descontento y de recuperar en lo posible el poder adquisitivo del salario real de los trabajadores. La clase empresarial presionó al gobierno de López Portillo y obtuvo buenos logros, entre ellos que se aplicara una política salarial restrictiva, con lo cual durante los tres primeros años de su gobierno, el nivel de vida de los obreros mexicanos descendió considerablemente.

(68) JORGE ALCOCER VILLANUEVA, La Política Económica del Período Reciente en México 1976-1979, Tesis, Facultad de Economía U.N.A.M., México, D.F., 1979., --- Pp. 66 y 67.

La política de gasto público no se limitó en términos reales, ya que mientras en los primeros años del gobierno de López Portillo se habló de restricción del gasto público y de una Política de austeridad; conforme pasó el tiempo ésta no se llevó a cabo, y gradualmente se aumentaron los gastos del gobierno en forma indiscriminada inclusive. Contribuyó a lo anterior el hecho que se mencionó en el sentido de que teníamos enormes reservas petroleras, y según versiones oficiales en esa época se descubrieron muchos yacimientos.

Al mismo tiempo se puso en marcha la Reforma Administrativa, la cual logró que se crearan varios organismos y empresas del gobierno más, con el objeto de crear puestos y ubicar funcionarios; en consecuencia se requirió mayor presupuesto, aumentando el gasto público considerablemente.

Lo anterior se suscitó aún a pesar de que se habían trazado claramente por el F.M.I., el B.I.D. y el B.M., los lineamientos a seguir en materia de política de austeridad y de restricción del gasto público con el objeto de sacar al país de la crisis por lo que el endeudamiento externo se elevó enormemente. También cabe señalar que durante buena parte del período de gobierno de López Portillo no se cumplió con lo presupuestado para los gastos del sector público y siempre se estuvieron solicitando a mediados o a fines de año ampliaciones presupuestales para cubrir en lo posible los programas de inversión pública. Se le dá al mismo tiempo un gran apoyo al área de los recursos petroleros y de energéticos, ya que se consideró que sería el punto de lanzamiento de la economía nacional, y para alcanzar una rápida industrializa-

ción, ésto fué durante 1978. Así es como se habló de cumplir con los "grandes objetivos nacionales", mediante planes realizables a cinco años. Para 1979 el Estado varía su política económica, en lo relativo a los impuestos directos como fuente del presupuesto de ingresos, y ahora va a darle mayor importancia a la recaudación de éstos, así como a los ingresos de los organismos descentralizados, junto con las modificaciones fiscales implícitas que realiza en éste año, así la política fiscal se basa en las reformas a la ley de ingresos, y la más importante fué la sustitución del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), medida que entró en vigor para 1980. En general la ley de ingresos aprobada por el Congreso para 1979, se ubicó dentro de un contexto de política global que pretendió lograr la recuperación económica concediendo ventajas al capital privado. Durante 1980 se pone en marcha el llamado "Plan Global de Desarrollo para 1980-1982"; en él se contienen los objetivos de política económica que se traza el gobierno para esos dos últimos años del régimen. Se postula mayor atención a las áreas prioritarias de la producción nacional, por lo que en marzo de 1980 se aprobó y se puso en vigencia el Sistema Alimentario Mexicano -S.A.M.-; (el cual no funcionó y obtuvo resultados negativos), el Programa de las Agroindustrias y la Ley de Fomento Agropecuario a comienzos del 1981, que persiguen elevar la productividad de la empresa agrícola. ⁽⁶⁹⁾ Durante 1981 va a venir la caída del precio internacional del petróleo, con lo cual las exportaciones petroleras se contraen así como ---

(69) DANIEL BITRAN, Rasgos Sobresalientes de la Economía y de la Política Económica de México en el Umbral de los Años Ochenta, El Trimestre Económico, Vol. L, N° 197 (1), Ene-Mar 1983, México, D.F. p. 79.

los ingresos por éste concepto, por lo que el Comercio Exterior mexicano se restringe al basarse en el petróleo como primer artículo de exportación.

Al arribar a 1982 nos encontramos ante duras medidas restrictivas en todas las áreas económicas, tanto en el gasto público como en política financiera; se continúa con un vertiginoso deslizamiento del peso frente al dólar y en febrero de 1982 el Banco de México, se retira del mercado de cambios y a partir de esa fecha el dólar empezó a cotizarse a un precio elevadísimo, se estableció la paridad de \$ 45.00 por dólar, y esa paridad fluctuó mucho en las diferentes regiones del país, así como también se incrementa el mercado negro de ésta moneda. El 5 de agosto de 1982 el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Lic. Jesús Silva Herzog señaló el establecimiento de dos tipos de cambio, uno preferencial y el otro de aplicación general, llegando a cotizarse el dólar a \$69.50. Para el 18 de agosto del mismo año el Banco de México anuncia la Ley del Mercado de Cambios y se manejan tres partidas distintas en la cotización: a) El Preferencial; b) El libre y c) El Mexdólar.

Finalmente quiero señalar que con fecha 1° de septiembre de 1982, José López Portillo como titular del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, en su VI Informe de Gobierno (ya para concluir su mandato), anunció en forma inesperada la decisión de expedir dos decretos: El Primero que establece el Control Generalizado de Cambios y el Segundo que declara Nacionalizada la Banca Privada Mexicana; éste decreto fué publicado sucesivamente en el Diario Oficial de la Federación, los días 1° y 2 de Septiembre de 1982.

Esta medida adoptada por el Gobierno es realmente importante y trascendente; considero que es adecuado el criterio del maestro Acosta Romero, quien en éste sentido nos señala: "En lo personal considero que la medida de nacionalización era necesaria y adecuada, ya que existía -- una grave crisis económica a la cual el Gobierno Federal tenía que enfrentarse con decisiones trascendentales". (70)

Además , por otra parte a raíz de las Reformas -- Constitucionales con motivo de los anteriores decretos; -- se implementó una serie de disposiciones legales que vinieron a regular secundariamente las nuevas situaciones -- jurídicas; tal es el caso de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1982, y que entró en vigor a partir del 1° de Enero de 1983. La mencionada ley ha sido objeto de serios análisis, y ello ha ocasionado diversas polémicas acerca de su constitucionalidad, acerca de la nueva figura jurídica de la Banca Nacionalizada que se encuadró dentro de las llamadas "Sociedades Nacionales de Crédito"; así como acerca de la Naturaleza Jurídica de éstas, su constitución, el destino social de las Acciones Representativas del Capital Social, y la Responsabilidad de las S. N. de C. y de sus socios entre otras.

Quiero señalar que el maestro Jorge Barrera Graf, en un documento del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., realiza un estudio preciso y acertado acerca de esta nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, así como de la ingerencia que tie-

(70) MIGUEL ACOSTA ROMERO, Derecho Bancario, Editorial Porrúa, 2a. Edición, México, D.F., 1983, Capítulo Introductorio.

ne ésta, con otras leyes como la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; la Ley del Mercado del Valores; el Código de Comercio; el Código de Procedimientos Civiles para el D.F., y la Ley General de Sociedades Mercantiles entre otras. ⁽⁷¹⁾ El estudio se centra en torno a las Sociedades Nacionales de Crédito y su regulación legal; pero consideramos que no podemos profundizar en ello, ya que no constituye precisamente el objeto de nuestro estudio, para tal propósito se requeriría de otro apartado. Lo que si queremos resaltar es la importancia de éstas reformas legislativas realizadas dentro del período de Gobierno de López Portillo.

Por último podemos asegurar que en síntesis durante el sexenio de López Portillo encontramos cuatro períodos en la Política Económica que se ejerció:

- 1.- El primero lo determinó el Programa de Estabilización del F.M.I., suscrito por el gobierno mexicano.
- 2.- Una política de crecimiento acelerado nos marca el segundo gran paquete de Política Económica ejercida de 1978 a 1980;
- 3.- El tercero, de primeras respuestas a la crisis, se desarrolla en 1981 y el primer semestre de 1982; y

(71) JORGE BARRERA GRAF, La Nueva Legislación Bancaria ; Reformas Legislativas 1982-1983, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, D.F. 1983, Pp. 5 a 21.

4.- Por último, la administración desordenada de la crisis que son los últimos tres meses del sexenio. (72)

c) La Administración de Miguel de la Madrid.

Por otro lado, la crisis económica que estamos viviendo hoy en día, se cree es la más severa desde la depresión de los años treintas, superando aún, la inflación y la reducción de los salarios reales ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial y la inmediata etapa de posguerra.- Desde 1979-1980 se caracterizaba ya una fuerte tendencia al alza de las tasas de interés sobre la deuda externa y desde 1981, como ya señalamos, por la caída del precio en las exportaciones del petróleo. La actual administración del presidente Miguel de la Madrid ha tenido que darle continuidad en ciertos aspectos, a la política económica seguida por López Portillo, dadas las condiciones actuales de estabilización económica; para ello ha tenido que ratificar el programa trienal de estabilización económica ante el F.M.I. La tasa de inflación ha llegado a niveles sin precedentes dentro de la historia del país; aunado a ésta la revisión de las tarifas y precios de los servicios del sector público se ha manifestado con un acelerado aumento de precios, lo que ha provocado inconformidad y cierta -- inestabilidad social. Se ha dicho que ésta política era necesaria para reducir en parte el déficit del sector público, medida que se puso en práctica desde fines de 1981 y para 1982-1983, las revisiones a los precios y tarifas fueron más frecuentes y cada vez con mayor proporción en los aumentos.

(72) FERNANDO LOPEZ PORTILLO TOSTADO, La Política Económica en la Crisis 1981-1982, Tesis, Facultad de Economía, U.N.A.M., México, D.F. 1983. p. 62.

La disminución del déficit público se ha planteado como un elemento central de la estrategia de la política económica durante 1983; con el objeto de reducir en -- términos reales el gasto público, (durante 1983 la reducción del gasto de inversión pública alcanzó el 30%), lo - cual a su vez ha deprimido los niveles de actividad de varias industrias; se han afectado notoriamente la indus---tria automotriz, la minera, la de la construcción; y otros sectores como el metalúrgico, el minero, la industria textil y el sector gobierno, en todos ellos en forma alarmante ha aumentado el desempleo y se han realizado muchos reajustes de personal. La política fiscal no rindió los -- frutos esperados ya que la recaudación de impuestos indirectos no respondió a lo previsto debido a la contracción de las actividades económicas como el deprimido nivel de ventas de los sectores a los que grava el impuesto al valor agregado y a los reducidos montos de exportaciones durante el primer semestre de 1983.

La actual política económica es fundamentalmente de carácter estabilizadora; y se han establecido estrategias a seguir en un corto plazo como: 1.- Reducción del - déficit público; 2.- Disminución del déficit externo y - 3.- Desaceleración de la tasa de inflación. También se - han trazado 3 instrumentos de política para alcanzar los anteriores objetivos y son: a) La política de gastos e ingresos públicos; b) La política cambiaria y c) La política salarial. La política de gastos e ingresos públicos - consiste en tres conjuntos de medidas que el gobierno está llevando a cabo y son: 1.- La modificación radical de la política de precios y tarifas del sector público en relación a la seguida por la administración anterior; 2.- Un aumento sustancial de las tasas de impuestos indirectos y

3.- La reducción del gasto público real especialmente del gasto de inversión y más moderadamente del gasto de consumo. Con lo anterior se pretende disminuir el déficit del sector público de 16.5% como porcentaje del producto interno bruto en 1982 a 8.5% en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985. La presente administración se ha propuesto para alcanzar estos objetivos dos paquetes de medidas básicas contenidas en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; los cuales se ocupan respectivamente de la estrategia para superar la crisis mediante un cambio estructural efectivo a corto plazo en el Programa Inmediato de Reordenación Económica y a mediano y largo plazo en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el PIRE, se contemplan los siguientes puntos fundamentales a desarrollar:

- 1.- Recuperar la confianza en el peso, lo cual en la versión oficial significa una vuelta gradual a la libertad de cambios.
- 2.- Lograr un tipo de cambio realista y relativamente estable.
- 3.- Controlar la inflación, lo cual resulta indispensable para lograr el tipo de cambio realista y estable.
- 4.- Aumentar el ahorro interno, tanto público como privado.

- 5.- Defender la planta productiva y mitigar los efectos de la crisis sobre el nivel de empleo. (73)

Por otro lado en el Plan Nacional de Desarrollo se establecen tres partes: a) La Parte Primera Comprende Los Principios Políticos, Diagnóstico, Propósito, Objetivos y Estrategia; y se integran estos a su vez por

- 1.- La política del Estado Mexicano dentro del contexto nacional e internacional.
- 2.- El gran propósito nacional del cual se derivan, relacionados entre sí cuatro objetivos fundamentales que se propone el Plan alcanzar entre 1983-1988:

I Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.

II Vencer la crisis.

III Recuperar la capacidad de crecimiento.

IV Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. (74)

- 3.- Estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

(73) JOSE I. CASAR, La Política Económica del Nuevo Gobierno, Cuadernos del CIDE, N° 5, 1a. Edición Octubre de 1983, México, D. F., p. 35.

(74) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, (Resumen) Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F. 1983, p. 22.

b) La Parte Segunda comprende la Instrumentación de la estrategia a través de:

- 1.- La Política Económica General (de gasto público) de empresa pública de financiamiento del desarrollo, -- etc.
- 2.- La Política Social (educación, cultura, alimentación, salud, seguridad social, ecología, etc);
- 3.- Las políticas sectoriales (Desarrollo Rural Integral, Reforma Agraria Integral, Agua, Pesca y Recursos del Mar, Bosques y Selvas, Desarrollo Industrial y Comercio Exterior, Energéticos, Transporte, Turismo, Comunicaciones, etc.) y
- 4.- La Política Regional (lineas de acción para el desarrollo estatal, para la integración de diversas regiones del país al desarrollo nacional, etc.)

c) La Parte Tercera se refiere a la participación que -- tendrá la sociedad en la ejecución del Plan.

Ahora bien, concretamente para el año de 1985, el Gobierno de Miguel de la Madrid, ante la problemática económica planteada, se propone alcanzar los siguientes objetivos en materia de política económica:

- I) Perseverar en el proceso de abatimiento de la inflación (que es uno de los problemas económicos más agudos que tenemos).

- II) Mejorar la capacidad adquisitiva de los salarios, re-
virtiendo la tendencia de los últimos años, principal-
mente mediante el descenso del ritmo de crecimiento -
de los precios (ésto definitivamente no ha podido ser
controlado por el gobierno y en forma continúa se re-
gistran incrementos excesivos en los precios).

- III) Propiciar un crecimiento de la producción nacional --
que reorientando los patrones de producción y consumo
de acuerdo a la estrategia de cambio estructural del
Plan, implique por primera vez en cuatro años un au-
mento del producto por habitante.

- IV) Continuar reduciendo el déficit financiero del sector
público como porcentaje del producto, para disminuir
aún más la participación relativa de la deuda pública
y apoyar la estrategia anti-inflacionaria.

- V) En materia de inversión, se le estimulará en éste año
a través de medidas como: la reducción del costo del
crédito y canalización eficiente y oportuna de los re-
cursos crediticios; también se continuará con los es-
tímulos fiscales a la nueva inversión.

Cabe señalar que en 1985 se le dará estímulo básicamente a la inversión privada, que como hemos podido ver, durante éste sexenio se le está concediendo un gran apoyo, con el objeto de que coadyuve a la reactivación de nuestra economía; y aquí hay que resaltar que no únicamente se darán facilidades a la inversión privada mexicana, sino que también se está fomentando a grandes pasos la inversión extranjera; como lo demuestra el viaje realizado a Europa por el Presidente de México en el mes de Junio de éste año, en

el cual fundamentalmente se dirigió a España, Inglaterra, Bélgica, Alemania Federal y Francia; con el objeto de proponerles que dirijan parte de su inversión hacia nuestro país.

VI) En lo que se refiere a la Política al Salario y al Consumo básico, en 1985 el propósito es inducir un crecimiento del salario real de los trabajadores. Por razones de justicia social y para apoyar la reactivación del consumo y la producción, en 1985 se pretende por tanto, empezar a revertir el deterioro del salario real provocado por la crisis. El aumento en el P.I.B. y en la productividad que se viene observando desde 1984, hará viable un incremento en el ingreso real de los asalariados, al tiempo que se reduce la inflación. Quiero anotar aquí, que desafortunadamente el incremento en el salario real de los trabajadores no ha sido posible y por el contrario se manifiesta constantemente una pérdida del poder adquisitivo del mismo, en razón a la galopante tasa de inflación (que a principio del año se calculó en un 35% anual y en el mes de Agosto, ya rebasó ésta cifra); y al raquítico incremento del 18% concedido por el gobierno a principios de Junio, lo que traerá consigo que no se cumpla con ésta meta.

VII) Las políticas de Comercio Exterior estarán dirigidas a reorientar el aparato productivo y comercial hacia la creación de una base permanente de exportaciones no petroleras que permita aprovechar nuestros abundantes recursos naturales y humanos y establecer una vinculación más estable y eficiente con el exterior.

Para la balanza comercial se estima un superávit cercano a 11,000 millones de dólares. Las importaciones crecerán aproximadamente 30% y las exportaciones no petroleras alrededor de 18 por ciento.

Consideramos que las cifras estimadas como superavitarias en la balanza comercial, se verán reducidas notablemente en virtud de la baja de precios al petróleo acordada por nuestro gobierno en 1.5 dólares por barril, durante el mes de junio de éste año.

VIII) En el marco de la política social ocupan un lugar destacado las acciones dirigidas a fortalecer los programas de alimentación, educación, salud, desarrollo urbano, vivienda y ecología. Originalmente es cierto que dentro del Presupuesto de Egresos se contemplaron buenos apoyos para éstas áreas, pero a raíz de las dos reducciones presupuestarias que determinó el gobierno por la cantidad de 700 mil millones de pesos, las cuales se aplicaron principalmente a los gastos de inversión; el renglón de salud, Educación y Vivienda sufrieron deterioro en sus programas, por lo que podemos deducir que no se alcanzarán los propósitos en ésta materia.

IX) Dentro de las políticas de desarrollo regional y urbano de acuerdo con los lineamientos del Programa Nacional respectivo, se impulsará el crecimiento equilibrado de las ciudades medias seleccionadas y se estimulará el desarrollo de centros de integración rural, mediante la creación de servicios de apoyo a la producción AGROPECUARIA y AGROINDUSTRIAL. Es muy adecuado el proyecto anterior ya que dentro del proceso de desarrollo de nuestra economía en --

donde no hemos alcanzado autosuficiencia alimentaria y hemos pasado a un proceso de industrialización y ya de hecho estamos dentro de la era de la tecnología espacial; la solución más óptima que en con tra mos para el desarrollo del campo armónico -- con el industrial, es el de fortalecer las agroin du st ri as como el instrumento idóneo para satis fa cer las demandas económicas y sociales de la población rural.

- X) La política de desarrollo rural integral buscará - el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población campesina, a partir de incrementos en la producción y productividad agropecuarias, el fomen to a la organización de productores y la utilización más eficiente de los recursos. Las principales acciones de 1985 estarán dirigidas a apoyar -- los cultivos básicos, fundamentalmente en las zonas de temporal, con objeto de fortalecer la soberanía alimentaria en maíz, frijol, trigo y arroz.

El gobierno de De la Madrid desde un inicio se propuso lograr la mayor eficiencia y productividad en el campo, y para ello juega un papel muy importante los recursos disponibles que se tengan para lograr con un mínimo de éstos un máximo de productividad; aquí será muy importante la labor que desempeñe el Banco Nacional de Crédito Rural, en apoyo a las políticas del Presidente de la República.

- XI) Finalmente queremos señalar que dentro del contexto de la política económica proyectada por el gobierno para 1985, también se le concede especial -

atención a las políticas: de fomento industrial, --
energéticos y minería; de servicios básicos de apo-
yo; y de desarrollo tecnológico y científico. (75)

En conclusión, podríamos afirmar que la actual --
orientación de la Política Económica Mexicana puesta en -
práctica por el gobierno, hace descanzar buena parte de -
sus esperanzas en la capacidad de respuesta productiva --
del sector privado. Se reconoce que hemos vivido un pe-
ríodo de liberación de recursos que se ponen a disposi-
ción del sector privado (como la venta de algunas empre-
sas del gobierno a la iniciativa privada) y de políticas_
de sostén de los márgenes de ganancia de las empresas. A
pesar de lo anterior, parece haber consenso en que la res-
puesta de la inversión privada productiva ha sido insatis-
factoria; y en este sentido Francisco Baez Rodríguez del
diario "La Jornada", nos asegura que "En términos genera-
les, se puede pensar en dos grandes motivos por los que -
los empresarios no invierten: los económicos, porque las
expectativas a futuro en las tasas de ganancia son insa-
tisfactorias, y los políticos, porque los empresarios to-
davía no se curan de espantos y quieren cambios mayores -
en la correlación de fuerzas para entonces invertir". (76)

La verdad es que a la iniciativa privada si se le
han hecho concesiones en lo económico y en lo político, -

(75) MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, México: La Política Eco-
nómica para 1985, Comercio Exterior Vol. 35, N° 1, -
Enero de 1985, México, D. F., 1985 Pp. 85 a 93.

(76) DIARIO LA JORNADA, 30 de enero de 1985, México, --
D. F.

(se destaca un notorio comportamiento cargado a la derecha); mas aún, se ha mostrado escéptica ante el comportamiento positivo de algunos indicadores: Por ejemplo se prevé una inflación superior al cincuenta por ciento para éste año, y actúa en consecuencia presionando el nivel de precios y el tipo de cambio (véase, el preocupante grado de liquidéz de las inversiones financieras, la MANTENIDA SALIDA DE CAPITALS y las declaraciones ideológicas pro-devaluatorias).

En realidad el gobierno se enfrenta ante un grave dilema en política económica, en el que si quiere seguir con una lógica que ha mantenido ya por muchos años tendrá que escoger entre dos aspectos: o profundiza todavía más la política de concesiones al gran capital, con medidas que pueden incluir desde el proteccionismo estatal a las empresas, hasta maxidevaluaciones con apertura a la inversión extranjera, pasando sin duda por una consecuente reducción del nivel de vida de las mayorías (creemos que la actual administración se encamina en mayor grado a apoyar éste tipo de política, ya que así lo demuestra su actuación a últimas fechas -Junio de 1985-); o retoma el camino de la liberalización del gasto público para evitar una depresión prolongada, es decir eliminando la política de austeridad del gasto público.

Así las cosas, no se ve la posibilidad de una solución de fondo al grave problema económico de México; por lo que solamente con medidas trascendentales y cambios estructurales precisos podemos aspirar a resolver nuestra situación para que en realidad nos proporcione un nuevo orden económico y social acorde con las exigencias históricas actuales.

Por último cabe asegurar que la depresión actual ha sido muy profunda y por eso se espera una lenta pero significativa recuperación económica a partir de 1985; y ya para 1990 se espera que se hayan salvado algunos obstáculos y la crisis haya cedido, con lo que habrá que enfrentar problemas de desarrollo en las condiciones que se presenten.

Así el estado que desde Luis Echeverría y López Portillo era más intervencionista, durante Miguel de la Madrid se ha determinado como política general la de ser un estado menos impositivo y más coordinador de las cuestiones económicas. La Política Económica que ha puesto en marcha el actual gobierno es la indicada ya que se trata de abatir la crisis y lograr la estabilidad económica dentro de un marco de regular armonía entre los diferentes sectores de la producción y sin afectar en lo posible la vida política y social del país.

Hasta aquí tenemos un panorama histórico general de las políticas que en materia económica han puesto en marcha los diferentes gobiernos de nuestro país y podemos ver que en algunos casos nuestros gobernantes han tenido que tomar decisiones obligados por las circunstancias históricas. Además lo que debe de quedar bien claro es que en nuestro transcurso histórico hemos tenido el planteamiento de diferente problemática nacional en la cual el pueblo se ha constituido como el factor esencial en la solución de la misma.

Muy caro hemos pagado por nuestra independencia y nuestra soberanía, hemos tenido que someternos históricamente a los embates de las potencias extranjeras. Consi-

deramos también que durante la Revolución Mexicana de 1910, todos los años que ésta duró, hasta la promulgación de la Constitución de 1917, no se logró ningún avance en el desarrollo económico y social del país, sino por el contrario y debido a las condiciones materiales, éste se detuvo y se deterioró en mayor medida.

En la etapa post-revolucionaria los problemas siguieron en el reacomodo político de las clases sociales en disputa y también entre los grupos que querían acceder al mando político. En el aspecto administrativo y económico se tomaron medidas de reconstrucción con lo cual se intentó establecer un grado de desarrollo similar al que se había tenido, antes del movimiento armado.

De ésta manera se nos presenta la disyuntiva para luchar y evitar que tengamos una soberanía cuestionada, una autodeterminación relativa y una economía más dependiente.

4.- ASPECTOS JURIDICOS DEL MODELO ECONOMICO
QUE SE ESTA APLICANDO ACTUALMENTE EN --
MEXICO.

4.1 Lineamientos Generales de Nuestro
Sistema Económico.

4.2 Diversas Disposiciones Legales.

- a) Artículo 4° Constitucional.
- b) Artículo 5° Constitucional.
- c) Artículo 25 Constitucional.
- d) Artículo 26 Constitucional.
- e) Artículo 27 Constitucional.
- f) Artículo 28 Constitucional.

4.1 LINEAMIENTOS GENERALES DE NUESTRO SISTEMA ECONOMICO.

En nuestro país a partir de la Revolución Mexicana de 1910, se logran reivindicar una serie de derechos sociales, que vinieron a darle otra característica a nuestro sistema económico; aunque también es importante señalar que no se rompió completamente con el antiguo régimen cuya representación lo constituye el Porfiriato; sino que más bien, hubo una readaptación institucional necesaria entre el poder del estado y la estructura económica. El Porfiriato y la Revolución Mexicana se asegura que pertenecen al mismo proyecto histórico en nuestro país, que es el desarrollo del capitalismo. Así es como se afirma que "es la dinámica del desarrollo capitalista mexicano y la aparición y fortalecimiento de nuevos grupos de poder económico los que determinan la crisis política y la necesaria dialéctica del cambio de estructuras del estado por la modificación de las relaciones sociales existentes." (77)

Con el movimiento armado mexicano se dan las bases para que en la Constitución de 1917 se incrusten derechos en beneficio de las clases campesina y obrera principalmente, a raíz de éste acontecimiento nuestro modelo económico se va a convertir de carácter mixto, en el cual van a coexistir derechos que protegen la propiedad privada y el capital, los de carácter social y la situación del estado como rector de la economía. El derecho que surge de la Revolución Mexicana tenía que convertirse en

(77) HECTOR CUADRA, Estudios de Derecho Económico, Editorial U.N.A.M., 1a. Edición, T. II, México, D. F., 1980., p. 113.

instrumento para el cambio de estructuras y así poder alcanzar la justicia social.

Así es como se plasman en normas jurídicas los reclamos de "tierra y libertad" y de "sufragio efectivo no reelección", que fueron los principios fundamentales que se enarbolaron durante el movimiento armado.⁽⁷⁸⁾ Con los nuevos preceptos establecidos en la Constitución Federal, se determinarían las bases de toda la futura estructuración socio-económica de México; esos preceptos presuponen una acción interventora del estado en la economía con el objeto de lograr un desarrollo económico mínimo que lleve no solamente a una democracia política, sino que propicie la instauración del principio de la democracia económica. Se considera que con éste cambio es como va a surgir en México propiamente el derecho económico, el cual va a comenzar a desarrollarse y a cobrar gran importancia, constituyéndose como el elemento fundamental del equilibrio en las relaciones económicas. Como consecuencia se presenta inmediatamente una participación del estado cada vez mayor en las actividades económicas, ya sea en forma directa o indirecta; así se empieza a racionalizar la actividad económica en general y se le dirige con el objeto de que no se distorsione el proceso de distribución de la riqueza y de los recursos.

Lo que nos interesa principalmente es determinar que en nuestra carta magna de 1917 se van a establecer -- los principios que configuran toda una estructura económica renovada y con base en las realidades de las nuevas relaciones sociales que se dan; lo cual trae como resultado

(78) HECTOR CUADRA, Ob. Cit., p. 115.

la esencia de una economía mixta. (79) Con esto se logra que la Constitución se convierta en el mayor instrumento de integración económica, y el estado, en el agente más capacitado y con mayores facultades para dirigir, reglamentar y promover el bienestar general.

Al quedar formalmente estructurada la Constitución de Querétaro de 1917, nos encontramos con una serie de problemas que van a ser de trascendental importancia en virtud de que se originan precisamente con ésta Constitución y sus consecuencias no se pueden prevér desde entonces, por lo que ahora tenemos que enfrentarlos. Y nos referimos precisamente a que en la estructura de nuestra carta magna, en los 136 artículos que la integran, es difícil encontrar algún precepto que de manera directa o indirectamente no se relacione con el desarrollo de la economía nacional. Pero éste no es el problema, sino el hecho de que de un precepto a otro encontramos diferencias sustanciales de carácter IDEOLOGICO ,

(79) Para comprender mejor lo que significa la Economía mixta, quiero asentar el concepto que establece Jorge Witker, quién señala: "El sistema económico mexicano se ubica en el contexto de las llamadas economías mixtas, que si bien se inscriben en los sistemas económicos capitalistas, el Estado tiene una importancia clave, tanto en facilitar la acumulación privada, vía manejo del gasto público, o bien asumiendo el control directo de determinados recursos naturales o monopolizando actividades y servicios de interés general".

JORGE WITKER, Introducción al Derecho Mexicano (Derecho Económico); Editorial U.N.A.M., 1a. Edición, México, D.F. 1981., p. 13.

por lo que a pesar de la aparente unidad, no es una misma ley fundamental la que nos rige, existen en realidad aspectos antagónicos que nos muestran la consecuencia de una árdua lucha ideológica. Es así como en nuestro máximo ordenamiento encontramos dos características fundamentalmente contradictorias; la primera se refiere a la organización LIBERAL del estado mexicano, que se opone a toda intervención estatal, aceptándola sólo en casos muy especiales; la segunda que se ubica en los artículos 27, 73, 123 y 131 se refiere al sistema nuevo antiliberal estatista e intervencionista que queda determinado y se ampara en un programa de justicia social fortalecido por las luchas siglo XX. (80)

Al respecto el maestro Serra Rojas asegura que -- "no hay ni puede haber unidad conceptual (así como de acción) entre ambos aspectos de la constitución; son por el contrario, dos cosas diferentes que tantos años han luchado por sobrevivir. La primera amparando intereses egoístas y particulares; la segunda, proyectándose en el futuro de México". (81)

(80) El maestro Jorge Witker, en este sentido, categóricamente afirma: "La ideología de la Revolución Mexicana, que pretende construir un proyecto socio-económico original, sintetizando principios que a la luz del desarrollo contemporáneo aparecen como estructuralmente contradictorios".

JORGE WITKER, Ob. Cit., p. 14.

(81) ANDRES SERRA ROJAS, Derecho Económico, Editorial Porrúa, México, D. F., 1981., p. 173.

Por lo anterior, cabe destacar que dentro del contexto de la economía internacional, y estableciendo un punto de comparación entre los sistemas económicos existentes que han alcanzado un grado de desarrollo superior en su perfeccionamiento, así como en las relaciones económicas que tienen con los demás países; podemos afirmar que el caso del modelo de economía mixta, resulta menos desarrollado, aunque también éste sistema permite establecer una verdadera estrategia de desarrollo esencialmente estructurada sobre bases sólidas que otorgan la posibilidad de aspirar a un auténtico desarrollo integral de la nación.

Por otro lado, se ha afirmado que es imposible de terminar un desarrollo homogéneo sobre bases de indecisión e indefinición; al respecto el maestro Serra Rojas asienta que "existe una contienda entre SISTEMAS IRRECONCILIABLES que es NECESARIO definir". (82)

Hasta antes de la Revolución de 1910, se vivía de hecho en un Estado Liberal de Derecho, pero ahora, después del movimiento armado, en gran medida se transformó en un Estado Social de Derecho, el cual; vino a dar un carácter diferente en las concepciones económicas y sociales de México. La base de la política social del Estado social de derecho, es el justo reparto de los beneficios sociales que genera el desarrollo de un país, y esto sólo se logra mediante la imperiosa necesidad del intervencionismo del Estado en la Economía Nacional; en ésta afirmación coinciden socialistas de diversos matices, neolibera

(82) ANDRES SERRA ROJAS, Ob. Cit., p. 173.

les, comunistas, demócrata-cristianos, movimientos nacionales de partido único, etc.; lo que solamente se discute es el grado y el modo de intervención que el Estado tendrá.

Ahora bien, la polémica en torno al grado y modo de intervención del Estado en la economía de los países, la mayor parte de las veces, se centra en la alternativa entre SOCIALISMO o CAPITALISMO; sin embargo, una tercera opción que ya que se ha adoptado es la que consiste en la Economía Mixta.

Al respecto, autores como Schumpeter afirman que en los dos campos se operan transformaciones ideológicas, gestándose en ello la futura asimilación. Otros consideran por el contrario, que manteniéndose firmes a los principios el acercamiento se produce más bien en los métodos. (83)

Podemos nosotros señalar que en realidad los dos campos se encuentran en la búsqueda de una racionalización de sistemas extremos, por un deseo de humanizar sus modos de vida en aras de una libertad comunitaria que lejos de negar, afirme la libertad y la dignidad del hombre.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la definición del Sistema Económico y Político Mexicano, deberá ser hacia la reafirmación responsable y decidida del Sistema de Economía Mixta; ya que éste es nuestra gran al

(83) LUIS A. LOPEZ ESCUTIA, Estado, Economía Mixta y Desarrollo Nacional, Pensamiento Político, Vol. XV, -- N° 58, Febrero de 1974, México, D. F., p. 216.

ternativa histórica para lograr el desarrollo y la grandeza de nuestro país. Representa en verdad la posibilidad en la atenuación del conflicto de clases y se aproxima en mejor medida al logro de la armonía de la sociedad en general, por lo que habrá que evitar desviaciones que pudieran presentarse.

El Estado Mexicano como rector de la vida Económica y Social del país tiene la posibilidad histórica de llevar a cabo esta transformación; la cual sólo se podrá lograr con una decisión firme, y con la seguridad en nuestras instituciones.

Por otro lado, el carácter mixto de la economía presupone que la intervención del Estado no llega a eliminar la función orientadora ejercida por el mercado, como ocurre en los sistemas de dirección central. El carácter mixto de las economías de muchos países, entre ellos el nuestro, se manifiesta, en consecuencia, tanto por la parte de la producción de bienes y servicios que se efectúa bajo la responsabilidad del Estado, como por el poder de regulación que éste ejerce sobre la actividad económica.

Así pues, nuestra economía es mixta, porque por una parte no sólo es indispensable que el Estado participe con vigor en la construcción de infraestructura, sino que debe cumplir con dos funciones esenciales también, que son: defender los intereses económicos nacionales y de los sectores populares, evitando caer en las falsas bases de un liberalismo irreal y de un individualismo irracional y por la otra, intervenir más decisivamente en los procesos económicos, a efecto de acelerar el desarrollo integral del país. (84)

(84) LUIS A. LOPEZ ESCUTIA, Ob. Cit., p. 221.

Del análisis que he realizado, puedo concluir que nuestro país se encuentra actualmente ante dos perspectivas; la de consolidar y ampliar el camino que ha construído la revolución, con el apoyo constante y el sacrificio del pueblo, que se caracteriza por el acrecentamiento del poder económico del Estado, teniendo como base la nacionalización de las industrias y servicios que pueden condicionar las demás actividades productivas, comerciales y financieras; y por otro lado la posibilidad de entregarle a la iniciativa privada el desarrollo económico, con las inconveniencias inherentes a dicho sistema.

4.2 DIVERSAS DISPOSICIONES LEGALES

En lo que se refiere al fundamento jurídico de la Economía Mixta de nuestro país, es decir, a las normas -- que conforman el derecho económico vigente, podemos afir -- mar en principio que el Estado Mexicano ha seguido tres -- criterios generales que son :

a) En principio el campo que corresponde a la actividad - privada es muy extenso, y el gobierno en diversos momentos ha expresado su determinación de no limitarlo o restringir lo; por el contrario, se ha fijado una acción sustitutiva o reformadora, pero no eliminadora de la acción de los par -- ticulares, según criterio específicamente del Poder Ejecutivo.

b) La política oficial del Estado parte del texto de la -- Constitución Política de 1917 y de sus reformas.

Cabe mencionar aquí que las tesis estatistas son - las que han venido predominando en el criterio de la Supre -- ma Corte de Justicia de la Nación y en los demás poderes - sobre cualquier tesis de tipo liberal. La tesis liberal - sigue siendo invocada por la iniciativa privada, aunque no con la extensión de la doctrina liberal clásica.

c) La política del Estado con ligeras atenuaciones ha sido antiliberal, revolucionaria e intervencionista, aspirando a una justa distribución de la riqueza pública; siendo és -- ta política, de Economía Dirigida y notoriamente progresis -- ta.

Ahora bién, las normas comprendidas dentro de nues -- tro Derecho Económico se pueden dividir en tres gran -----

des secciones: 1.- Las normas de dirección económica por parte del Gobierno Federal; 2.- Las normas de carácter administrativo económico; y 3.- Las normas de organización y regulación de los mercados. (85)

1.- Las normas de dirección económica se refieren a aquellas facultades explícitas que la Constitución y las leyes entregan a la Federación, como rector de la economía nacional. Teóricamente se identifican con las normas que regulan la planeación de la economía hacia metas de desarrollo integral y equilibrado; entre ellas podemos señalar los diferentes tipos de regulación:

- a) Regulación Monetaria;
- b) Regulación Crediticia y Financiera (Ley Orgánica del Banco de México);
- c) Regulación Fiscal. (Leyes sobre IVA, ISR, Predial, Tenencia, etc.);
- d) Regulación de los servicios, seguros, transporte, turismo, etc.;
- e) Regulación Presupuestaria (Leyes de Ingresos y Egresos de la Federación);
- f) Regulación de la Seguridad Social (Leyes del IMSS, -- ISSSTE, etc.);
- g) Regulación de la Inversión Extranjera.
- h) Regulación de Localización Industrial.
- i) Regulación de la Tecnología, Invenciones y Marcas.

2.- Las normas de carácter administrativo económico se pueden tipificar como aquellas que disciplinan la participación empresarial del estado, que actúa en sistemas duales como el mexicano. Aquí podríamos contemplar las siguientes áreas jurídicas:

(85) JORGE WITKER, Ob. Cit., p. 28.

- a) Regulación jurídica de la energía (hidrocarburos, minería, nuclear, etc.);
- b) Regulación de la empresa pública;
- c) Tenencia de la Tierra (Art. 27 Constitucional);
- d) Regulación jurídica de otros recursos naturales (pesca, forestal, etc.);
- e) El régimen de la investigación científica y tecnológica.

3.- Las normas de organización y regulación de los mercados se refieren a las leyes y reglamentos que se orientan hacia sistemas de mercado administrado en donde el poder público actúa para equilibrar a los agentes económicos.

En éste orden de regulaciones podríamos incluir a su vez a dos grandes sectores:

- A) Regulación de los mercados internos, y
- B) Regulación de los mercados externos.

Entre las normas que regulan los mercados internos podríamos ubicar a las siguientes:

- 1.- Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica;
- 2.- Decretos y Reglamentos sobre fijación de precios;
- 3.- Reglamento sobre promociones y ofertas;
- 4.- Artículo 75, Fracción X Const. "el comercio es competencia de la Federación";
- 5.- Controles sanitarios;
- 6.- Controles de Publicidad y Propaganda;
- 7.- Normas estatales y municipales;
- 8.- Reglamento de Abasto;

- 9.- Ley de Protección al Consumidor; y
 10.- Ley Orgánica de CONASUPO, etc.

Entre las normas que regulan el mercado externo tendríamos:

- 1.- El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos y sus numerosos reglamentos complementarios;
- 2.- El Reglamento sobre permisos de importación y exportación;
- 3.- Los Regímenes jurídicos fronterizos;
- 4.- Los Tratados internacionales multi y bilaterales;
- 5.- Los Reglamentos sobre la exportación y estímulos fiscales a la misma. (86)

De esta manera, una vez que hemos señalado las principales disposiciones que regulan las actividades económicas fundamentales de nuestro país; es necesario ahora, pasar al análisis de los preceptos constitucionales que son determinantes del carácter de nuestro sistema económico; en esta forma podemos mencionar los siguientes:

A) ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL: Este artículo fundamentalmente, consiste en una garantía individual de igualdad en la que se sostiene: "El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia". Pero lo que nos interesa para nuestro estudio, es únicamente tomar en consideración el aspecto meramente social que trata éste precepto.

El segundo párrafo de éste artículo afirma: "Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsa

(86) Ibidem, p. 29.

ble e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos". Aquí se está garantizando al ciudadano dentro de un contexto de absoluta individualidad, la libre decisión-respecto de sus hijos y de la unidad familiar; es decir, - se sientan las bases para que nuestra sociedad pueda desarrollarse dentro de un individualismo concreto, sin que -- el Estado intervenga tratando de imponer un determinado -- criterio en dicho aspecto.

El tercer párrafo establece: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecer la concurrencia de la Federación y las -- Entidades Federativas en materia de salubridad general, -- conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73- de ésta Constitución". En éste párrafo claramente encon -- tramos la reafirmación que el Estado hace respecto a su -- responsabilidad por garantizar a los ciudadanos el servi -- cio de seguridad social correspondiente a la salud. Tam -- bién da pauta para que en la ley secundaria se establezca la coordinación que sea necesaria entre la Federación y -- las entidades federativas, en la prestación de la salubridad en general. Pienso que éste párrafo es adecuado y vi -- ne a complementar otras disposiciones constitucionales de -- similar contenido, logrando con ello el estado ponerse al -- frente en las necesidades sociales de salud.

Finalmente dentro del artículo 4° Constitucional, -- hay que señalar al párrafo cuarto que afirma: "Toda fami -- lia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a -- fin de alcanzar tal objetivo". Este párrafo en su primera parte enuncia el derecho de las familias a la vivienda en -- forma digna, y en su segunda parte, el Estado - - - -

garantiza y se obliga a prestar todos los apoyos necesarios, para que las familias mexicanas alcancen tal objetivo. El párrafo es importante ya que representa el compromiso del Estado con las clases socio-económicamente débiles, en la solución del problema de la vivienda.

Del estudio de éste artículo en general, podemos desprender su importancia económica, de los elementos que señala en la protección del individualismo en el núcleo familiar y de los aspectos sociales que el Estado se obliga a garantizar, tratándose de la salud en general, así como de la atención que se pone en materia de vivienda; todo ello influirá indirectamente en la problemática económica.

B) ARTICULO 5° CONSTITUCIONAL: Muy importante resulta el contenido de éste precepto, de tal manera que es necesario considerarlo como parte del espíritu que conforma el aspecto liberal económico en nuestra Constitución.

En su primer párrafo se establece: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El Ejercicio de ésta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial". Esta disposición garantiza la completa libertad de trabajo, que consiste en la posibilidad de que todos los individuos se dediquen al oficio que deseen, siempre y cuando sean lícitos, es decir, no contravengan las buenas costumbres o --

las normas de orden público. Aquí se determina en gran medida el liberalismo en las actividades de los individuos, así como también podemos encontrar el presupuesto del libre mercado en consecuencia. En la segunda parte de éste párrafo, se establecen las limitantes en el ejercicio de la libertad de trabajo, que garantizan el respeto a los derechos individuales de un tercero, esto es dentro del contexto de la propiedad privada y los que derivan de las leyes con carácter particular, así como se garantiza la no violación a los derechos de la sociedad, es decir, el Estado salvaguarda y tutela los derechos sociales ante la libertad de actuación del individuo en el trabajo. Lo anterior nos viene a demostrar la mixtura ideológica del precepto, lo cual nos comprueba el carácter dual sobre el que se basa la actividad laboral y profesional del individuo en nuestra economía.

Pienso que el párrafo en cuestión, es muy acertado ya que por un lado la libertad de actividad es típica de un liberalismo económico, y por otro, el intervencionismo Estatal en la imposición de las limitantes para el ejercicio de dichas libertades, nos demuestra la actitud adecuada del Estado Social de Derecho; conformando con ello un idóneo sistema preceptual mixto.

El tercer párrafo del artículo 5° Constitucional nos viene a señalar que "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123". Aquí el legislador garantiza en forma absoluta que todo trabajo siempre deberá de ser retribuido y al mismo tiempo nos deja

ver que se prohibirá en consecuencia todo trabajo gratuito y en contra de la voluntad de quien lo realiza. Este párrafo en cierta manera ataca un sistema primitivo de explotación del trabajador, así como prevé para el futuro el impedimento de una explotación laboral y por último establece las excepciones correspondientes.

El párrafo cuarto viene a complementar al anterior cuando afirma que : "En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale". En esta parte, se amalgama una serie de excepciones al derecho del trabajo retribuido, pero que se deben de realizar forzosamente como una obligación que tiene todo ciudadano. Esta prevención constitucional implica una limitación a la libertad de trabajo porque constriñe al individuo a desempeñar ciertos servicios aún en contra de su propia voluntad. Al respecto quiero señalar el criterio del Dr. Ignacio Burgoa quién afirma: "En efecto, si se analiza cada uno de dichos servicios o funciones, se llegará a la conclusión de que su ejercicio tiene un gran interés nacional, o al menos, social, al cual ningún miembro del conglomerado debe ser ajeno. Dicho interés está colocado sobre las voluntades particulares, por lo que toda persona debe contribuir, en la medida de sus posibilidades y capacidades a servirlo y protegerlo, sobre todo en la de-

fensa del país". (87) De aquí se concluye la preponderancia que tiene el estado sobre los intereses individuales cuando se trate de los casos señalados en las actividades correspondientes.

Finalmente quiero destacar que en los párrafos siguientes se garantiza la libertad para el trabajo, así como ciertas modalidades secundarias. Pero lo relevante de éste artículo, lo encontramos realmente en el primer párrafo, el cual le viene a dar la fisonomía total al precepto que nos parece esencial en el desarrollo de nuestro sistema económico mixto.

C) ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL: La importancia de éste artículo radica en que en él se otorgan las facultades al Estado para que pueda dirigir ampliamente la economía nacional; también en este precepto se constituyen las bases para una participación Estatal, más radical en la vida económica.

Aquí se determina con mayor claridad, la situación e importancia que tienen los sectores público, privado y social, dentro de nuestro sistema económico.

De ésta manera es como en su primer párrafo señala que: "Corresponde al Estado la RECTORIA DEL DESARROLLO NACIONAL para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y -- que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza,

(87) IGNACIO BURGOA, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, 15a. Edición, México, D. F., 1981., p. 319.

permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad -- de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege ésta constitución". Podemos observar aquí como el estado se reserva en absoluto la dirección económica del país, con el objeto de guiar el desarrollo en forma armónica y para evitar que se le pudiera causar perjuicio a alguna clase social determinada.

El segundo párrafo señala que: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga ésta constitución". En éste párrafo el estado justifica y fundamenta su actuación con base al interés general, como su principal objetivo. Además creo que no puede ser más acertado que el Estado planee, conduzca, coordine y oriente la actividad económica general, por lo que es muy positivo el párrafo.

También es importante el párrafo tercero que señala: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, al sector público el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación". Aquí se destacan las funciones públicas de carácter social y la obligación que existe de los sectores social y privado para contribuir a su realización. Pienso que ésta disposición concede la posibilidad de un desarrollo económico más adecuado y armonioso.

El párrafo sexto es claro cuando señala que: "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores sociales y pri-

vados de la economía sujetándose a las modalidades que dicte el INTERES PUBLICO y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

De gran contenido resulta el párrafo , ya que por un lado señala precisamente el lineamiento que se seguirá para que el estado ayude y proteja a los sectores social y privado, y éste será pues la equidad social constituida como el objetivo común de todos los sectores. Por otro lado se condiciona el apoyo e impulso del estado a dichos sectores, solamente cuando en el desarrollo de sus actividades se persiga el interés público al cual se le sigue tutelando aquí como el bien jurídico de mayor valor; con ésta disposición se garantizan principios en beneficio de las mayorías y se favorecen por lo tanto a las clases más necesitadas.

Tenemos el párrafo séptimo que es explícito al señalar que: "La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios". Podemos notar en éste párrafo, el firme propósito que tiene el estado de darle en mayor medida, un carácter social a las actividades económicas principales, buscando con ello el mayor beneficio posible para la mayoría de la población. También se asientan aquí las bases para la creación de los órganos que sean necesarios para cumplir con el ejercicio de ésta acción y lograr una verdadera eficacia en el proceso produc

tivo en general.

Por último, en el octavo párrafo de éste artículo, se establece que: "la ley ALENTARA Y PROTEGERA la actividad económica que realicen los PARTICULARES y proveerá -- las condiciones para que el desenvolvimiento económico -- del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece ésta Constitución". -- En la disposición se le concede seguridad a los intereses privados, con lo cual se les garantiza el respeto, el apoyo y la protección en su participación dentro de las actividades económicas nacionales; con ello el carácter mixto de nuestra economía se hace notar y se reafirma al mismo tiempo.

Del artículo en general, opino que es bastante adecuado, ya que claramente establece en forma concreta un intervencionismo más acentuado del Estado en todas las actividades económicas del país; y por otro lado delimita la competencia e intervención de los sectores social y privado, tratándo de armonizar dichos intereses en beneficio de la colectividad. Finalmente se viene a remarcar el carácter mixto de nuestro sistema económico por sobre cualquiera de otra naturaleza.

D) ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL: Este artículo en su primer párrafo señala que: "El estado organizará un sistema de -- planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". Muy ambicioso resulta el artículo en general, y en éste párrafo -- se establecen ya las bases para que en nuestro sistema --

económico exista una planeación, la que se aspira que sea democrática; la trascendencia de la disposición deriva de que anteriormente en nuestro sistema constitucional carecíamos de mandamientos que sujetaran las actividades -- económicas a una planeación debida. También el legisla-- dor quiere que con esto se logre darle organización y justicia al crecimiento económico nacional para así alcanzar una democratización política, social y cultural que tan - urgente es ya en nuestro país.

El segundo párrafo especifica que: "Los fines -- del proyecto nacional contenidos en ésta Constitución de-- terminarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diver-- sos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un PLAN NACIONAL DE DESARROLLO al - que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Ad-- ministración Pública Federal". Lo trascendental de éste párrafo consiste en determinar con precisión la democrati-- zación de la planeación mediante el señalamiento de la -- participación obligatoria de los diversos sectores socia-- les, para que en tal forma sea efectivamente democrática la planeación. Otro aspecto importante consiste en que - establece la obligación de la administración pública fede-- ral de cumplir con lo señalado en el plan, con lo cual se busca darle una utilidad real y eficaz al plan como ins-- trumento para el desarrollo económico.

Finalmente el párrafo tercero sentencia que: "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los proce-- dimientos de participación y consulta popular en el siste-- ma nacional de planeación democrática, y los criterios pa-- ra la formulación, instrumentación, control y evaluación_

del plan y los programas de desarrollo. Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución". Aquí se introduce el concepto de "Consulta Popular" y se busca que sea un instrumento coadyuvante para que el proceso de planeación alcance en lo que sea posible una mayor democracia. También se señalan los principales lineamientos sobre los que descansará la operativa del plan.

En términos generales en éste artículo se establecen las disposiciones que regulan la planeación como una figura importante para el desarrollo económico y así mismo se señala la obligación que existe para cumplir, observar y llevar a cabo la planificación dentro de nuestro sistema administrativo.

Considero que es muy acertada la introducción de éste precepto de la Planificación a nivel Constitucional, ya que por un lado, es inconcebible que se lleve a cabo un proyecto de desarrollo nacional, sin que exista un plan ordenado respecto de como, cuando y donde se ejecutarán las actividades gubernamentales por las autoridades encargadas de la administración en nuestro país; con el objeto de alcanzar una superación socio-económica adecuada en el nivel de vida de los ciudadanos. Y por otro lado los problemas económicos y las demandas sociales de la actualidad, exigen del Estado una mejor organización, que logre salir adelante respecto de los problemas planteados, así como una mayor efectividad en el cumplimiento de su gestión a través de mejores técnicas administrativas. En-

éste caso el Plan Nacional de Desarrollo, constituye el instrumento adecuado para llevar a cabo el proyecto nacional de desarrollo.

Por otro lado, la Planificación en México, constituye uno de los resultados más importantes de las Reformas Constitucionales y Legislativas de 1983; éstas reformas y adiciones vienen a definir al Estado mexicano en una naturaleza y un papel que van más allá del mero intervencionismo y del dirigismo para internarse en la nueva y compleja dimensión de la planificación.

El maestro Marcos Kaplan nos presenta una explicación de los tres conceptos que arriba se mencionan y la cual resulta muy apropiada; así establece que:

- a) El mero intervencionismo contemporáneo se constituye y opera a partir y a través de una variedad de injerencias frecuentes, pero no sistematizadas. No se pretende orientar la economía en un sentido determinado, ni eliminar las causas de restricciones, desequilibrios y conflictos, sino paliar las consecuencias.

Manifestaciones típicas del mero intervencionismo han sido:

- El surgimiento y avance de empresas públicas;
- El proteccionismo aduanero;
- La fijación de precios, máximos (legislación de emergencia en arrendamientos), o mínimos (sostén de producciones);
- Subsidios y préstamos a empresas privadas;
- Apoyo a la construcción de ferrocarriles y caminos y al equipamiento industrial.

- b) El dirigismo se ejemplifica en formas limitadas y -- flexibles, como las de las políticas francesas y británicas de entre-guerras y el New Deal roosveltiano, o totales y autoritarias en los regímenes nazifascistas de Alemania e Italia. El dirigismo se identifica como una injerencia estatal mas sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado. El dirigismo pretende atenuar las crisis del capitalismo desarrollado, dentro de sus marcos, conservando la propiedad privada de los medios de producción, pero reduciendo -a veces de modo drástico- los principios de libre empresa y de competencia y propiedad privada irrestrictas.

Por último se afirma que el Estado interviene en diferentes modos, grados, instrumentos y medidas, para reglamentar la inversión, la producción y el reparto de bienes y servicios, la distribución de ingresos, el consumo, etc. (88)

- c) La Planificación es una intervención, deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político y de sus leyes, caracterizable por los rasgos y elementos que la definen.

Ahora bien, la planificación básicamente se le ha dividido en dos ramas:

(88) MARCOS KAPLAN, Reformas a los Artículos Económicos de la Constitución, Reformas Legislativas 1982-1983, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, D. F., 1983. Pp. 39 a 41.

- 1.- La Planeación parcial y flexible, también llamada in citativa, previsional, concertada, indicativa, cuya aplicación práctica se ha dado en Francia. En éste tipo de Planeación, la intervención estatal se reduce a ciertos sectores y aspectos, pero tiene un papel im portante en la producción, la inversión, la oferta y la demanda, el uso de estímulos y disuasivos. El Estado coordina medidas y acciones económicas dentro de un plan periódico, y actúa directamente sobre y a tra vés del sector público.

- 2.- La Planeación, total e imperativa, es centralizada, autoritaria, es la planificación aplicada en la Unión Soviética y demás países de su bloque. Esta presupone una sociedad de nuevo tipo, definida variablemente como "Capitalismo de Estado", "modo de producción es tatista", "colectivismo burocrático"; y un régimen po lítico de Estado-partido único. Finalmente, este tipo se funda en el centralismo extremo, la rígida je rarquización, el monopolio del poder político y de -- los instrumentos de dominación social y de explota -- ción económica.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que en México al acogerse la Planificación dentro del sistema -- económico y político, comenzamos a vivir una nueva época dentro de nuestro desarrollo histórico; y asimismo cabe destacar que el tipo de planificación que se está aplican do ya en nuestro país es la "planificación flexible o indicativa". Al efecto quiero precisar el punto de vista que nos ofrece el Dr. Kaplan: "Las reformas consideradas otorgan así un indudable estatus constitucional a la planeación democrática para el desarrollo integral, con pre

servación del sistema de economía mixta. Se trata pues - de un proyecto de planificación flexible o indicativa, a partir de las condiciones específicas y para la solución de sus problemas fundamentales". (89)

Así las cosas, a partir de éstas reformas queda - aún por delante una gran labor de decisión política de -- creación legislativa y de acción administrativa por parte del gobierno, con el objeto de regular con precisión lo - relativo a la planificación nacional.

E) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL: Este es el artículo más - sobresaliente de nuestra Constitución manifestado como el fruto más importante de la Revolución armada de 1910; en él, se vienen a sentar las bases para la solución del pro blema de la tenencia de la tierra, con lo cual, van a que dar garantizados Constitucionalmente los principios agrarios emanados de la Revolución (cabe recordar el carácter agrario de nuestro movimiento armado).

En éste precepto, el problema agrario es conside- rado en todos sus aspectos y trata de solucionarlo con ba se en importantes disposiciones que sirven de normas para una nueva redistribución del suelo agrario mexicano; lo-- grandando con ello el equilibrio de la propiedad. Así, en - el primer párrafo señala que: "La propiedad de las tie-- rras y aguas comprendidas dentro de los límites del terri torio nacional corresponde originariamente a la Nación, - la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el do minio de ella a los particulares constituyendo la propie

(89) MARCOS KAPLAN, Ob. Cit., p. 52.

dad privada". En éste párrafo queda esencialmente determinado el carácter de la propiedad del suelo mexicano; se reconoce que la nación es el propietario originario con lo cual se establece dicha propiedad cuyo titular será la sociedad en general. Con lo anterior queda definido el carácter "social" de la propiedad de las tierras y aguas, pero más adelante se garantiza la existencia y permanencia de la figura de la propiedad privada, con lo cual se va a integrar el párrafo con una estructura básica ideológica de carácter mixta, al mismo tiempo se va a determinar aquí la prioridad existente de los elementos social y económico, dentro de la naturaleza de la propiedad nacional. Es muy interesante el párrafo, ya que encontramos aquí la garantía Constitucional de la propiedad privada por un lado, y por otro la afirmación categórica del carácter nacional de la propiedad.

El párrafo tercero de éste artículo en su primera parte señala que: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana". De ésta primera parte se deduce que la propiedad privada está condicionada por determinadas circunstancias que se presenten dentro de la sociedad y que si así lo requiere el interés público, la propiedad privada deberá sujetarse a las disposiciones y modificaciones que deriven de esa necesidad, con lo cual se pretende que al mismo tiempo la propiedad privada cumpla desde su perspectiva una función social.

Dentro de dicho párrafo es menester analizar lo -- que se refiere a la imposición de modalidades a la propiedad privada; y podemos afirmar, que la imposición de estas modalidades se traduce en restricciones o prohibiciones -- respecto del uso disfrute o disposición de las cosas; o -- bién en el cumplimiento, por parte del dueño de éstas, de verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento de las mismas.

Se considera que el establecimiento de limitaciones o prohibiciones a los derechos específicos que deriven de la propiedad, así como la obligación impuesta a su titular, consistente en realizar actos positivos, deben tener como móvil o causa final, la satisfacción del interés público. Al respecto el maestro Ignacio Burgoa nos viene a precisar lo que el legislador quiso decir al establecer el concepto : "Por tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consubstanciales a ella, a saber, el derecho de usar de la cosa (jus utendi), el de disfrutar de la misma (jus fruendi) y el de disposición respectiva (jus abutendi). En consecuencia, sólo cuando se afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada, en la inteligencia de que dicha afectación debe recaer en el derecho mismo de que se trate y no en la cosa o bien que constituya la materia de su ejercicio o goce, ya que pueden existir afectaciones a tal cosa o bien sin que éstas importen, a su vez, lesión al derecho de propiedad en sí mismo considerado". (90)

(90) IGNACIO BURGOA, Ob. Cit., p. 462.

Pero no toda modalidad a la propiedad privada resulta una limitación, sino que en algunos casos puede resultar un privilegio, como lo afirma Lucio Mendieta y Núñez, quien asegura que para entender lo que es la modalidad, hay que remitirse al concepto que establece el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, el cual la define como "el modo de ser o manifestarse de una cosa"; en consecuencia, si la Nación (Estado) puede imponer modalidades a la propiedad, eso quiere decir que podrá cambiar el modo de ser o de manifestarse el derecho de propiedad. Y el artículo 27 en éste párrafo agrega, en tanto que lo "dicte el interés público". Este a su vez no es una categoría absoluta, sino que cambia en el tiempo y en el espacio. Lo que ayer fué de interés público hoy no lo es, ni lo que ahora consideramos como tal lo será mañana. Tampoco lo que es de interés público en México, reviste igual interés en Francia, ni lo que es de interés público en el Distrito Federal tiene el mismo interés en Baja California o en Yucatán. (91)

Finalmente quiero señalar lo que textualmente establece el maestro Mendieta y Núñez quien afirma: "El modo de ser o manifestarse el derecho de propiedad no implica necesariamente la idea de limitación. La modalidad será generalmente una limitación; pero no siempre, porque también es posible concebir modos de ser o manifestaciones singularmente privilegiadas de un derecho de propiedad. Todo depende del interés público. En unos casos ese interés exigirá restricciones en el modo de ser del derecho de propiedad y en otros, la amplificación, el pri

(91) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, 5a. Edición, México, D. F. 1980, p. 68.

vilegio en favor de tales o cuales derechos de propiedad. Así por ejemplo, cuando por disposición expresa de la ley se declara que cierta clase de bienes son imprescriptibles o inembargables o gozan de exención de impuestos". (92)

En mi opinion, éste párrafo es por demás trascendental, ya que por un lado establece que la propiedad privada estará sujeta a modalidades, y por otro, la supremacía que tiene la nación o la sociedad, para imponerlas. - Aquí podemos deducir que la propiedad privada a pesar de estar garantizada constitucionalmente, no encuentra en éste precepto una seguridad y estabilidad jurídica adecuada, en función a la susceptibilidad que tiene de sufrir trastornos con base en la imposición de modalidades a la misma. Por otro lado, la imposición de modalidades por la Nación se justifican plenamente, ya que se harán con base en los objetivos de beneficio social y del interés público. Cabe concluir que de todo lo anterior, se desprende evidentemente un carácter mixto ideológico en la concepción y ejecución de éste precepto.

La segunda parte del párrafo tercero explica que: "En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la ORGANIZACION Y EXPLOTACION COLECTIVA DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES; para el desa-

(92) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, Ob. Cit., p.68.

rollo de la PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA EN EXPLOTACION; para la creación de nuevos centros de población agrícola -- con tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad." Como podemos ver, en ésta parte se regula básicamente la forma de explotación colectiva a través del ejido como unidad fundamental, pero al mismo tiempo, también se permite la participación y el desarrollo de la pequeña propiedad (privada), en las actividades de explotación de la tierra. Esta disposición es un producto netamente revolucionario, la propiedad agrícola queda transformada y la mayoría de los latifundios van a quedar fraccionados, con lo cual la propiedad privada agrícola queda muy disminuída como poseedora de éste medio de producción. Pero es importante recordar que el texto original de 1917 ha sufrido varias reformas que le han venido a dar a la pequeña propiedad mayor participación y un desarrollo cada vez más efectivo; basta con sólo mencionar las reformas hechas durante el período de gobierno de Miguel Alemán y manifestadas en la fracción XV del artículo en donde esencialmente se va a permitir que la pequeña propiedad, pueda ser propietaria de un mayor número de hectáreas según las características y condiciones de la tierra; con lo cual se destaca que éste nuevo sentido constitucional, le va a dar mayor fuerza a la pequeña propiedad, quedando patentizado el carácter dual de la propiedad agrícola.

Por otro lado diremos que lo relativo a la propiedad Estatal, se encuentra debidamente regulada en los párrafos 4°, 5°, 6°, 7° y 8°; y que dada su importancia, es necesario estudiarlos con atención.

El párrafo cuarto en términos generales, establece el dominio de la nación sobre todo tipo de la superficie terrestre y su contenido en el suelo, subsuelo, yacimientos y otros; así es como textualmente se señala: "Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o -- sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, -- constituyan depósitos, cuya naturaleza sea distinta de -- los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados - en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las - aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos - de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseos; y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional".

De éste párrafo desprendemos que el Estado en realidad ejercita su poder soberano sobre cualquiera otra -- persona o ente, para la libre explotación del espacio terrestre y aéreo que quede comprendido dentro de los supuestos antes mencionados. Aquí encontramos que el Estado_ deberá cumplir con la obligación de explotar todos los re cursos naturales que se ubiquen dentro de dichas áreas, -- creando para ello la infraestructura necesaria, lo cual - traerá en consecuencia un desarrollo socio-económico para el país. La explotación de las riquezas naturales cons tituye una fuente importante de ingresos para el Estado, _

el cual a su vez la realiza, ejercitando su poder de imperio o autoridad.

El párrafo quinto viene a complementar al anterior, y nos señala la propiedad que tiene el Estado sobre todas las áreas que comprende la superficie de las aguas. Y así nos señala a las aguas de los mares territoriales; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros; las de los lagos interiores; las de los ríos; las de los manantiales, etc.

Con base en éste párrafo el Estado podrá legalmente explotar todos los recursos y las riquezas naturales que se encuentren compendidos dentro de las aguas mencionadas; constituyendo lo anterior también importante fuente de ingresos de la nación.

Otro párrafo que es importante es el sexto en su primera parte que refiriéndose a los párrafos cuarto y quinto señala: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante CONCESIONES, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes". Aquí tenemos que el interés privado tiene la posibilidad de que con base en las concesiones en ésta materia, explote y usufructúe parte del suelo, subsuelo o aguas cuya propiedad corresponde a la nación, y con las únicas limitantes que las leyes le impongan para el caso que corresponda; además siempre y cuando intervenga en actividades que el

Estado no se reserva para su exclusiva explotación y aprovechamiento. En tal forma se puede apreciar que los intereses del capital pueden extenderse y desarrollarse en dicha materia, lográndose con ello la coexistencia de los intereses sociales del estado con los intereses privados.

En ésta misma fracción, categóricamente se establecen las características de los bienes de dominio público que son todos aquellos a los que se refieren los párrafos respectivos a la propiedad estatal. Y sus características son la inalienabilidad y la imprescriptibilidad.

Mas adelante en el mismo párrafo se establecen -- las excepciones en el otorgamiento de concesiones en ésta materia a los particulares, como son el petróleo; los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y los minerales radioactivos. El Estado se reserva aquí el monopolio para su explotación.

Finalmente dentro de las excepciones para otorgar concesiones o contratos a los particulares, en la explotación de la energía eléctrica, ésta fracción establece: -- "Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En ésta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

Podemos concluir la fracción considerando que en realidad el contenido del precepto garantiza ampliamente todos éstos bienes nacionales que constituyen el principal patrimonio del Estado. También cabe resaltar que -

la apropiación Estatal se da en función del beneficio de la sociedad en general, es decir, el Estado establece su superioridad jerárquica sobre cualquier otro tipo de intereses, ya sean individuales o sociales. Con lo anterior se patentiza firmemente el intervencionismo estatal que conforma y es característico de toda economía mixta. Por lo que respecta a las dos últimas partes del párrafo, hay que señalar que son producto de sendas políticas expropiatorias y de nacionalización, llevadas a cabo por los gobiernos correspondientes, en lo que se refiere al petróleo y la energía eléctrica respectivamente; y en esta parte han quedado garantizados los derechos Estatales o nacionales sobre la propiedad de dichas áreas a nivel constitucional.

En mi opinión, el contenido de ésta fracción es profundamente progresista, ya que busca desde todos los ángulos, que la propiedad estatal se constituya en beneficio de la sociedad en general y el Estado se constituye como el ente más capacitado para explotar y administrar dichos bienes. También, son muy adecuadas las reformas que en diferentes épocas se han hecho, con el objeto de asegurar la explotación de áreas estratégicas para el desarrollo nacional, en beneficio de toda la colectividad.

El párrafo séptimo también es muy adecuado al regular en forma exclusiva para la nación (Estado) el uso y aprovechamiento de la energía nuclear. Este párrafo expresamente establece: "Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos".

Como vemos dada la importancia estratégica de ésta área, también el Estado será el único en intervenir en la misma, por lo que la iniciativa privada e inclusive al gún otro tipo de sociedad tiene vedado el derecho de participación en la producción de la energía nuclear, lo --- cual considero, es bastante acertado, sobre todo porque - coadyuva a la seguridad nacional.

El octavo párrafo de éste artículo habla del importante tema de los derechos que ejerce el Estado en la llamada Zona Económica Exclusiva. El precepto señala: -- "La nación ejerce en una Zona Económica Exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los dere--- chos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La Zona Económica Exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. - En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las Zonas Económicas Exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la me dida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados".

El párrafo, es resultado de convenios y trata-- dos que se han celebrado en el campo del Derecho Internacional, y el legislador incorporó aquí el contenido de -- las determinaciones a que llegaron los países que participaron en dichos tratados. Por lo que en nuestro país se hacen valer ante cualquier otro los derechos que derivande ésta disposición. La Zona Económica Exclusiva se ha - considerado como patrimonio del Estado, y en nuestra Constitución, se garantiza la exclusividad que tiene éste pa-ra su explotación y aprovechamiento. En consecuencia los

particulares no podrán ejercer derechos de propiedad o dominio en la zona; aunque hay que señalar que el Gobierno de la República otorga concesiones para que las cooperativas desarrollen actividades de explotación de algunos recursos naturales comprendidos dentro de ella, (por ejemplo la pesca).

La Zona Económica Exclusiva constituye importante fuente de riqueza para el Estado, la cual se usará en beneficio de la nación, es decir, de la sociedad en general. Es por eso que la acción del Estado es exclusiva en dicha zona, prevaleciendo la supremacía jurídica estatal, sobre cualquier particular o sociedad. Esta disposición Constitucional garantiza plenamente el "destino social" en la explotación de todos los recursos naturales que se ubiquen dentro de la zona, lo cual en mi opinión constituye el factor más importante dentro del espíritu del párrafo; ésto, sin perjuicio de la consideración que se hace, al patentizar la soberanía y jurisdicción Estatal, por encima de la de cualquier otro país.

Finalmente analizaremos las fracciones XIX y XX, las cuales son adiciones hechas al artículo, en febrero de 1983, y que por su carácter innovador es preciso examinar; así es como en la fracción XIX se expresa: "Con base en ésta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos".

Trascendental resulta éste texto, ya que por un lado se están garantizando constitucionalmente políticas que impulsan una aplicación rigurosa por parte del Estado de una justicia más concreta y eficaz, creemos que es con el firme propósito de que sea impartida en forma imparcial, transparente, y se logre el mismo tiempo eliminar el burocratismo en ésta importante área. Por otro lado se busca que con base en una seguridad jurídica real en la tenencia de la tierra se pueda trabajar en la producción del campo en una forma efectiva y que los campesinos gocen de una protección legal que les dé confianza para que puedan participar activamente con mejores resultados en la producción nacional.

La fracción XX especifica que: "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleos y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, CREDITOS, servicios de capacitación y asistencia técnica. Así mismo expedirá la legislación para planear y organizar la producción agropecuaria su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público". El propósito es excelente, puesto que el desarrollo armonioso del campo vendría a solucionar económica y socialmente la situación precaria de los campesinos, pero lo importante de ésta fracción, radica mas bien en que el Estado se pone a la cabeza para llevar a cabo la dirección de la problemática agropecuaria planteada en nuestros días y en el futuro próximo; es muy importante la intervención y las funciones que el Estado tenga para llevar a cabo acciones que -

resuelvan el atraso ancestral del campo. En ésta frac---
ción se nota el propósito que el Estado tiene para parti-
cipar cada vez mas en la vida económica y en éste caso su
participación, será decisiva para apoyar la producción --
agropecuaria sobre todo con base en los Créditos, obras -
de infraestructura, insumos, maquinaria, etc.

F). ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL: Este artículo se ha consi-
derado, como producto de la fuerza en los cambios socia-
les que se vienen suscitando y también como consecuencia-
de las necesidades económicas del país que cada vez es --
más urgente regular en forma adecuada; dichos cambios se-
han manifestado con la participación y las atribuciones -
cada vez mayores del Ejecutivo Federal en materia económi-
ca, de ahí que las disposiciones sean cambiantes para que
el poder ejecutivo tenga un mayor control y dirección so-
bre las actividades económicas. Este artículo se signifi-
ca porque se coloca a la vanguardia de la mayoría de los-
que tienen por objeto intervenir en cuestiones económicas
y por su carácter actualizado e innovador.

El párrafo primero señala que: "En los Estados --
Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las --
prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de -
impuestos en los términos y condiciones que fijan las le-
yes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones --
a título de protección a la industria". En la primera --
parte del párrafo se establece una disposición muy impor-
tante, ya que se pone un límite preciso a las aspiracio -
nes del capitalismo monopolista; ésta prohibición entraña
un compromiso en la protección de las clases económicamen-
te débiles, y también salvaguarda los intereses de la eco-
nomía nacional frente a las aspiraciones del capi

tal extranjero; por lo que se constituye ésta, como una -
disposición favorable a los intereses sociales de la na-
ción en detrimento de los intereses privados.

El segundo párrafo expresa: "En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social." En éste párrafo se pretende establecer un criterio básico que tienda a acabar o disminuir las prácticas monopólicas que llevan a cabo los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios; la especulación se ha utilizado frecuentemente por éstas personas y con ello han obtenido considerables ganancias, lo que ha redundado en mayor perjuicio ocasionado a las clases pobres. Se desprende de aquí, que el estado quiere controlar y erradicar este tipo de actividades, elevando a rango constitucional la ilicitud de la concentración y el acaparamiento; y dándole a las autoridades competentes, facultades persecutorias sobre los infractores de la disposición.

El párrafo tercero establece: "Las leyes fijarán las bases para que se señalen precios máximos a los artículos materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como

para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses". Aquí se aprecia el fundamento para que el gobierno pueda llevar a cabo una política de control de precios a los artículos, materias o productos que sean de carácter necesario para los intereses de la economía nacional o el consumo popular, se tutela también el proceso de la distribución de esos productos para que sea un aspecto que tienda a evitar la insuficiencia en el abasto o el alza de precios originados por las intermediaciones y las especulaciones de los comerciantes. Conviene aclarar que conforme a los intereses que se protegen en éste párrafo; el texto del mismo sitúa en primer término a la economía nacional y en segundo lugar el consumo popular; con ello establece una directriz clara, respecto a la intervención que el Estado tendrá a través de las leyes para regular dicho aspecto. También se afirma que en realidad el estado limita y nulifica la competencia cuando sea un abstáculo para obtener precios accesibles al consumidor; con esto se deduce que el párrafo es eminentemente proteccionista del interés económico de la nación, de las clases populares; que restringe la competencia en los productos, o artículos; y por último que se reserva facultades para un mayor y mejor intervencionismo.

En el párrafo cuarto se expresa lo siguiente :--
 "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las

que se refiere éste precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". La importancia del párrafo es evidente; su señalamiento le da facultades únicas y absolutas al Estado para monopolizar las actividades que aquí se especifican. De éste párrafo y el siguiente se desprende básicamente el criterio que afirma el avance de la estatización de la economía mexicana, que se manifiesta con el deterioro en la figura de la economía mixta, y en una transición patente de ésta manera hacia un capitalismo monopolista de estado. Lo cierto es que el tratamiento monopólico de dichas actividades a favor del estado, se da en la Constitución Federal, en función a la manifestación de las fuerzas sociales en el campo de lo económico; y que se presentan como una exigencia para que el estado administre las áreas protegiendo el interés público y en beneficio de la sociedad en general. Antes de la Revolución Mexicana la explotación de algunas de éstas actividades, las realizaban los particulares, pero ahora, con el devenir histórico se han llevado a cabo los cambios donde finalmente han quedado garantizado dichos conceptos que tutelan los principios fundamentales que son producto de las necesidades sociales imperantes en las épocas respectivas, en nuestra carta constitucional.

El quinto de los párrafos del artículo complementa al anterior y al respecto señala: "Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo-

de éste artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado EXCLUSIVAMENTE POR EL ESTADO a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. EL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO NO SERA OBJETO DE CONCESION A PARTICULARES". Aquí se trata el importante aspecto de la nacionalización de la banca privada mexicana efectuada en el sexto informe de gobierno del presidente José López Portillo, el 1° de Septiembre de 1982.

Trascendental resulta ésta adición hecha a la Constitución Federal; en ella quedan garantizados los derechos e intereses del Estado sobre el manejo de todas las actividades bancarias del país. Con lo anterior se buscó que el servicio de banca y crédito se realizara efectivamente con la protección de los intereses nacionales y en beneficio de toda la sociedad; mediante la administración efectuada por el estado se aseguraría la función social del servicio de la banca y crédito y ésto facilitaría a la vez la realización de las políticas de desarrollo nacional en forma armoniosa entre los diferentes intereses de la sociedad. En la segunda parte del párrafo, en forma categórica se niega la posibilidad de que el servicio en lo sucesivo pudiera ser otorgado en concesión a los particulares, con lo que, se asesta un severo golpe a los intereses privados, y el estado queda facultado para intervenir y llevar a cabo la prestación del servicio. En realidad nuestro modelo de economía mixta queda fortalecido con las disposiciones de éste párrafo y el anterior, ya que indudablemente tienden a equilibrar -

la participación de los sectores social y privado en las actividades económicas, mediante la intervención del estado.

En el párrafo noveno se determina: "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, CONCESIONAR la prestación de SERVICIOS PUBLICOS o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público". Aquí se reafirma la facultad estatal para otorgar concesiones a particulares y se especifica en el señalamiento de los servicios públicos y de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación como susceptibles de otorgarse en concesión, pero se condiciona a que con base en las leyes correspondientes la prestación del servicio y la utilización de los bienes no contraríen el interés público, con lo cual se deduce que deben cumplir una función social en el desempeño de las actividades que se le han concesionado a los particulares.

El párrafo final de éste artículo expresa lo siguiente: "Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta". Se destaca el párrafo por la trascendencia que tiene en la vida práctica como regulador de ésta importante actividad que lleva a cabo el Estado. En los últimos años la acción subsidiadora del estado ha aumentado noto-

riamente y está participando con ello en la protección e impulso de las actividades esenciales de la Nación; con los subsidios se han beneficiado todos los sectores productivos del país, como el sector privado, quién ha recibido subsidios, para complementar su función en beneficio de la colectividad. Así es que dadas las circunstancias económicas de la actualidad, los subsidios coadyuvan en buena parte para la solución de los problemas económicos y sociales más urgentes.

De tal manera hemos podido ver como nuestro sistema económico descansa fundamentalmente en el modelo de economía mixta y que desde 1917 quedó determinado en gran parte por el Constituyente de Querétaro, y también como es que se ha complementado con disposiciones posteriores que reafirman ese carácter; sin olvidar las desviaciones que en algunas actividades se están dando mediante disposiciones legislativas y los cambios en las relaciones económicas, que tienden a deformar el carácter mixto de nuestra economía, para esbozar como aseguran algunos, un capitalismo monopolista de estado. Lo que si podemos afirmar, es que debido a la fuerza de las cosas mismas, por la inercia del desarrollo socio-económico del país, el Estado mexicano ha asumido diversas formas de intervención económica en el transcurso de su historia, ---acentuando en los últimos tiempos un estatismo bien perfilado, aunque conciliador, que nos ofrece una alternativa y una posibilidad de alcanzar objetivos nacionales de ---gran trascendencia que podrán satisfacer las necesidades sociales de México, en el presente y para el futuro.

C A P I T U L O II

2.- LA CIENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS

2.1. Definición.

2.2. Naturaleza Económica.

2.3. Naturaleza Jurídica.

2.4. Aspectos Legales:

a).- Artículo 31 de la L.O.A.P.F.

b).- Artículo 32 de la L.O.A.P.F.

c).- Artículos 4º y 5º de la L.P.C.G.P.

d).- Artículo 74 Fracción IV Constitucional.

2.5. Características de las Finanzas en la actualidad.

2.1. DEFINICION

Hay varias definiciones que aciertan a precisar correctamente lo que debemos entender por la Ciencia de las Finanzas Públicas: al respecto el maestro Mario Pugliese - asegura que es aquella "que estudia los fenómenos financieros desde el punto de vista económico, político y jurídico; pues económicos son los medios de que se sirve el estado - para desarrollar su actividad financiera, políticas son las finalidades y los procedimientos de esa actividad, jurídico es el fundamento de los fenómenos estudiados".

También tenemos conocimiento de la definición que - expone el tratadista mexicano Joaquín B. Ortega quien la definió como "la ciencia que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, los medios económicos y las - normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos". (93)

Sin embargo la definición que ofrece mayor claridad, siendo la más aceptada; es la que establece Francisco Nitti, quien afirma: "La Ciencia de las Finanzas Públicas, es aquella que tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su fun-

(93) SERGIO FCO. DE LA GARZA, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, Ilaava, Edición, México, D.F., 1982. Pp. 13 y 14.

cionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas". (94)

Con base en la definición anterior se destacan dos aspectos importantes: Por un lado se ubican a las reglas que norman la percepción de los ingresos del estado o de cualquier otro poder público (federación, entidades federativas, municipios); es decir en ésta primera parte, se comprenden las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los efectos que en la economía general pueden producir, etc.; el estudio de los derechos, productos y aprovechamientos; los empréstitos; la emisión de moneda como recurso financiero, la expropiación por causa de utilidad pública y, en general, todos los medios de que dispone el estado para obtener el dinero o los bienes que necesita. Como segundo aspecto encontramos el que se refiere a la aplicación correcta por parte de los poderes públicos, de sus ingresos; con lo cual esta parte estudiará el conocimiento técnico que debe seguirse para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos del estado.

2.2. NATURALEZA ECONOMICA

Por otro lado, a través de los años y con base en sólidos fundamentos, se reconoce plenamente la existencia de la Ciencia de las Finanzas Públicas, en la cual se destaca la naturaleza económica, por tratarse de una materia

(94) ERNESTO FLORES ZAVALA, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, 24ava. Edición, México, D.F., 1982, p. 10.

netamente económica, y al efecto, se discute si ésta constituye en realidad una materia autónoma de la Ciencia de la Economía Política, o no lo es así.

La idea que mayor validéz ha tenido es aquella que sostiene la autonomía de la Ciencia de las Finanzas Públicas a través de un proceso de separación de la rama económica principal; debido al surgimiento de un nuevo pensamiento en la organización y competencia del estado, manifestado ésto a través del proceso histórico en diferentes acciones económicas, políticas y sociales, entre las que podemos destacar:

- a).- El Constitucionalismo de los Estados;
- b).- Los Procesos de Industrialización del primer tercio del Siglo XIX a lo que siguió la formación de los organismos obreros y luego la organización de esta clase social como una nueva fuerza con nuevos derechos.
- c).- El pronunciamiento de los partidos liberales contra los impuestos al consumo y los monopolios de carácter privado; y
- d).- El desprestigio de las ideas librecambistas que habían apoyado la organización de empresas y explotaciones industriales por parte del estado en competencia con la actividad privada crítica en la que el socialismo tomó una participación activa, sosteniendo que deben pasar al dominio de la comunidad aquellas actividades propias de las empresas de orden industrial, cuando su naturaleza favoreciese la formación-

de un monopolio por ser éste contrario al interés general.(95)

A las razones anteriores debemos agregar el enorme incremento de las necesidades financieras del estado derivadas del aumento de sus gastos, motivado tanto por su organización creciente como consecuencia de las nuevas atribuciones que se le han asignado en el campo económico principalmente, como por el acrecentamiento de las deudas públicas originadas por las causas anteriores entre otras. Estas necesidades financieras han dado lugar a una acción cada vez más enérgica por parte del Estado para obtener de los particulares a través de los impuestos o de los empréstitos, o bien recurriendo a otros procedimientos, el dinero, o los bienes que necesita; pero a su vez, esta acción estatal ha dado lugar a la aparición de fenómenos de carácter económico que requieren de un estudio y un análisis científico y especializado, con el objeto de lograr en la medida en que sea posible, el conocimiento de los fenómenos sociales y las consecuencias que produce en éstos esa acción del Estado. Las anteriores cuestiones y otras relativas, solo pueden resolverse a través del análisis y del estudio sistemático y especializado del fenómeno financiero público, lo que nos lleva a la conclusión de que solamente mediante la presencia de los problemas financieros de carácter agudo y a veces dramático, es lo que ha obligado a reconocer la existencia de las finanzas públicas como una ciencia económica independiente.

(95) ERNESTO FLORES ZAVALA, Ob. Cit., p. 8.

2.3. NATURALEZA JURIDICA

Con base en lo anterior se ha constituido una rama del derecho público nueva que es el "Derecho Financiero", - y al respecto el maestro Sainz de Bujanda lo define como - una "rama del derecho público interno que organiza los recursos constitutivos de la Hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas territoriales e institucionales, y regula los procedimientos de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que tales sujetos destinan al cumplimiento de sus fines". (96) Para sostener lo anterior, él se basa en considerar a la acción del estado - dirigida a la obtención e inversión de los medios económicos destinados al sostenimiento de los servicios públicos como una actividad financiera. De ahí que a esa actividad como parte del derecho objetivo se le denomine, precisamente Derecho Financiero. Pero lo sustancial radica que en ésta rama pueden distinguirse tres momentos fundamentales que son: 1.- La obtención de ingresos; 2.- La gestión de los ingresos obtenidos, y 3.- El gasto que de los mismos se realiza para el sostenimiento de los servicios públicos. Las normas que rigen a estos tres grupos, actos u operaciones integran el Derecho Financiero. Por eso es que la definición - comprende un conjunto de principios y de preceptos positivos que regulan el ciclo completo del fenómeno financiero, teniendo en cuenta que la gestión abarca tanto las operaciones encaminadas a la obtención de ingresos como las que se dirigen a la transformación de ingresos obtenidos en servicios públicos. La idea anterior se concluye estableciendo que éstas últimas operaciones varían en el ordenamiento positivo de los diferentes Estados, pero normalmente requieren

(96) FERNANDO SAINZ DE BUJANDA, Lecciones de Derecho Financiero, Editorial Universidad Complutense, Madrid, España, 1979, pp. 1 y 2.

la realización de dos actos jurídicos fundamentales: 1º La ordenación del gasto, y 2º La ordenación del pago.

Otro concepto de lo que se entiende por Derecho Financiero, es el que propone Sergio Francisco de la Garza quien en forma clara señala que "El Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado". (97) Tomando en consideración los elementos anteriores, se ha llegado a establecer en forma unánime una división o clasificación del Derecho Financiero que atiende precisamente a las partes que lo integran, de esta manera se habla de las ramas del Derecho Financiero son el Derecho Presupuestario y el Derecho Tributario; refiriéndose el primero a la ordenación jurídica de los gastos públicos y el segundo a la ordenación jurídica de los ingresos públicos. De la misma manera se han reconocido tres momentos en que se divide la actividad financiera del Estado; siendo la obtención, el manejo y la erogación de los recursos del Estado, a los que corresponden respectivamente el Derecho Fiscal, (tributario), el Derecho Patrimonial y el Derecho Presupuestario. Por último-

(97) SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, Ob. Cit., p. 15.

cabe mencionar que en términos generales ha habido una aceptación unánime de la autonomía del Derecho Financiero dentro de la unidad esencial del Derecho Público y de todo ordenamiento jurídico; dicha autonomía se basa en considerar que esta disciplina tiene un contenido material propio, constituido por un conjunto de relaciones jurídicas que, por su naturaleza y por los efectos que producen, puede, por una parte, reducirse a unidad conceptual y, por otra, no puede encontrar encaje adecuado en otras disciplinas jurídicas. Al efecto Sainz de Bujanda señala que una rama del Derecho puede decirse autónoma cuando en ella concurren las siguientes características:

- 1.- Un ámbito de la realidad social bien acotado.
- 2.- Un conjunto de normas y relaciones homogéneas.
- 3.- Existencia de principios generales propios (98).

En este caso el Derecho Financiero cumple satisfactoriamente con estos requisitos y por lo tanto es correcto considerarlo como una rama autónoma del derecho público y de todo ordenamiento jurídico.

2.4. ASPECTOS LEGALES

Finalmente, es necesario mencionar que la materia financiera tiene su competencia en los tres niveles de gobierno tanto Federal y Estatal, como Municipal; así tenemos que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, además de otros entes públicos, deberán de elaborar sus presupuestos en sus dos aspectos, el de ingresos y el de Egresos. En lo referente al Presupuesto Federal, el Poder Ejecutivo, es

sin lugar a dudas el agente más capacitado y por lo tanto más idóneo, para analizar circunstancias y situaciones, así como necesidades e intereses que tienen y se persiguen con la acción gubernamental.

Conforme a lo anterior, la materia financiera Federal se encuentra distribuída entre varias dependencias del Ejecutivo, a las cuales les corresponderá proyectar y calcular los ingresos y egresos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal y otros entes públicos. De esta manera con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título Segundo, Capítulo Primero, tienen competencia para la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos respectivamente las siguientes dependencias;

a).- Artículo 31 de la L.O.A.P.F.

LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO; Con fundamento en el artículo 31 de esta ley (L.O.A.P.F.), tendrá a su cargo principalmente el despacho de los siguientes asuntos: - I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas a las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal; II.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes; IV.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, etc.; V.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación; y VI.- Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal....

b).- Artículo 32 de la L.O.A.P.F.

LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO; Con fundamento en el artículo 32 de esta ley (L.O.A.P.F.); tendrá a su cargo el despacho de los siguientes asuntos, entre los que se destacan: I.- Proyectar la Planeación Nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente; II.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración Pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional; III.- Formular el Programa del Gasto Público Federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

c).- Artículos 4º y 5º de la L.P.C.G.P.

Por otro lado también la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público confiere facultades en ésta materia a la Secretaría de Programación y Presupuesto y así señala que: Artículo 4º- "La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto".

Artículo 5º- "Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones".

Estas son en términos generales la competencia que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y

a la Secretaría de Programación y Presupuesto; como dependencias responsables de llevar a cabo todo lo relativo al Presupuesto de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación respectivamente.

d).- Artículo 74 Fracción IV Constitucional

Por último, en materia de finanzas, es importante el Artículo 74 Fracción IV de la Constitución, ya que éste viene a precisar las facultades que nuestro máximo ordenamiento confiere a la Cámara de Diputados en materia de Ingresos y Egresos, en cuanto a su intervención en el proceso de elaboración de las leyes respectivas; y así señala que: "son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos".

Del texto de esta fracción se desprenden los siguientes aspectos importantes:

1.- En primer término, hablando precisamente del proceso de elaboración de la ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, podemos ver que la iniciativa de ley corresponde al Ejecutivo Federal (Presidente de la República, auxiliado por el

Secretario de Hacienda y Crédito Público, y el Secretario de Programación y Presupuesto) quienes deberán comparecer en los términos que se les exigen.

2.- Continuando con el proceso legislativo de los ingresos y los egresos, esta fracción otorga facultades exclusivas a la Cámara de Diputados para EXAMINAR, DISCUTIR Y APROBAR el proyecto de ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Con ésto, de hecho la Cámara de Diputados lleva a cabo todo el procedimiento y la actividad legislativa en la materia, con lo cual el Constituyente de 1917 aseguró un proceso democrático en los criterios que se sigan en todas las etapas del proceso de dichas leyes. El párrafo 4º de la Fracción IV de este artículo nos viene a complementar la idea anterior y así afirma que: "La revisión de la Cuenta Pública, tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". Partiendo del hecho de que la Cámara de Diputados está facultada para revisar la cuenta pública del año anterior, éste párrafo nos viene a indicar los objetivos de esa revisión, con lo cual se le van a conferir facultades de vigilancia y fiscalización del gasto público; de tal manera, la materia de ingresos y egresos va a ser competencia de la Cámara de Diputados, desde el momento del ingreso de la iniciativa de ley, hasta el momento en que se revise lo gastado según lo presupuestado para ejercerse en el año correspondiente.

Sin lugar a dudas las facultades concedidas a la Cámara de Diputados en éste artículo; en principio se le confieren con carácter exclusivo en la materia, lo que realmen

te constituye lo destacado de esta primera parte del artículo; pero lo que se refiere específicamente a la función legislativa no hay mucho que apuntar, ya que ésta es propia de dicho poder.

En segundo lugar en la Fracción IV de éste mismo artículo podemos encontrar más bien facultades de control jurídico-político por parte del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, lo cual considero es muy importante ya que es parte fundamental de un adecuado sistema de contrapesos del poder dentro de nuestro sistema constitucional.

El aspecto presupuestario es el más indicado para establecer este tipo de control y para que se manifieste la jerarquía y el equilibrio de los poderes, de ahí que acertadamente el legislador haya regulado dicha situación en nuestro máximo ordenamiento.

Ahora bien, independientemente del control político que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo; éste en virtud de su constante crecimiento y de las necesidades que derivan de las facultades que se le conceden, ha implementado interiormente un sistema de control a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual se creó en el presente sexenio y tiene su origen en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En las diecinueve fracciones que comprende éste artículo se le otorgan a la Secretaría de la Contraloría amplias facultades de vigilancia, inspección, fiscalización, etc., - en relación con diversas actividades y las partidas presupues

tales designadas a ellas dentro del Poder Ejecutivo, así como también se prevé la posibilidad de coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades (Fracción XIII). Es por lo tanto muy importante la participación que tenga esta Secretaría para que los gastos del Ejecutivo sean canalizados en forma transparente por los encargados de la Administración Pública hacia los objetivos correspondientes, según los planes y la naturaleza de cada Dependencia o actividad.

2.5. CARACTERISTICAS DE LAS FINANZAS EN LA ACTUALIDAD

En estos momentos nos encontramos ante una situación financiera difícil; la economía mexicana se encuentra en una crisis profunda que no se recuerda en su historia otra similar, por lo que en la medida que se mejoren nuestras técnicas financieras, podremos aspirar a una mejoría real y efectiva.

Es cierto que los factores que han influido y determinado la crisis son muchos, que se inician con los económicos, políticos, sociales e incluso culturales y morales; pero también es cierto que el actual gobierno ha encarado la situación atacando la crisis en todos sus aspectos y en las áreas posibles conforme a una adecuada fundamentación teórica, técnica y práctica.

Por otro lado, se han logrado avances importantes en materia financiera en nuestro país que vienen a rea-----

firmar su solvencia en el extranjero. Así, se destacan tres logros principales en el año de 1983.

1.- Un superávit de 6.500 millones de dólares de la balanza de comercio durante el primer semestre de ese año - (cabe hacer notar que los signos positivos en esta balanza no se habían podido obtener desde hace muchos años; aunque también hay que resaltar que dicho superávit se obtuvo básicamente gracias a la exportación de petróleo, lo cual no es del todo positivo).

2.- La reducción del 24% del déficit financiero del sector público en el primer semestre de 1983 en relación - con el mismo período de 1982. (En realidad no es muy indicativo ya que en el segundo semestre de 1983 ésta reducción - se perdió).

3.- Hubo cierta tendencia declinante de la inflación y de la base monetaria a principios de 1983; la que aunque posteriormente no se pudo controlar fue un buen síntoma. (99)

Se ha considerado que es realmente durante el primer semestre de 1983, cuando se empiezan a controlar algunos aspectos más agudos de la crisis, esto, aunque todavía falta - mucho por verse.

También durante 1983 se adoptó la medida de utilizar la política de financiamiento al desarrollo como elemento -

(99) GUILLERMO PRIETO FORTUN, La Política Fiscal ante la Crisis, Investigación Fiscal, 2a. Epoca, Nos. 7-8-Sep-Oct./Nov.-Dic. 1983, México, D.F. p. 72.

esencial de las acciones orientadas a superar la crisis. Con el Programa Inmediato de Reordenación Económica --- (PIRE), se supeditó el gasto a los ingresos como el único mecanismo viable para reducir el incontrolable déficit financiero que en 1982 se elevó al 17% del PIB. Esta acción hizo congruentes la planeación del gasto y su financiamiento, lo que resultó de importancia fundamental para instrumentar el programa inmediato de recuperación económica. Se propuso incrementar el ahorro del Gobierno Federal, para lo cual ha sido indispensable fijar y ejercer el gasto en estricto apego a la disponibilidad de recursos y a las prioridades del desarrollo, así como aumentar la recaudación tributaria y no tributaria efectivas. Para lograr la rehabilitación financiera integral del Sector Paraestatal, y en especial de la empresa pública; se considera necesario aumentar el ahorro del sector a partir de una política de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, que correspondiera a la estructura de costos y a criterios estrictos de eficiencia financiera y de operación, así como a los propósitos redistributivos de la estrategia de desarrollo. Se buscó el saneamiento financiero de la empresa pública revisando el esquema de subsidios, ya que algunos no se justificaban socialmente y mermaban o incluso eliminaban el ahorro del sector paraestatal.

Respecto a la nueva política de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, se hizo clara la necesidad de fijar precios reales, de tal manera, que se harán en lo sucesivo modificaciones periódicas a algunos de los bienes y servicios producidos por el Estado, concentrando las acciones en aquellos bienes o servicios que inciden principalmente en el consumo de los grupos de mayores ingre-

sos; lo cual socialmente es una medida muy oportuna.

Durante 1984, contando eficazmente con las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, se siguió con las medidas tendientes a superar la crisis económica.

El seguimiento, análisis y evaluación del sistema financiero del país se ha llevado a cabo a través del Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo, esto, acorde con los lineamientos sugeridos por el Plan Nacional de Desarrollo.

Las finanzas del sector público, tendieron a descansar durante 1984, principalmente en ajustes adicionales a los precios y tarifas de los bienes provistos por el mismo; también se siguieron con los ajustes en los gastos de operación del sector público y con un aumento en el gasto de inversión bastante importante.

La inflación durante 1984 continuó en forma galopante; el gobierno llevó a cabo políticas monetaristas a fin de combatirla eficazmente, esto es, sin olvidarse de implementar políticas estructuralistas, es decir, aquellas en que se pone el acento en las debilidades de la propia estructura económica, como por ejemplo, insuficiencia de capitales, desempleo o subempleo, deterioro de los términos del intercambio, endeudamiento externo, etc.

A pesar de que en 1984 hubo un sobregiro estimado - en 1.1 billones de pesos que representa sólo el 9.6 por ciento del presupuesto original de 11.4 billones, se ha considerado que en realidad hubo un eficaz saneamiento de las finanzas públicas, a diferencia de años anteriores.

Para 1985 se espera continuar con el ascenso que nos permita salir de la crisis económica, en la medida en que sea posible y para lograr lo anterior se han trazado las políticas a seguir en materia de ingresos y egresos, en los términos de la Ley de Ingresos para 1985 y del presupuesto de egresos para 1985 respectivamente, y que más adelante estudiaremos.

El gobierno ha decidido una serie de medidas en la Política Financiera; así se ha propuesto en 1985 que para consolidar el proceso de recuperación económica, será requisito básico continuar reduciendo el costo del financiamiento conforme disminuye el ritmo de la inflación y se eleva la eficiencia del sistema bancario. Se pretende que para los sectores privado y social, el menor costo del crédito representará un estímulo a la inversión, y para el sector público, significará una reducción en sus gastos financieros, lo que a su vez liberará mayores recursos para la inversión y el gasto social. También se continuará adaptando y dando flexibilidad a los instrumentos de captación y se fomentará el desarrollo de los mercados de dinero y de capitales.

En materia monetaria, se pretende que el ritmo de crecimiento del medio circulante se mantenga a un nivel inferior al crecimiento estimado en el valor del producto a precios corrientes.

Para lograr los objetivos y las metas financieras establecidas el gobierno instrumentará entre otras, las siguientes acciones:

- 1.- Una política realista y flexible de tasas de in-

terés, que garanticen un rendimiento atractivo al ahorrador y que además permita reducir el costo del crédito.

2.- Mantener la competitividad de los instrumentos financieros internos frente a aquellos del exterior, de acuerdo con la mayor estabilidad económica interna.

3.- Introducir nuevos instrumentos de captación a mayores plazos para fomentar el desarrollo del mercado de capitales.

4.- El aumento de la captación permitirá incrementar, en términos reales, los recursos disponibles para el financiamiento de los sectores privado y social y reducir el costo del crédito. (100)

Como podemos ver, la actual administración finca - en gran medida sus esfuerzos a través del sistema financiero nacional para salir de la crisis.

Así, el Sistema Bancario Nacionalizado tiene mucha importancia en el apoyo que concede para la realización de las políticas financieras del gobierno; de esta manera es factible que, se emprendan con mayor fundamento dichas acciones en las que se ha puesto especial atención. Como hemos visto aparte del papel determinante que juega la política financiera del gobierno, éste, también manifiesta, su preocupación por problemas estructurales, de tal manera que

(100) MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, México: La Política Económica para 1985, Comercio Exterior, Vol. 35, No.1 Enero de 1985, México, D.F., p. 90.

no se descuide lo relacionado a la planta productiva. Así podemos ver como se trata de establecer una política integral.

Finalmente, quiero señalar que en la mayoría de los países que están en proceso de desarrollo, el Estado ha extendido su campo de acción en materia económica, ampliando principalmente, su participación en el ámbito de las finanzas públicas (de ahí la importancia de su estudio y de su mención en este apartado). Como consecuencia, la acción del Estado en dicho campo ya no se circunscribe a las operaciones de los gobiernos tradicionales, sino que además de ampliarse éstas, la acción se manifiesta a través de la creación y funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La creación de estos organismos y empresas han sido explicados en función de la importancia que tiene actualmente la intervención del Estado en la vida económica para lograr propósitos tales como el desarrollo económico y la justicia social.

A últimas fechas, la creación y funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal se ha limitado; por el contrario la presente administración está apoyando a la iniciativa privada y se pusieron en venta diversas empresas estatales que los particulares compraron con gusto.

Es decir, la participación estatal a través de las empresas que había adquirido se redujo y a su vez la iniciativa privada amplió su campo de inversión.

C A P I T U L O I I I

3. EL PRESUPUESTO Y SUS PRINCIPALES CARACTERISTICAS

- 3.1. Concepto y clasificación.
- 3.2. Naturaleza Jurídica y Principios.
- 3.3. Aspectos Generales del Presupuesto.

3.1. CONCEPTO Y CLASIFICACION

A.- CONCEPTO.-

Al presupuesto se le puede analizar desde varios ángulos o puntos de vista, con lo cual podemos obtener diversas concepciones del mismo que nos llevan a un significado preciso. Se reconoce que constituye el elemento esencial de la vida económica en la realización de la política económica de un país, de ahí la importancia que tiene la actividad financiera nacional. Al tratar de establecer una concepción del presupuesto diremos que Martín Mateo R. y Francisco Sosa Wagner, afirman: "Los hacendistas denominan presupuesto al plan económico del grupo político (Fuentes: Quintana) y ha sido habitual decir que el presupuesto es la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública cuantificado para un período de tiempo determinado (Naharro)". (101)

Los mismos autores aseguran que al presupuesto se le puede analizar a través de una dimensión política, con lo cual preparar el presupuesto supone trazar el programa de la actuación gubernamental para un año, y aprobarlo es hacer ejecutivo este programa y adoptar las más importantes decisiones políticas. (102)

También jurídicamente puede decirse que el presupuesto "es el acto legislativo mediante el cual se autoriza

(101) RAMON MARTIN MATEO Y FCO. SOSA WAGNER, Derecho Administrativo Económico, Editorial Pirámide, 2a. Edición, Madrid, España 1977, p. 36.

(102) RAMON MARTIN MATEO Y FCO. SOSA WAGNER, Ob. Cit., p. 36.

el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos". (103)

Otro criterio importante en la concepción del presupuesto es el que establece el maestro Serra Rojas quien afirma que conforme a nuestra legislación el presupuesto "es un acto público anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir la Federación y los gastos que se deban realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas". De la misma manera asegura que tradicionalmente al presupuesto se le ha dado una connotación más o menos uniforme, en el sentido de considerarlo como "un conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos" (104)

Finalmente el mismo maestro Serra Rojas señala que es importante considerar otros aspectos más, en la integración de una conceptualización adecuada del presupuesto, mediante un análisis económico, contable y jurídico del mismo; así afirma que desde el punto de vista económico expresa la condición financiera del Estado; en su aspecto contable expresa el desarrollo del sistema de las cuentas públicas y la

(103) FERNANDO SAINZ DE BUJANDA, Ob. Cit., p. 422.

(104) ANDRES SERRA ROJAS, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Décima Edición, T. II, México, D.F. 1981 p. 23.

aptitud de las cosas que maneja el estado para poder reducir las a cuenta o cálculo; y en su aspecto jurídico se consideran las normas jurídicas que organizan y determinan el funcionamiento de las instituciones financieras.

Así las cosas, podemos determinar que al margen de los aspectos económicos y contables, el presupuesto se nos presenta como una institución jurídica que tiene un carácter normativo: constituye la expresión jurídica del plan financiero del Estado, es decir, es el programa racional y ordenado de las necesidades del ente público y de los medios económicos con que cuenta para cubrirlas por un período de tiempo determinado. Como ya vimos en un tema anterior, el Derecho Presupuestario constituye una de las ramas del Derecho Financiero, y de ahí la importancia de su análisis en este momento.

Considerando que el presupuesto es la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones nacionales (ya hablemos de Parlamentos, Asambleas o Congresos) por conseguir el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio de la actividad financiera, primero en su vertiente de los ingresos y después en la de los gastos. Cabe decir que se ha señalado que el presupuesto presenta un aspecto jurídico-político o constitucional innegable, por cuanto es la institución del Derecho Público que con mayor claridad expresa el carácter de compromiso entre los poderes (Congreso y Gobierno) del régimen democrático constituyente. Así, el maestro Rodríguez Bereijo señala que "El Contenido del Derecho Presupuestario podemos resumirlo brevemente en los siguientes órdenes de cuestiones:

1º- Aspecto Jurídico-político: Conjunto de normas dirigidas

a regular las relaciones entre los Poderes del Estado (Legislativo y Ejecutivo) en orden al ciclo presupuestario. - Corresponde al Derecho Presupuestario la regulación de la distribución de competencias en materia de preparación, aprobación, ejecución y control del programa de ingresos y gastos del Estado.

2º Aspecto Jurídico-financiero: Efectos que el presupuesto, en cuanto ley, tiene con respecto a los ingresos y a los gastos públicos; con respecto a los derechos subjetivos de los particulares y con respecto al ordenamiento jurídico y a las leyes financieras pre-existentes". (105) Podemos decir así, acorde con el criterio de Sainz de Bujanda, que el Derecho Presupuestario es el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto del Estado y de los demás entes públicos, entendiéndolo por presupuesto del Estado el acto legislativo mediante el cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos.

De esta manera podemos deducir y ver en sí misma, la importancia del presupuesto como un instrumento político, económico y público, con lo cual se convierte en uno de los medios más eficaces y poderosos en la coordinación e integración de la vida económica y social del país.

(105) ALVARO RODRIGUEZ BEREIJO, Introducción al Estudio del Derecho Financiero, Un ensayo sobre los fundamentos teóricos del Derecho Financiero, Editorial, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1976. p. 173.

B.- CLASIFICACION. -

Por otro lado hablando de la clasificación que se ha establecido del presupuesto en la integración de su estructura se considera tradicionalmente al presupuesto de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, atendiendo exclusivamente a una adscripción orgánica o administrativa, es decir, en función del órgano de la gestión y administración de los ingresos y de los gastos.

En cuanto al Presupuesto de Ingresos se prevé que será elaborado conforme a las correspondientes técnicas de evaluación y al sistema de tributos y demás derechos que han de regir en el respectivo ejercicio. Por lo que corresponde al Presupuesto de Egresos o Gastos se señala que para llevar a cabo los estados de gastos, se aplicarán las clasificaciones orgánica, funcional, por programas y económica en términos generales.

1.- La clasificación orgánica agrupará los créditos para gastos por servicio.

2.- La clasificación funcional agrupará los créditos según la naturaleza de las actividades a realizar por cada servicio.

3.- La clasificación por programas atiende el sistema de objetivos que cada Departamento y Organismo autónomo establecerá de acuerdo con el Ministerio de Hacienda que sirva de marco a su gestión presupuestaria.

4.- La clasificación económica distingue los gastos

corrientes y los gastos de capital, incluyendo: a).- en los créditos para gastos corrientes, los de funcionamiento de los servicios, los de intereses y las transferencias corrientes, y b).- en los créditos para gastos de capital, las inversiones reales, las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros.

5.- Junto con las clasificaciones anteriores, la Ley General Presupuestaria prevé que la estructura del estado de gastos incluirá la clasificación territorial de los de inversión. (106)

Finalmente, de la vida y ejecución práctica del presupuesto se desprende una clasificación complementaria que atiende a varios aspectos como:

- a).- Clasificación por la esfera o nivel en que se realizan: Es decir, en los Estados Federales y con organización municipal, como México, deben distinguirse los gastos del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades (Estados y Distrito Federal) y de sus municipios.
- b).- Clasificación por el lugar en que se realizan: Aquí los gastos pueden dividirse en interiores, o sea, cuando se realizan dentro del territorio del propio ente; y exteriores, cuando se realizan fuera de ese territorio. Cabe mencionar-

(106) Las anteriores consideraciones son aceptadas con base en el criterio sustentado por Sainz de Bujanda en su obra correspondiente, y cabe destacar la vigencia que tienen en nuestra legislación.

que estos últimos pueden realizarse en favor del mismo país, como los que ha efectuado los Estados Unidos de Norteamérica en sus programas de ayuda.

c).- Clasificación en base a la periodicidad: Siguiendo este criterio habrá que separar los gastos en ordinarios y extraordinarios; siendo los primeros los que se repiten regularmente en forma constante y periódica, de tal manera que su cuantía puede ser calculada con anterioridad; y los extraordinarios serán los imprevistos e irregulares, que se originan una sola vez, o bien, que reaparecen excepcionalmente. Se destaca que durante los últimos años en los presupuestos federales mexicanos se han presentado Erogaciones Especiales y Erogaciones Adicionales que representan gastos extraordinarios. Se ha ubicado a tales conceptos como asignaciones destinadas a cubrir necesidades imprevistas, deficiencias en las partidas específicas y aquellos planes nuevos cuya distribución detallada se hará de acuerdo con las necesidades reales que imponga su ejecución.

3.2. NATURALEZA JURIDICA Y PRINCIPIOS

A.- NATURALEZA JURIDICA. - Sobre este aspecto se habla de que la literatura financiera ha puesto especial atención en la naturaleza jurídica del presupuesto. Al respecto algunos tratadistas han elaborado o defendido la tesis del presupuesto como ley en sentido formal, otros han elaborado o defendido la tesis del presupuesto como ley en sentido material y otros más han negado que el presupuesto sea una ley.

En este sentido el maestro Jacinto Faya expone su punto de vista y señala que en resumidas cuentas, el estudio de la na

turalidad jurídica del presupuesto se ha centrado en el hecho de si se trata de una ley o de un acto administrativo. En el fondo del problema, se trata de indagar si el presupuesto contiene normas jurídicas de carácter general, o si por el contrario, se está ante una autorización del Poder Legislativo a favor de la Administración, para que ésta pueda legalmente recibir ciertas percepciones y efectuar ciertos gastos. (107)

El problema surge por primera vez en la Alemania del Siglo XIX; y al considerar este carácter dual del presupuesto se entiende que la ley en sentido material es siempre un acto jurídico que establece una regla de derecho, entendiendo por tal toda normación jurídica para el futuro y de carácter general y permanente sobre una materia determinada. Ley en sentido formal es toda manifestación de la voluntad del estado emanada del poder legislativo siguiendo el fundamento establecido en la Constitución, independientemente de su contenido, esto es, de que ampare una normación general de conductas futuras o una decisión sobre un caso concreto.

Aquí inevitablemente hemos de referirnos a Sainz de Bujanda una vez más; quien es el que nos ofrece la más clara exposición al respecto y señala a la doctrina alemana que sostiene el criterio de la ley en sentido formal, considerando al presupuesto simplemente como un acto de administración para la aplicación de la legislación sustantiva en-

(107) JACINTO FAYA VIESCA, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México, D.F., 1981 p. 220.

vigor. De esta manera se sostiene que los impuestos son establecidos por leyes permanentes; dichas leyes constituyen la base jurídica necesaria, pero suficiente para la regularidad de su liquidación y recaudación. El presupuesto no hace más que estimar los resultados financieros de la ejecución de estas leyes. No constituye en modo alguno la condición necesaria para permitir a sus órganos crear los títulos de ingresos y recaudarlos. Por otra parte (continúa el argumento), la obligación que incumbe a los particulares en virtud de las leyes impositivas de pagar sus contribuciones no está subordinada al voto del presupuesto de ingresos por las cámaras. Y lo mismo, ocurre respecto a los gastos. Estos, o son fijados directamente por las leyes, o son indispensables para la ejecución de determinadas leyes. Finalmente la exposición señala que en consecuencia, las cifras presupuestarias de gastos no constituyen ni una autorización para efectuar los gastos hasta el montante debido, ni un mandato de no gastar más allá de estas sumas. El fundamento jurídico sobre el que se apoya el poder del gobierno para realizar los actos de gasto público son las leyes existentes. Y concluye esta doctrina afirmando que el presupuesto es un simple plan de gestión, es el programa de la administración del Estado. (108)

La otra doctrina que considera al Presupuesto como ley en sentido formal, es la francesa, pero con algunas variantes de la doctrina anterior. Hubo varias ideas en esta corriente, una de ellas fue la que considera al presupuesto como acto de autorización, lo cual implicaba, por supuesto,

(108) FERNANDO SAINZ DE BUJANDA, Ob. Cit., p. 427.

la negación del carácter de ley material de dicha institución financiera. La otra idea es la que considera al presupuesto no como un acto jurídico unitario, sino como un - acto jurídico complejo, cada uno de cuyos elementos corresponde a una naturaleza jurídica diversa.

Los autores franceses distinguían entre el acto-regla, aquel que establece situaciones jurídicas generales e impersonales (por ejemplo, una ley) y el acto-condición, aquel que no crea, modifica o extingue una situación jurídica general condicionando tan sólo su eficacia. Para ellos, el Presupuesto del Estado constituía un acto de autorización del Legislativo en funciones de control jurídico-político que no propiamente legislativo, cuyos efectos jurídicos son los de un acto condición que faculta a los - órganos de la administración para el ejercicio regular de sus competencias en materia financiera, emanando actos jurídicos de recaudación de ingresos y de realización de gastos y pagos. El presupuesto es, por tanto, un requisito de validéz jurídica de los actos de la administración en materia de ingresos y gastos. Para completar su argumento la doctrina francesa concluye sosteniendo que "el Presupuesto es un acto jurídico complejo en el que pueden distinguirse dos actos perfectamente distintos y separables: Por una parte, el Presupuesto, esto es, los estados de previsión de - gastos e ingresos, que es un acto administrativo; de otra, la ley de aprobación, que es un acto de administración con forma legislativa". (109)

La anterior concepción del presupuesto como un conglomerado de actos de naturaleza jurídica diversa en un-

mismo documento formal se reforzaba al separarse el Presu puesto de gastos, que no es nunca una ley, sino un acto - administrativo, del presupuesto de ingresos, que en algunos casos (en los ordenamientos en que rige la regla de la anualidad del presupuesto) constituye una ley propiamente dicha en el sentido material.

El otro criterio o tésis que se sostiene es - la que considera al Presupuesto como ley en sentido material, éste punto de vista arranca de Myrbach-Rheinfeld, cu ya corriente doctrinal rechaza a la concepción dualista de la ley, por carecer de sentido, puesto que toda ley, por el mero hecho de haber sido emanada según el procedimiento le gislativo previsto en la constitución, contiene necesariamente un precepto jurídico, y, en ésta situación toda ley es siempre una ley en sentido material. En consecuencia, las disposiciones del presupuesto, establecidas en forma - legislativa, constituyen reglas de derecho obligatorias tan to para la administración pública como para los particula - res.

La ley del Presupuesto (continúa ésta doctrina), es una ley en sentido pleno, una ley perfecta, con efectos jurídicos materiales y contenido normativo pleno, y ello en base a las razones siguientes:

a).- El presupuesto constituye un acto unitario en el que los estados de previsión y el texto articulado no constituyen elementos jurídicamente independientes, de distinta naturaleza, sino que, por el contrario, son partes constitutivas de un todo orgánico.

b).- La función legislativa en materia de Presupuesto no -

queda limitada a "aprobar" o "autorizar" lo que propone el ejecutivo sino que es ejercitada en toda su plenitud. Las cámaras no reciben un acto concluído o definitivo, sino un proyecto de presupuesto, que pueden rechazar o modificar - total o parcialmente; y

c).- Tampoco es exacto, en términos absolutos, decir que la Ley de Presupuestos tenga unos efectos materiales mínimos, porque se limita a autorizar al ejecutivo a efectuar gastos hasta un límite máximo, ya que en determinados casos el gobierno tiene el deber jurídico de ejecutar los gastos. (110)

Por último ya que estamos hablando de éstas - tesis en Derecho Comparado, creo conveniente señalar otro criterio que se asienta en el Derecho Español, y al respecto se señala que un amplio sector de la doctrina, fuertemente influído por la doctrina francesa, sostiene que el Presupuesto formalmente es una ley (ley de aprobación), pero materialmente es un acto administrativo. Pero esta forma legislativa, según la presente doctrina, no confiere el carácter de ley al presupuesto, que era y sigue siendo, aún - después de su aprobación, un acto administrativo propio del ejecutivo. De tal manera, el presupuesto aparece configurado como un acto jurídico complejo, en el que coexisten un - acto administrativo (el presupuesto en si mismo considerado) y una ley formal (la ley de aprobación del presupuesto). Y en el caso de que en la Ley de Presupuestos se contengan

normas generales nuevas que modifiquen o deroguen el derecho vigente, tales normas, son formal y materialmente una ley ordinaria. Pero ello no modifica la naturaleza jurídica del presupuesto, puesto que el acto legislativo puede - contener, junto a las disposiciones presupuestarias que dictan normas para la ejecución del presupuesto, disposiciones generales referentes a otras materias (por ejemplo tributarias).

Dentro del mismo derecho Español se contempla la tésis del Presupuesto como ley en sentido material, punto de vista que ha sido defendido por el profesor García - Añoveros. Entiende este autor que el presupuesto es una ley plena como cualquier otra ley y, por tanto, con posibilidad de derogar las disposiciones generales precedentes con rango de ley o inferior a la ley. En fin, el Presupuesto es una ley material que da impulso, dinámico a la organización administrativa y constituye por ello un complemento ineludible de las leyes de organización. Las consideraciones del Presupuesto en el Derecho Español se concluyen señalando que la ley de Presupuestos debe considerarse como una ley en sentido pleno, de contenido normativo. La ley de Presupuestos - tiene todos los caracteres del valor y la fuerza de la ley: imposibilidad de que sus normas sean derogadas o modificadas por simples reglamentos y posibilidad de modificar o incluso derogar normas precedentes de igual o inferior rango, contenido jurídico normativo que en muchos casos tiene carácter - general y aún permanente. Así las cosas, no puede acogerse definitivamente en éste derecho la tésis que considera al presupuesto como una ley en sentido formal.

Finalmente, hablando de la naturaleza jurídica

del presupuesto, diré que se reconoce de manera uniforme - en las legislaciones Europeas y en la propia doctrina administrativa que la denominación del presupuesto comprende - los dos actos esenciales de la actividad financiera del Estado; cuando se determinan los ingresos mediante el tipo de vía para obtenerlos y cuando se fijan los gastos públicos. La mayoría de los autores coincide en que es correcto considerar los ingresos y los egresos del estado en un concepto integral, por tratarse de una materia que afecta la vida pública en su totalidad. Con base en lo anterior la naturaleza jurídica del presupuesto se discute tomando en cuenta su propia integración, y en la doctrina francesa (como ya podemos apreciar) se afirma que la ley de ingresos ofrece los mismos caracteres que el presupuesto de egresos, por lo que aseguran que formalmente es un acto legislativo y materialmente un acto administrativo. El presupuesto en su doble consideración de ingresos y de egresos es un acto eminentemente legislativo, formal y materialmente.

En México una de la tesis más importantes es a la que hace referencia el maestro Serra Rojas cuando en su obra cita y comparte el criterio de García Oviedo quien sostiene una idea contraria a la anterior y afirma que "Se discute si el presupuesto es una regla de derecho o un simple acto administrativo. Es a nuestro juicio un acto administrativo. El presupuesto no participa de la naturaleza esencial de la ley. Tiene un contenido económico, implica una ordenación económica, afecta a una gestión. Su naturaleza administrativa aparece en primer plano. Y es, además, un acto de autorización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para efectuar gastos y realizar ingresos. Y un acto también de limitación jurídica para la administración, ya -

que los créditos que reconoce no pueden ser rebasados por ella". (111) De esta manera hemos podido establecer una exposición de los diferentes criterios acerca de la naturaleza jurídica del presupuesto y es conveniente señalar que nuestro punto de vista lo compartimos con la tesis del -- maestro Serra Rojas, en el sentido de considerar al presupuesto como un acto administrativo primordialmente, no sin dejar de reconocer que en su esencia encontramos rasgos -- distintivos de un acto material que se origina en la ley.

B.- PRINCIPIOS.- Otro aspecto importante que cabe consignar en este apartado es el que se refiere a los principios que rigen al presupuesto, ya que éstos son considerados -- dentro de su misma naturaleza jurídica, tal es el caso de la clasificación que señala el Dr. Acosta Romero quien establece: "Los principios que se refieren a la naturaleza del presupuesto son los siguientes: 1).- Universalidad; 2).- Anualidad; 3).- Unidad; 4).- Especialidad. Estos son los -- principios tradicionales; sin embargo, los autores modernos señalan, aparte de los cuatro antes mencionados los siguientes: 5).- Planificación; 6).- Requisito de Previsión y periodicidad; y, como requisitos formales: 7).- La Claridad; 8).- La Publicidad; 9).- La exactitud; y 10).- La exclusividad -- del Presupuesto". (112)

Nosotros por nuestra cuenta consideramos oportuno hablar de los principios que son aceptados tradicional--

(111) ANDRES SERRA ROJAS, Ob. Cit., p. 32.

(112) MIGUEL ACOSTA ROMERO, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 4a. Edición, México, D. F., 1981. p. 610.

mente en la mayoría de las doctrinas para poder establecer un criterio unificado; y así, tenemos los siguientes:

1.- Principio de Universalidad: Este principio está garantizado en el artículo 126 de la Constitución que expresa: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior". Con dicha disposición se propugna porque queden incluidos en el presupuesto todos los ingresos y todos los gastos, sin que se realicen compensaciones entre ellos; las cifras de ingresos y de gastos se insertan íntegramente, por lo que no se admite, salvo excepciones, la afectación concreta de unos ingresos a determinados gastos. Al respecto Sergio Fco. de la Garza considera como un principio el de no afectación de recursos y señala que éste tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una afectación especial, sino que ingresen a rentas generales; de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones.

Por otro lado, como parte complementaria del principio, quiero señalar que tradicionalmente y durante mucho tiempo se pensó que el presupuesto más sano era el presupuesto equilibrado y se habló del principio de equilibrio del presupuesto, el cual sostenía que debía darse un perfecto equilibrio entre los gastos y los ingresos, a imitación de las economías familiares en donde se acepta la idea de que no se puede gastar más de lo que se tiene; por lo que se supone que el volumen del gasto público ha de quedar limitado al monto de los recursos que se consideran normales, básicamente los ingresos tributarios y las rentas de

los servicios que explote el estado. Y también se consideró más adelante, muy conveniente el presupuesto que arroja ba superávits económicos pecuniarios para el estado en --- ejercicios posteriores. Sin embargo como señala el maes- tro Acosta Romero esta idea ha ido revisándose principal- mente por influencia entre otras, de la teoría Keynesiana sobre la ocupación, el interés y el dinero, que estima que estos superávit son negativos para el desarrollo de un país. El desarrollo debe obtenerse a través de la ocupación abso- luta, tanto de la fuerza humana como de fuerzas económicas y, fundamentalmente, de los elementos pecuniarios.

Termina sugiriendo nuestro autor que "lo importante actualmente no es tener superávit, sino mantener una tasa - permanente de crecimiento económico acorde con el crecimien- to demográfico y social del país. Actualmente los presu- -- puestos de muchos de los Estados ya no arrojan superávit, - ni tampoco equilibrio; por el contrario, arrojan permanen- tes desequilibrios a través de aumentar la deuda pública in- tern o la deuda pública externa para efectos de desarrollo económico y ocupación plena". (113)

2.- Principio de Unidad.- Este obliga a la inserción de to- do el contenido presupuestario, (y me refiero a todos los - ingresos y todos los gastos) en un único documento legal, - prohibiéndose en consecuencia los ingresos y gastos fuera del presupuesto y la multiplicidad de presupuestos en va- rios textos dispersos. Se considera que actualmente éste -

(113) MIGUEL ACOSTA ROMERO, Ob. Cit. pp. 610 y 611.

principio se ha reafirmado en virtud de que conforme a las modernas técnicas presupuestarias no se contradice la existencia de un presupuesto unitario con la existencia de presupuestos especiales previstos en el presupuesto general, para determinados organismos específicos del Estado.

3.- Principio de Especialidad: Según lo entiende Gabino - Fraga "significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado". (114) Y continúa, asegurando que la finalidad de ésta regla es, no sólo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar la base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones. El grado de especialidad que se adopte en los presupuestos puede ser muy variable, aunque la tendencia es llevarlo hasta donde sea realmente factible dentro de una adecuada técnica presupuestaria, para que sin perder la flexibilidad administrativa, se llegue al detalle que permita una eficaz administración. Por consiguiente, el crédito autorizado en un gasto determinado no puede utilizarse más que para cubrir ese gasto. Aunque excepcionalmente como señala Martín Mateo, R. y Fco. Sosa - Wagner "se admiten con las garantías legalmente establecidas, redistribución de créditos, entre las diferentes partidas de un mismo concepto presupuestario y las transferencias de -- créditos". (115)

(114) GABINO FRAGA, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 9a. Edición, México, D.F., 1962. p. 363.

(115) RANON MARTIN MATEO Y FCO. SOSA WAGNER, Ob. Cit., p. 39.

Por lo anterior en casos excepcionales conforme al artículo 126 Constitucional podrá haber ampliaciones al presupuesto determinadas en ley posterior; así también el Artículo 25 párrafo segundo de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público señala que "El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever". Conforme a lo anterior es que el presupuesto debe ser especial, concreto y determinado, hasta donde sea posible, para que no se trastorne el funcionamiento de la Administración Pública.

4.- Principio de Anualidad: En él se supone la fijación de un año de vida del texto presupuestario, fuera del cual carece el presupuesto de existencia jurídica. La moderación de éste rígido principio se consigue a través de las técnicas de articulación plan-presupuesto y de las mismas excepciones legales; el manejo de los remanentes de crédito y la prórroga del presupuesto necesaria en los casos en que no habiendo sido aprobado el presupuesto correspondiente al año siguiente, se deja en vigor transitoriamente el anterior para evitar el vacío normativo al respecto. La ley de Presupuestos (Ingresos y Egresos) es el prototipo de norma que nace con un alcance temporal limitado, por determinarse con carácter general que su vigencia solamente abarcará un período de tiempo concreto. También tiene su connotación política; en cuanto que contiene en si mismo el control del Poder Legislativo quien tratará de limitar el poder del Ejecutivo restringiendo la concesión de créditos a breves plazos anuales, evitando e imposibilitando así la acción del Ejecutivo

más allá de la vigencia del presupuesto.

De esta manera el Congreso ejerce su competencia, teniendo la oportunidad de decidir todos los años sobre la conveniencia del mantenimiento o la supresión de los servicios, e incluso decidir en relación con la confianza puesta por el Congreso en el Gobierno que ejercite el presupuesto.

Existe también una connotación socio-económica, técnica, jurídica y otras. Desde el punto de vista jurídico el carácter de un año es adecuado para determinar el proceso del funcionamiento de los servicios. Así, año con año el presupuesto define lo que son gastos ordinarios del Estado y ordena jurídicamente la legalidad de los mismos.

Así las cosas, tenemos que el plazo anual se ha adoptado casi en forma universal, en función de que responde a una medida social en el tiempo adecuada y que a menudo se utiliza como un lapso determinador del ritmo en la vida administrativa, mercantil y laboral en términos generales.

Hay que mencionar que en los países del bloque Socialista (con ligeras atenuaciones entre ellos) el plazo que se observa generalmente es de cinco años, en razón de que su presupuesto se apoya en los planes quinquenales del gobierno que son los más importantes y debido a que su planificación es rígida, siempre se tratan de sujetar estrictamente a lo planeado y lo presupuestado para ese período de tiempo; por lo que el principio de anualidad del presupuesto no tiene validéz en este caso.

3.3. ASPECTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO

Por otra parte para entender la situación del presupuesto actualmente, hay que señalar que dentro de nuestro sistema presupuestario nos regimos en parte con base en el modelo de presupuesto Keynesiano, por lo que conviene recordar en este momento algunas de las ideas que en teoría económica sustentó John Maynard Keynes; y así diremos que inicialmente se inclinaba al libre cambio y a la política económica liberal. Más tarde cambia de opinión y en el Fin del Laissez-faire se pronuncia a favor de una política proteccionista en lugar de la postura clásica, que prohíbe al Estado toda intervención en la economía; y además, aboga por la necesidad de moderar y guiar la libertad económica de controlar los factores del desarrollo económico y de orientar la integración de la iniciativa privada. En su obra cumbre que es la "Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero", Keynes presenta un panorama del sistema económico capitalista en períodos cortos. La principal idea que se ha encontrado, es la que se refiere al empleo, y se asegura que la preocupación básica de Keynes es la plena ocupación, la cual depende de muchos factores tales como: la propensión al consumo, el incentivo para invertir, y el ciclo económico entre otros. Para conseguir la plena ocupación según Keynes es necesario observar las siguientes condiciones; a).- Favorecer el consumo, para lo cual precisa hacer operante la política de redistribución de ingresos pues debe tenerse en cuenta que los grupos menos favorecidos son los que tienen una mayor propensión a consumir; b).- Estimular las inversiones privadas, proporcionándoles, inclusive moneda barata, o sea, otorgando interés bajo a los préstamos que haga la iniciativa privada; c).- Complementar los gastos privados con los gastos públicos, mediante empréstitos (esto

quiere decir que no hay necesidad de aumentar los impuestos para cubrir los excedentes). De tal manera es como se conoce el programa que Keynes planteó para aumentar las inversiones y reducir la desocupación y que consiste:

- 1.- Establecer impuestos sobre las transferencias de riqueza y capitales.
- 2.- Llevar a cabo maniobras inflacionistas.
- 3.- Reducir la tasa de interés.
- 4.- Socializar la producción.

Así es como las ideas de Keynes cobraron mayor fuerza y en la mayoría de los países Occidentales Europeos, los Estados Unidos y los latinoamericanos se abandonó la aplicación del Presupuesto Liberal y se empezó a trabajar con el presupuesto Keynesiano. La razón por la que el presupuesto liberal se abandonó, es porque representaba mayores desventajas, y así, se asegura que "En la época del liberalismo clásico, la diferencia (entre la Hacienda Pública y la privada), se acusaba perfectamente porque las funciones del gobierno eran muy limitadas y la economía del Estado se concretaba en el gasto, adquiriendo los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines por procedimientos indirectos. En los tiempos que corren, la situación ha cambiado de aspecto. El Estado y las restantes corporaciones administrativas producen servicios que antes estaban encomendados a la iniciativa privada, se procuran los recursos económicos por gestión directa de carácter industrial y poseen empresas para satisfacer las necesidades públicas; pero con un espíritu

no siempre matizado por el afán exclusivo de la ganancia".
(116)

En el mismo orden de ideas se pronunciaba con anterioridad el maestro José Ma. Naharro Mora quien afirmó "Es evidente que, con la relativa amplitud que la Hacienda Pública tiene hoy en día, su dirección llegará a tener una influencia dominante....

La actividad financiera influye en los costes de producción de todas las ramas de la Economía Nacional; los impuestos influyen en el abastecimiento del mercado de capital y en la dirección de la oferta de capital hacia las distintas clases de inversión. La Hacienda Pública decide de un modo completo la forma de todas las funciones de oferta y demanda, y con ella, toda la evolución de la vida económica, su dirección hacia distintas producciones, su progreso, el carácter del desarrollo de la coyuntura, etc. Todas éstas condiciones tomarían una forma distinta si a la Hacienda del Estado le dieramos otra dirección.

Son incalculables las consecuencias que va a producir esta nueva configuración del papel de la Hacienda. Por lo pronto, de ser un organismo parásito de la comunidad económica pasa a ser una viscera fundamental de ella, convirtiéndose en un instrumento eficacísimo para influir en

(116) GABRIEL FRANCO, Nuevas Orientaciones en las Cuentas Públicas (del Presupuesto Liberal al Presupuesto Keynesiano), Revista de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. Tomo V, N° 19, JUL-SEP 1955., México, D. F., P. 141.

la evolución económica de la comunidad. Su finalidad natural, esto es, la de servir a la satisfacción de las necesidades colectivas de los grupos humanos, no desaparece; pero esta otra nueva de carácter accidental es de tal manera potente oscurece con su brillo todo lo que de histórico y tradicional pueda haber en la gestión financiera." (117)

Con la exposición de éstas ideas nos damos cuenta de los argumentos que sirven de base para que se lleve a cabo la transición del criterio liberal en materia de presupuesto.

En el estudio del presupuesto tradicional se resumen y concretan una buena parte de las actividades económicas del Estado; pero no comprende ni sintetiza la gestión pública en las nuevas áreas. De esta manera es como el impacto de las nuevas doctrinas en los usos presupuestarios de Norteamérica se registra en la Ley para Fomentar la Ocupación de 1946. En ella se definen a grandes rasgos, los objetivos de la Política Económica y se considera que el Gobierno, en colaboración con los otros organismos públicos y contando con la iniciativa privada, ha de tomar las medidas oportunas para promover la ocupación plena y el máximo de producción, acompañado del poder adquisitivo suficiente. Así, se asegura que "desde el momento en que se adopta como pauta de la política fiscal el principio de que el gasto conjunto deberá ser suficiente para asegurar la ocupación plena, cambian lógicamente las reglas de evaluación en la

(117) JOSE MA. NAHARRO MORA, Evolución y Problemas del Derecho Presupuestario, Anales de la Universidad de Valencia, Cuaderno II, Derecho, Año XXV, Curso 1951-52, Valencia, España, pp. 50 y 51.

preparación del presupuesto. El problema del equilibrio anual pasa a segundo plano. Lo importante es la ecuación en el tiempo, aún cuando se dilate el período de ajuste. Forzosamente se han de introducir cambios en los tipos de las contribuciones, en consonancia con las oscilaciones de la vida económica.

Los gastos no se analizarán en lo sucesivo, en términos de ganancias y pérdidas. Se medirán en función de sus repercusiones en la economía del país". (118)

"En aquella época del presupuesto tradicional tan to los gobernantes como los hacendistas actuaban bajo el -santo temor que inspiraba el déficit. Actualmente se desvanecieron, en parte esos temores; pero los principios de una sana administración siguen vigentes". (119)

Un efecto de la evolución de la teoría económica se va a manifestar en que tiene también su evolución en la doctrina de la deuda pública, y al efecto el maestro Naharro Mora nos dice: "La Hacienda puede y debe acometer en ciertos casos de depresión económica amplias políticas de gasto financiadas con deuda pública, cuyo éxito o fracaso no puede juzgarse desde el miope punto de vista de una amor tización regular y continua, sino desde el más elevado aunque no menos técnico, complicado y responsable de los efectos últimos de tal actividad sobre la renta nacional total-

(118) GABRIEL FRANCO., Ob. Cit., p. 144.

(119) Ibidem., p. 145.

y su distribución". (120)

Con base en estos argumentos aparte de otros muchos, es como en México se adopta en gran parte el criterio del presupuesto Keynesiano, dándole en la actualidad vigencia a su doctrina económica en lo referente al empleo, el interés y el dinero.

Así pues el presupuesto es una figura indispensable en la actualidad dentro del Régimen Financiero de los Estados Modernos, ya se hable de los occidentales o de los orientales; sin embargo, en México desde hace pocos años se implementó formalmente en nuestro sistema financiero, y así tenemos que a partir del Primer Congreso Nacional de Presupuesto Público en 1975, se empezó con insistencia a hablar del Presupuesto de Egresos de la Federación como un instrumento de Política Económica y como herramienta de administración.

En el Primer Congreso, se afirmó la tesis de hacer del Presupuesto de Egresos de la Federación, un documento que revelara todo un programa de gobierno y una previsión de actividades. Esta nueva connotación política del presupuesto, arrancó en el régimen del Presidente Luis Echeverría Álvarez, siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público, José López Portillo. Es pues en 1975 cuando se decide darle al presupuesto una orientación programática, pero ya para el año de 1976 las ideas cobran mayor solidez en el Segundo-

(120) JOSE MA. NAHARRO MORA, Ob. Cit., p. 53.

Congreso Nacional del Presupuesto Público, celebrado en la Ciudad de México el 24 de Agosto de 1976. En dicho Congreso el Lx. Miguel de la Madrid Hurtado pronunció una conferencia en la Primera Sesión Plenaria, en calidad de Sub-Secretario de Hacienda y Crédito Público; en la cual expone desde entonces importantes directrices en la materia y también acerca de la planificación. Dada la importancia de los conceptos enunciados en su intervención, considero pertinente exponer un breve resumen de la misma:

"POLITICA HACENDARIA Y EL SISTEMA DE PLANIFICACION"

"Hace algunos años todavía, la discusión en México sobre la planificación económica y social estaba tamizada de fuertes matices ideológicos.

Me parece que ésta polémica era más conceptual que real y que actualmente está superada. Hoy no existen sectores de opinión en México que puedan considerarse como opositores sustanciales de la planificación económica y social. Al contrario, los partidos políticos, las organizaciones de los trabajadores, empresarios y campesinos, amén de los expertos en cuestiones de administración pública y privada, coinciden en señalar la necesidad de establecer o desarrollar sistemas y mecanismos de planificación económica y social para hacer frente al presente y al futuro de la nación, en términos racionales y eficientes y con pleno respeto al marco Constitucional de la economía Mexicana, que aspira a conciliar los derechos individuales con los sociales, la libertad individual con la justicia distributiva y la indiscutible rectoría del estado en materia económica con la iniciativa y acción de los particulares.

El gobierno tiene que planear, en tanto que es una entidad administrativa que necesita hacer previsiones sobre el futuro y coordinar internamente sus organismos y programas, pero también tiene la responsabilidad conferida a él por el pueblo de vigilar las tendencias e implicaciones de los fenómenos económicos nacionales para responder oportuna-

mente con los instrumentos de que dispone. En éste sentido, la planeación de las acciones del sector público es también regulación de la actividad económica y armonización de sus tendencias. El gobierno necesita estar al tanto de los cambios económicos de origen interno y externo que pudiera afectar el bienestar nacional. Su planeación y administración deben, además, tener la capacidad para llevar a cabo los programas públicos de gasto que la sociedad va requiriendo.

Para cumplir con los programas de gasto, el gobierno no necesita allegarse recursos, lo que puede hacer en muy diversas formas, cada una de las cuales tiene también efectos distintos sobre la economía. Al nivel social, la restricción de recursos existe independientemente del tipo de organización económica, ya se trate de una economía de control central de mercado libre o mixta.

En cualquier caso, la sociedad se plantea el problema de como asignar efectivamente sus recursos para cumplir sus fines.

Esta limitación de recursos tiene su manifestación monetaria en la restricción financiera. Si los objetivos se alcanzan en términos monetarios, mediante la asignación del gasto, los recursos para cumplir los objetivos se presentan en la forma de disponibilidades monetarias expresadas en ingresos propios y en crédito. Lograr compatibilidad entre gasto, ingresos y crédito es la función financiera a que se enfrenta cualquier empresa; en este sentido, la analogía entre la función financiera de cualquier organización y la del gobierno es perfecta.

Sin embargo, a nivel del sector público, la importancia de sus gastos, de sus ingresos y de su crédito es de carácter macroeconómico por los efectos que las distintas magnitudes tienen sobre la actividad económica en general. La planeación financiera del Estado adquiere así una dimensión distinta, por la gran responsabilidad que significa la asignación correcta de sus distintos montos y la forma de su financiamiento.

El problema financiero es uno de los aspectos sus-

tanciales y críticos de cualquier proceso de planeación. Qué hacer y con qué, necesariamente implica, en una economía moderna, la compatibilización de recursos disponibles con acciones programadas, así como la previsión de los efectos de las acciones planeadas sobre la disponibilidad futura de los recursos que posibiliten, subsecuentemente otras acciones en el tiempo.

Por ello, toda tarea de planeación, para ser eficiente, debe considerar con el mayor cuidado los aspectos financieros, y esta necesidad es aún mayor cuando se trata de la planeación de la acción pública, la cual, por su propia naturaleza, tiene efectos de la mayor importancia sobre la comunidad. No es exagerado decir que la actividad financiera del estado es una determinante fundamental de la vida económica nacional; la forma en que el sector público se allegue sus ingresos propios, la forma en que los gaste y las formas que revista el uso del crédito público, tanto interno como externo, influyen decisivamente en las variables económicas fundamentales de la sociedad.

LA POLITICA DE INGRESOS: El sector público se allega de recursos propios fundamentalmente a través de dos vías: la tributaria y los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce para el mercado. Estos arbitrios constituyen los ingresos corrientes del sector y deben cubrir sus gastos corrientes o de operación, el servicio de su deuda y contribuir a financiar una parte del gasto de inversión de las entidades públicas.

Al fijar los impuestos, el Estado tiene como limitante la capacidad contributiva de los causantes y los requisitos constitucionales de la proporcionalidad y la equidad. También tiene que fijar los impuestos tomando en cuenta la capacidad administrativa de la recaudación tributaria. Pero, en forma muy importante la política tributaria tiene, necesariamente, que cuidar la incidencia económica que los impuestos tengan sobre las grandes variables del consumo, el ahorro y la inversión.

Lo anterior, fija limitantes al ejercicio de la política tributaria, que si bien por una parte, debe tener al allegamiento máximo de recursos al gobierno -

para la atención de las crecientes demandas sociales, debe cuidar que la comunidad acepte los gravámenes correspondientes, si bien no con alegría, si con un consenso razonable de que son equitativos y que no afectan negativamente los alicientes al trabajo, el ahorro y la inversión que son, en todas las sociedades y en todos los tiempos, el motor del progreso. Una adecuada mezcla de impuestos directos e indirectos, que graven equitativamente el gasto, el ingreso y la riqueza y que no desalienten las secuencias básicas de la economía debe ser la preocupación constante de los responsables de la política tributaria.

Debo hacer énfasis también en la necesidad de contar con una eficiente administración tributaria. De nada valen los esquemas más avanzados y teóricamente deseables, si no existe un aparato recaudador eficiente, honrado y respetado.

Los precios y las tarifas que cobra el sector público por los bienes y servicios que produce son el otro gran instrumento de la política de ingresos del Estado mexicano. El mantenimiento de un nivel adecuado en ellos que, como decíamos, sea suficiente para cubrir los costos de operación de las entidades productoras, así como el servicio de deuda y una parte razonable de sus programas de expansión, es un factor de primordial importancia para el financiamiento sano y firme de los planes de desarrollo del sector público mexicano.

POLITICA DE GASTO: Por lo que se refiere a la política de gasto, pienso que los sistemas de planeación que requiere el país deben tomar en cuenta la necesidad de programar, armónicamente el gasto corriente y el gasto de inversión.

Al nivel de la política hacendaria, la planeación del gasto público, así como su vigilancia y control, es premisa indispensable de una política sana de finanzas públicas.

En primer lugar, la responsabilidad financiera de los procesos de planeación implica que los presupuestos públicos no rebasen la disponibilidad de recursos reales, tanto propios como de crédito, para no incidir en presiones inflacionarias que

provoquen alzas distorsionantes en los niveles de precios y en la balanza de pagos. La presupuestación del gasto requiere de la simultánea presupuestación de los ingresos para el desempeño de una política financiera coherente.

En segundo término, debe destacarse la impostergable necesidad de que los presupuestos públicos sean considerados no como simple estimación hipotética de ingresos, gasto y financiamiento, sino como un instrumento de administración y control, así como monitores de evaluación de gestión. Cierro es que la rigidez absoluta es imposible en la técnica presupuestal, pero la excesiva flexibilidad en las partes estructurales del presupuesto hace imposible un sano ejercicio de la función financiera. Una administración moderna y eficiente requiere tanto de mejores procesos de planeación como de sistemas presupuestales válidos y responsables.

Desde el punto de vista financiero, es imperativo buscar una composición sectorial equilibrada de los planes y presupuestos públicos a la luz de los objetivos de la política económica y social. Ya hemos apuntado la necesidad de armonizar el gasto corriente con el de inversión, pero en ambos es necesario también hacer un esfuerzo de equilibrio entre los distintos sectores de la actividad pública, no sólo en función de las diversas tareas del estado, sino desde el punto de vista financiero, en atención a su productividad y a su capacidad de generar recursos adicionales que proporcionen bases ampliadas a la acción del Estado". (121)

En el resumen podemos ver algunas ideas del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, quien ahora como Presidente de la República está logrando que se lleven a cabo.

(121) Intervenciones del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, de Marzo de 1976 a Mayo de 1979. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, D.F.

Con base en lo anterior, podemos señalar que el presupuesto, al igual que los impuestos y el crédito público, constituyen en esta época uno de los más poderosos instrumentos del Estado para ejecutar su voluntad política con el objeto de reformar la estructura económica y social, y manejar la coyuntura. Ahora, más que nunca, se está utilizando al presupuesto como un eficaz medio para asegurar una redistribución socialmente justa de la renta nacional.

Con sobrada razón, el maestro Jacinto Faya cita a Maurice Duverguer, ya que afirma que "El presupuesto del Estado es el programa de acción del Gobierno, ya que los créditos previstos para los diferentes servicios muestran en forma precisa la actividad de éstos servicios y las posibles reformas que se quieran introducir". (122)

Más adelante Faya Viesca concluye afirmando que "Es incuestionable, que en la época moderna el presupuesto ya no es sólo un documento administrativo, y contable sino además, un poderoso proyecto socioeconómico del Gobierno. Ha adquirido una condición dinámica que antes no tenía, pues a pesar, como lo ha observado Somers, que el presupuesto tradicional repercutía en la economía del país, éste efecto de repercusión es uno de los fines más buscados por los gobiernos de tal manera, que el presupuesto público es una de las herramientas más importantes y de más peso práctico de que el

Estado se vale para insidir en los procesos económicos".

(123)

El Presupuesto entonces como hemos visto ya se agiganta como una figura jurídica muy importante en la vida de la Economía Nacional, y como un ejemplo de la utilidad que el Gobierno obtiene de él, es el hecho de que como un eficaz instrumento de Política Económica, y dada su flexibilidad, podemos citar las medidas de política presupuestaria que el Gobierno llevó a cabo según lo presupuestado para el año de 1981. En éstas, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, ya como Secretario de Programación y Presupuesto expuso: "El país se ha recuperado en forma extraordinaria; se ha logrado alcanzar y sostener un crecimiento acorde con los grandes objetivos nacionales dentro de un ambiente internacional que ha resultado más incierto, riesgoso y fluctuante que en el pasado. Sin embargo, México crece y se transforma aceleradamente en beneficio de los mexicanos". (124) Más adelante explica los problemas que se produjeron cuando presentó el Primer Informe de Avance de la Ejecución del Plan Global de Desarrollo entre los que se mencionaban la inflación, el déficit de las finanzas y también el desequilibrio en el sector externo. De esta manera afirmó: "Esta serie de problemas, influenciados recientemente por la situación internacional deteriorada particularmente en materia de tasas de interés, de precios de los hidrocarburos y otras materias primas en el mercado internacional- han requerido que con la ade--

(123) Ibidem. p. 226.

(124) MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Medidas de Política Presupuestaria, Comercio Exterior, Vol. 31, No. 18, Agosto de 1981, México, D. F., p. 921.

cuada flexibilidad con que se deben concebir y manejar los instrumentos de política, el Gobierno Federal haya dictado ya una serie de medidas que el Presidente López Portillo mencionó en la entrevista que se le hizo el pasado 10 de Julio. (1980). Estas son el control selectivo de importaciones, el refuerzo y el apoyo a nuestras exportaciones y la reconstrucción de la plataforma de exportaciones de petróleo dada a conocer el día de ayer (14-Jul-80), la cual debemos considerar como un éxito relevante político y económico del Presidente López Portillo, así como otras medidas adicionales. En este conjunto de medidas, debido a que se están manejando los diversos instrumentos de política económica en forma coordinada y complementada se ha incluido la decisión de ajustar hacia la baja el presupuesto de Egresos de la Federación para 1981, con base en las facultades y necesidades que implica la instrumentación de dicho presupuesto". (125)

Finalmente se establecieron los lineamientos generales para la reducción presupuestaria, donde señaló: "El gasto público de 1981 se reducirá en 4% del presupuesto --- anual de cada entidad del Sector Público Federal. Estimamos que esta medida tendrá un impacto agregado del orden de 90,000 millones de pesos durante el curso de 1981, se aplicará de inmediato". (126)

(125) MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Ob. Cit. p. 922.

(126) Ibidem, p. 922.

Cabe señalar que las medidas de política Presupuestaria que acabamos de mencionar para el año de 1981; la mayoría no se logró llevar a cabo, ya que si bien el gobierno se había planteado tales propósitos, precisamente a finales de ese año y principios de 1982 es cuando se van a presentar inicialmente los síntomas más fuertes en la agudización de la crisis.

Si bien es cierto que se logró reconstruir la plataforma de exportaciones petroleras (hay que hacer notar que con base en financiamiento del exterior); también es cierto que de ninguna manera se logró un índice mínimo de reducción presupuestaria; por el contrario, se solicitaron en su oportunidad ampliaciones al Presupuesto.

Con base en lo anterior podemos afirmar específicamente que la Política Presupuestaria trazada por el gobierno de López Portillo fracasó en su ejecución.

Por otro lado, simpatizamos con las ideas que en relación con el presupuesto, ha sustentado el Argentino Roberto V. Cinetto; y consideramos que es oportuno citarlas, ya que él las desarrolla con base en los problemas que se presentan en su país, pero que creemos son en parte parecidos a los nuestros en esta materia. Así, señala que: "El presupuesto puede ser un instrumento al servicio de la Política Económica, porque tanto los ingresos como los gastos públicos están estrechamente vinculados con el desenvolvimiento económico de la comunidad. De esta forma y sin perder sus reglas tradicionales de unidad, universalidad, anualidad, etc., el presupuesto puede proyectarse contemplando situaciones coyunturales o bien, como instrumento al servi-

cio del plan económico, allí donde la actividad económica global está planificada". (127) Este autor continúa más adelante opinando que "El presupuesto Económico Nacional representa los principales procesos que se dan en los cuatro sectores primordiales de la economía: a).- Presupuestos de los consumidores; b).- En el Sector de las Empresas; c).- En el sector externo; y d).- En el presupuesto del Estado. Sirve para analizar las relaciones que existen entre estos sectores económicos; y sobre todo, para estudiar las conexiones recíprocas que se establecen entre las medidas económicas del Estado, por un lado, y las transacciones de los consumidores, los empresarios y el comercio exterior por el otro. De modo que se trata de un instrumento de previsión integral que permite conocer el comportamiento, la interrelación y la evolución que experimentan las grandes variables económicas. De esta forma, se parte de una base para poder formar decisiones oportunas y racionales de Política Económica. El conocimiento anticipado de que, como, cuanto, cuando y donde se va a producir y a gastar globalmente, va a permitir, con cierta aproximación, concebir estrategias de desarrollo o de expansión en sectores considerados como de interés por las autoridades políticas; e incluso, mitigar los efectos de los ciclos económicos. Se ha entendido finalmente, que el presupuesto gubernamental está injertado en la vida económica y que las relaciones entre los sectores público y privado son muy estrechas;

(127) ROBERTO V. CINETTO, El Presupuesto, Lecciones y Ensayos, 2a. Epoca, No. 3, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Sept. 1983, Buenos Aires. Argentina. p. 273.

ésto ha dado lugar a profundas transformaciones, no sólo en la teoría de la Hacienda Pública sino en toda la economía, al extremo de modificar radicalmente las reglas del juego propias de la economía clásica; y las preocupaciones que antes se concentraban en el equilibrio presupuestario hoy propician el equilibrio global de la organización económica". (128)

Con lo anterior hemos logrado analizar al Presupuesto público tal y como lo estamos viviendo en estos momentos, y de ahí la gran importancia que reviste su estudio para poder mejorar las técnicas adecuadas de aplicación en la vida financiera nacional. De esta manera vamos a lograr hacer frente a la crisis económica actual con mayor eficiencia y rapidéz.

Cabe destacar también, que la importancia del Presupuesto en los últimos 5 años, ha sido determinante para el desarrollo nacional. Por otro lado, aunque es cierto que el gobierno ha tratado de solucionar el problema financiero, a través de dicho instrumento; también es cierto que no ha encontrado la solución al problema económico, ya que los factores originarios de la crisis actual son diversos.

Por último queremos señalar, que en menor medida la política presupuestaria ha coadyuvado en la solución del déficit financiero público.

(128) ROBERTO V. CINETTO, Op. Cit., p. 275.

C A P I T U L O I V

4. LOS INGRESOS DE LA FEDERACION

4.1. Concepto y Clasificación.

4.2. Regulación Constitucional de los Ingresos.

a).- Artículo 31 Fracción IV Constitucional.

b).- Artículo 72 Inciso h Const.

c).- Artículo 73 Fracción VII Const.

d).- Artículo 73 Fracción VIII Const.

e).- Artículo 28 Párrafo IV Const.

4.3. Algunas cuestiones más de los Ingresos.

4.4. Análisis de la Ley de Ingresos de la Federación para 1985.

4.1. CONCEPTO Y CLASIFICACION

A.- CONCEPTO.-

Al hablar de los Ingresos de la Federación, es necesario, determinar en principio lo que se entiende por Ingreso Público, y al respecto el maestro Serra Rojas asegura que "Es el dinero que reciben el Estado y los demás entes de derecho público, por diferentes conceptos legales y en virtud de su poder de imperio o autoridad". (129) Es acertado el criterio anterior, pero también tenemos el punto de vista del maestro Rodríguez Bereijo quien en forma -- concreta asegura que: "se definen los ingresos públicos como las sumas de dinero que perciben el Estado y los demás entes públicos para cubrir con ellas sus gastos". (130)

Más adelante nuestro autor continúa señalando que, es necesario apoyarse en un concepto netamente jurídico de ingreso público, por lo que cita el concepto del Profesor Cortés Domínguez, quien asegura acertadamente que los ingresos públicos "son prestaciones pecuniarias derivadas de Derecho Público o de Derecho Privado, mediante las cuales el Estado y los demás entes públicos hacen frente al cumplimiento de sus obligaciones pecuniarias respectivas (gasto público)". (131)

(129) ANDRES SERRA ROJAS, Ob. Cit. p. 33.

(130) ALVARO RODRIGUEZ BEREIJO, Ob. Cit. P. 153.

(131) Ibidem. p. 153.

Otro criterio bastante claro es el que sustenta el Dr. Miguel Acosta Romero; y éste señala que: "Entendemos por ingresos de Derecho Público las percepciones que, en dinero, o en especie, obtiene el Estado como autoridad de los particulares, conforme a las disposiciones legales y cuyo pago es obligatorio". (132) Particularmente puedo decir que me adhiero al punto de vista que sostiene el -- maestro Serra Rojas, en cuanto que su señalamiento resalta el poder de imperio o autoridad que tiene el estado para percibir cantidades de dinero por diferentes conceptos legales; el maestro Rodríguez Bereijo añade que el objeto de esas cantidades de dinero es para cubrir con ellas los gastos del estado. Finalmente el Dr. Acosta Romero resalta -- el carácter obligatorio que tienen los particulares en el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas. Indudablemente que los particulares siempre estarán obligados a otorgar las prestaciones pecuniarias que el estado requiera para ejercer su gobierno, estas obligaciones ha -- brán de cumplirse en forma directa a través de los impuestos o indirectamente, a cambio de servicios que proporcione el estado en términos generales.

B.- CLASIFICACION. -

Respecto a la clasificación de los Ingresos Públicos diremos que a estos se les ha dividido en numerosas formas. En el pasado se establecieron divisiones de acuerdo con la fuente o el origen de los mismos, tal es el caso de la clasificación que establece Griziotti, para quien los re

(132) MIGUEL ACOSTA ROMERO, Ob. Cit. p. 590.

cursos del estado se clasifican según su origen, ya sea - que provengan de pasadas, presentes o futuras generaciones. Y así afirma que de las pasadas generaciones se perciben - ingresos de fuentes que ellos crearon, tales como: las rentas patrimoniales, utilidades de instituciones públicas, - utilidades de empresas económicas y utilidades de empresas públicas; De las presentes generaciones las fuentes de ingresos son: contribuciones de guerra, multas e ingresos penales y contribuciones ordinarias y extraordinarias, que - comprenden impuestos directos, impuestos indirectos, tasas y contribuciones especiales. Finalmente este autor señala que con cargo a las futuras generaciones, se puede recurrir a las siguientes fuentes de ingresos: deuda flotante, emprésitos forzosos, voluntarios o patrióticos y emisión de papel moneda. (133)

Otro criterio de clasificación es el que establece el tratadista Argentino Rafael Bielsa; quien realiza su división con base no en las fuentes de los recursos, sino a es - tos mismos los clasifica en tres grupos: a).- Nacionales, -- Provinciales y Municipales; b).- Ordinarios y Extraordina -- rios, siendo los primeros aquellos ingresos que se recaudan en cada ejercicio fiscal, legalmente autorizados y los segun - dos, los destinados a sufragar gastos no previstos o défi -- cits presupuestarios; y c).- Originarios y Derivados, siendo los primeros los que provienen del patrimonio del ente público, y los segundos los que derivan del patrimonio de los par

(133) EMILIO MARGAIN MANAUTOU, Introducción al Estudio del - Derecho Tributario Mexicano, Editorial Universidad Au - tónoma de Sn. Luis Potosí, 6a. Edición, S.L.P. México, 1981, p. 62 .

ticulares, como son los impuestos, tasas y contribuciones especiales. (134)

Una clasificación importante es la que expone -- Sergio Francisco de la Garza en su obra correspondiente y al respecto asegura que la clasificación de los ingresos públicos básicamente es en: a).- Originarios y Derivados y b).- Ordinarios y Extraordinarios. Son ingresos originarios aquellos que tienen su origen en el propio patrimonio del estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta.

Los ingresos originarios coinciden con el tipo de ingreso llamado "producto" por el Código Fiscal de la Federación (Art. 3º último párrafo). Son ingresos derivados - aquellos que el Estado recibe de los particulares, es decir, que no provienen de su propio patrimonio. Por exclusión, - son ingresos derivados todos los que no tienen la categoría de ingresos originarios. Son ingresos derivados los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los aprovechamientos y los empréstitos. (135) Para Flores Zavala, son ingresos ordinarios aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios; y son ingresos extraordinarios aquellos que se per

(134) EMILIO MARGAIN MANAUTOU, Ob. Cit. p. 64.

(135) SERGIO FCO. DE LA GARZA, Derecho Financiero, Editorial Porrúa, 10a. Edición, México, D.F., 1980. pp.102 y 103.

ciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, -- epidemia, catástrofe, déficit, etc. (136)

Cabe destacar principalmente, la clasificación -- que se hace de los ingresos públicos desde el punto de vista jurídico, estableciéndose básicamente en Ingresos de Derecho Privado y en Ingresos de Derecho Público, y también en Ingresos Tributarios y no Tributarios. Con base en lo anterior en la doctrina de Derecho Financiero ha sido tradicional ésta clasificación entre ingresos de derecho público e ingresos de derecho privado. Conforme a dicha clasificación quedarían encuadrados dentro de los ingresos de derecho público los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los monopolios fiscales y la expropiación por causa de utilidad pública; en la segunda clasificación quedarían integrados todos aquellos otros ingresos de derecho público.

Por otro lado, la división de ingresos del estado en dos grandes ramas: la de ingresos tributarios por una parte, y la de ingresos no tributarios, por la otra; se da en función de las diferencias estructurales y funcionales de las instituciones de requisa, de la expropiación y de la imposición, las cuales son tan profundas que no es posible hacerlas comunes a las unas y a las otras. No es sólo el -

contenido material lo que es profundamente diverso en la requisición o en la expropiación, sino es profundamente distinto el fundamento jurídico, la estructura de la institución, la función. (137) De esta forma es como el maestro Sergio Fco. de la Garza afirma que "dentro de los ingresos tributarios quedan comprendidos exclusivamente los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. En los ingresos no tributarios quedan comprendidos todos los demás ingresos públicos, sea que deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público, como la requisición, o de un acto de derecho privado, como puede ser la venta de bienes del Estado". (138) En forma regular, se ha aceptado teóricamente la clasificación de los ingresos que atiende básicamente a separarlos en Ordinarios y Extraordinarios.

Una última clasificación de los ingresos que exponemos es la que se realiza conforme a nuestra legislación en el Código Fiscal de la Federación vigente, que en sus artículos detalla:

Artículo 2º- "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social y derechos, los que se definen de la siguiente manera:

I.- Impuestos.- "Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas o morales que se en-

(137) SERGIO FCO. DE LA GARZA, Ob. Cit. P. 104.

(138) Ibidem, p. 104.

cuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de éste artículo".

II.- Aportaciones de Seguridad Social.-"Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo estado".

III.- Derechos.-"Son las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento - de los bienes de dominio público de la nación".

Artículo 3º.- "Son aprovechamientos los ingresos que percibe el estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de éste Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y - participan de su naturaleza.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de -

bienes del dominio privado". (139) Como podemos apreciar, la clasificación establecida en el Código Fiscal de la Federación es clara y por lo tanto es la más aceptada en la práctica.

Finalmente, considero importante las ideas que en esta materia aporta el maestro Margain Manautou; para él, los ingresos del estado únicamente se dividen en: a).- Contribuciones y b).- Otros ingresos. Y al efecto señala: -- "Dentro del grupo de contribuciones quedan comprendidos los siguientes conceptos: impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales; y comunes a estos tres tributos; impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago, o sea lo que comunmente se conoce como rezagos: multas por violaciones a ordenamientos tributarios, y los recargos punitivos o moratorios, por la falta de pago oportuno de los tributos.

Dentro del grupo de otros ingresos, quedan comprendidos: los productos, o sea los ingresos derivados de la explotación de bienes del dominio público, y del dominio privado; utilidades de organismos descentralizados y empresas en las que el estado es accionista mayoritario o minoritario; los derivados de las ventas de bienes y valores; los de recuperaciones de capital; etc.

(139) JAVIER MORENO PADILLA, Prontuario de Leyes Fiscales, - Código Fiscal de la Federación, Editorial Trillas 9a. Edición, México, D.F. 1984, p. 28.

Los aprovechamientos, que comprenden entre otros ingresos: multas no impositivas, recargos no tributarios, indemnizaciones, regalías, etc. Y por último los ingresos derivados de financiamientos crediticios tales como: emisión de bonos, emisión de papel moneda, descuento de documentos, empréstitos, etc." (140)

4.2. REGULACION CONSTITUCIONAL DE LOS INGRESOS

a).- ARTICULO 31 FRACCION IV CONSTITUCIONAL

En este artículo encontramos el espíritu de toda la vida tributaria en nuestro sistema legal, al efecto establece que: "Son obligaciones de los mexicanos: CONTRIBUIR para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Del texto del mismo se desprenden varias cuestiones entre las que podemos analizar las siguientes:

1a.- En primer término tenemos que aquí encontramos el origen o fundamento de la obligatoriedad que existe para cumplir con los impuestos y todos los tributos que fije el Estado, por parte de los sujetos pasivos de los créditos fiscales (aquí debe entenderse a todos los causantes que encuadren dentro de los supuestos señalados en las leyes secundarias y se consideran en igual situación a los extranjeros).

(140) EMILIO MARGAIN MANAUTOU, Ob. Cit., p. 68.

2a. En segundo lugar se contempla el aspecto de que dicha contribución será para cubrir los gastos públicos; entendiéndose con ésto que el destino de las contribuciones será precisamente para satisfacer las necesidades que demanda la administración pública en su gestión, ejerciendo así el gasto público. En consideración a lo anterior la administración pública deberá hacer uso de esas contribuciones ajustándose a los lineamientos Constitucionales y legales señalados para poder ejercitar el gasto público; esto es, dichos gastos deberán de realizarse en términos de los artículos 73 fracción VII; 74 fracción IV y 126 de la Constitución principalmente, así como lo que disponga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en el capítulo respectivo.

Se afirma que una erogación hecha por la Federación se reputará como gasto público si reúne las siguientes características:

I.- Que la erogación sea hecha a través de la administración activa, o sea a través de las Secretarías y Departamentos de Estado (es decir la administración Pública Ejecutiva).

II.- Que la erogación se destine a la satisfacción de las funciones de los entes que constituyen la administración activa de la federación. (aquí es donde se señala que la administración pública cumplirá con los criterios señalados por el presupuesto y los objetivos contenidos en los programas). El artículo 74 fracción IV párrafo 4º señala "La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". Como podemos ver, de

esta manera se ejerce control sobre el destino final de las contribuciones, a través de los egresos de la Federación.

III.- Que la erogación esté prevista en el presupuesto de egresos. Es decir, que no es suficiente que el gasto se haga a través de la administración pública y conforme a los objetivos contenidos en los programas, sino que además es indispensable que el renglón correspondiente se encuentre previsto en el Presupuesto de Egresos. El artículo 126 de la Constitución nos da el fundamento de la idea anterior, ya que señala: "No podrá hacerse pago alguno que no este -- comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". De ésta manera se asegura en mayor medida que el monto de los tributos será utilizado adecuadamente para satisfacer aquellos gastos determinados en el Presupuesto.

IV.- Que la erogación se haga con cargo a la partida destinada al renglón respectivo. Con ésta última idea, se pretende llegar al detalle o la especialización más aproximada de los gastos, con lo cual se podrá llevar un mayor balance entre lo percibido a través de los tributos y lo gastado en lo específicamente señalado en el presupuesto.

3a. Es referente a la Competencia que existe entre la Federación, Estados y Municipios, respecto de la titularidad de los Créditos Fiscales. La competencia se desprende en primera instancia de nuestro sistema federal, y en segunda instancia de la Constitución misma. Nuestro sistema Federal presupone la soberanía de los estados para administrarse y vigilar su economía, pero en materia fiscal, por ser conveniente para ellos mismos y la Federación, se ha acordado establecer la coordinación fiscal en el cobro de determinados tributos,

en función de que se trate de una materia de interés federal o no. Así, el artículo 124 de la Constitución establece "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

En tales condiciones, es lógico deducir que las atribuciones que no están expresamente concedidas a la Federación, deberán entenderse como reservadas a los Estados, así es como en el artículo 73 fracción XXIX de la Constitución se asienta "El Congreso tiene facultad; para establecer contribuciones:

- 1º Sobre el comercio exterior.
- 2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del Artículo 27.
- 3º Sobre Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros.
- 4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y
- 5º Especiales sobre :
 - a) Energía Eléctrica.
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d) Cerillos y fósforos.
 - e) Aguamiel y, productos de su fermentación.
 - f) Explotación forestal, y
 - g) Producción y consumo de cerveza".

En razón al artículo que hemos citado, la Federación tendrá titularidad para regular las actividades expresamente señaladas aquí, en materia de contribuciones; además de muchas actividades económicas que se reserva, inclu-

yendo las que expresamente se prohíben a los estados en los artículos 117 y 118 de la Constitución. Con ésto, se desprende que dichas actividades prohibidas le corresponderá - realizarlas en forma exclusiva el Congreso de la Unión y el Titular del Poder Ejecutivo. El maestro Margain Manautou - aporta una interesante opinión al respecto y establece que existen dos tésis respecto a la competencia impositiva de la Federación y de las Entidades Federativas; de esta manera afirma:

"1a.- En la fracción XXIX se ennumeran determinadas fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la Federación, pero sin que ello signifique que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto sea necesario para cubrir los gastos públicos, en los términos de la fracción VII del mismo artículo 73 Constitucional, o sea, que si las contribuciones que se establecen gravando las fuentes que consigna la citada fracción XXIX no son suficientes para cubrir el presupuesto, entonces la Federación puede concurrir con los Estados, afectando otras fuentes, hasta obtener los recursos suficientes.

2a.- La Federación sólo puede gravar las fuentes que enumera la fracción XXIX y que estas fuentes rindan los recursos necesarios será cuestión de cuotas, tasas o tarifas más o menos elevadas, pues pretender que la Federación puede establecer contribuciones sobre fuentes distintas, sería violar el principio consignado en el artículo 124 de la -

Constitución". (141)

Termina el maestro señalando que en la vida práctica la primera tesis es la que priva en la actualidad. -- Conviene aclarar que a últimas fechas el problema de la -- competencia impositiva entre la Federación y las Entidades Federativas se ha subsanado de gran manera a través de los diferentes convenios de Coordinación Fiscal que se han celebrado entre los gobiernos correspondientes; de las disposiciones reguladoras y del procedimiento que contiene la ley de Coordinación Fiscal, viene a dar a todos una participación más equitativa de los ingresos disponibles por medio de los distintos impuestos federales.

La Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de Diciembre de 1978 y entró en vigor el 1º de Enero de 1980.

Esta ley tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

- 1.- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal.
- 2.- Establecer la participación que corresponda a las Haciendas Públicas, locales y municipales en los ingresos federales.
- 3.- Distribuir en esas entidades las participaciones.

(141) EMILIO MARGAIN MANAUTOU, La Constitución y Algunos Aspectos del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Universidad Autónoma de Sn. Luis Potosí, 1a. Edición, S.-L.P. México, 1967 p. 97.

- 4.- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- 5.- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

En éste mismo aspecto, son notables los avances que actualmente en materia de Coordinación Fiscal se han obtenido, y así podemos mencionar las siguientes ventajas logradas:

- . Se ha logrado dar uniformidad a la imposición tributaria nacional.
- . Se ha minimizado en términos generales la múltiple tributación.
- . Se le ha simplificado la determinación y pago de los impuestos al contribuyente.
- . Se ha aumentado la eficacia recaudatoria al delegar a los estados la administración de ciertos tributos federales. (Por ejemplo el Impuesto Predial).

En este mismo orden de ideas, diremos que se habla mucho acerca de dar independencia a las autoridades locales en uno o más campos de imposición. Sin embargo, en muchos países (como en México) parece ser que la opinión que prevalece es -- que como las autoridades locales son producto del gobierno central la expresión de independencia es difícilmente apropiada en este contexto. Lo anterior se sostiene en función de que al gobierno local se le ha apreciado desde dos ángulos diferentes, y al respecto se dice: "En términos generales, hay dos formas diferentes de ver al gobierno local. Primero el gobierno local puede ser visto como un sistema por medio del cual las políticas determinadas centralmente, son administradas localmen-

te por unidades que actúan esencialmente como agentes. Las unidades gubernamentales locales o no tienen ningún poder para recolectar sus ingresos, o si lo tienen tal poder estaría muy limitado y, en términos financieros, sin importancia.

La otra forma de analizar el gobierno local es considerarlo como un sistema donde la autoridad política real está descentralizada hacia los niveles inferiores del gobierno. Aquí las autoridades locales normalmente se esperaría que recolectaran una parte substancial de los recursos financieros requeridos para proporcionar los servicios locales - a través de la imposición de impuestos y multas locales".(142)

Se puede argumentar válidamente que un sistema local de gobierno no puede existir donde la autoridad local no tenga poder de imponer y recaudar sus propios impuestos.

En términos generales, el progreso de las autoridades locales en muchos, quizá en la mayoría de los países en desarrollo está limitado por la carestía de fondos de capital e impuestos inelásticos. Con base en lo anterior, se ha tratado de solucionar el problema con los elementos que se disponen en el momento, por eso se asegura: "En lugar de concentrar enteramente la atención en como las autoridades pudieran dárseles más independencia respecto de sus facultades en el campo de la imposición local, sería probablemente más productivo y más benéfico para las autoridades estatales y locales

(142) ROWLAND, L., El Argumento por Ingresos Locales Independientes, Trimestre Fiscal, Año 4, No. 16, Ene-Mar. 1983, Guadalajara, Jal. México, pp. 65 y 66.

si la atención se prestara primero al problema de proporcionar a las autoridades estatales y locales una mayor seguridad y estabilidad en relación con los ingresos impositivos ya designados a ellos por el gobierno estatal". (143)

Cabe siempre, tener muy presente que la participación en los ingresos centrales constituye la esencia del federalismo fiscal. La participación en los ingresos se precisa principalmente como una alternativa, o mejor como un suplemento a una forma más racional para financiar el federalismo y la crisis fiscal de estados y municipios en buena parte constituye el resultado de no adoptar unas instituciones fiscales más adecuadas. Por otra parte, en México las necesidades de ingresos de los estados y municipios crecen más rápidamente que la producción nacional; además, las recaudaciones tributarias tradicionales de éstos gobiernos crecen más despacio que la producción nacional. Como resultado, las necesidades de los ingresos fiscales superan a las recaudaciones reales a menos que se aumenten continuamente los tipos impositivos. Desde la perspectiva de los estados y municipios el desajuste fiscal adquiere el aspecto de una verdadera crisis fiscal. Esta situación se presentó originalmente en los Estados Unidos de Norteamérica y tenemos una proposición interesante como solución al problema que nos señalan Mc. Lure y Charles E. que afirman: "Evidentemente, una de las soluciones consiste en que el gobierno federal comparta sus ingresos fiscales con los esta-

(143) ROWLAND, L., Ob. Cit., p. 70.

dos y municipios. Este programa obviaría la necesidad de reducir los impuestos federales y de aumentar los impuestos estatales y locales, y de transferir a nivel federal aquellas funciones que pueden desempeñarse mejor a un nivel inferior. Además, los impuestos federales progresivos sobre la renta se utilizarían para financiar actividades estatales y municipales, evitando así la necesidad de aumentar el uso de impuestos estatales y locales regresivos o el riesgo de alejar la industria de un estado o municipio, debido al recurso a impuestos de carácter más progresivo. Finalmente se preservaría la potencia fiscal, y por ende la viabilidad, del federalismo descentralizado". (144)

Finalmente para terminar este comentario, quiero señalar que el Gobierno Mexicano ha adoptado las medidas necesarias adecuadas conforme a las técnicas fiscales para solucionar dicho problema. Prueba de ello lo encontramos en el Programa de Fiscalización Nacional 1984 Coordinado con Entidades Federativas, el cual textualmente señala:

"Uno de los propósitos de la actual administración (Lic. Miguel de la Madrid) manifestado en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, pretende que las acciones del Estado derivadas de la planeación, queden articuladas en sus tres ámbitos de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

Por ello dentro del Plan Nacional de Desarrollo, los lineamientos señalados para recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno referente a -

(144) MC. LURE JR. Y CHARLES E. Participación en los Ingresos: ¿ Una alternativa hacia el Federalismo Fiscal Racional?, Trimestre Fiscal, Año 4, No. 18, Jul-Sep. 1983
Guadalajara, Jal. México. p. 29.

la política fiscal, se orientan a fomentar el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lo cual se deberá instrumentar una coordinación fiscal que sienta las bases de un sistema recaudatorio integral de impuestos Federales, Estatales y Municipales; que se traduzcan en un fortalecimiento conjunto de las finanzas de los tres niveles de Gobierno.

La recaudación de impuestos es para el Gobierno Federal la fuente más sana de financiamiento, es un importante instrumento de política económica para alcanzar los objetivos de crecimiento, desarrollo y justicia social". (145)

4a. La parte final de la fracción IV del artículo 31 Constitucional sentencia la manera proporcional y equitativa que dispondrán las leyes secundarias en relación con los montos de las contribuciones que se cobren.

Cabe señalar en este sentido, que las leyes en términos generales han observado los conceptos de la proporcionalidad y la equidad en la aplicación de las contribuciones, aún cuando en esta época de crisis económica que vivimos, los montos de los tributos han registrado notorios aumentos, pero sin embargo guardando siempre en los casos correspondientes la proporcionalidad y la equidad exigidas constitucionalmente.

Conviene aquí detenernos un momento para señalar que difícilmente en la doctrina se ha llegado a la unificación del

(145) ALFONSO GONZALEZ MATEOS, Programa de Fiscalización Nacional 1984, Coordinado con Entidades Federativas (Estudio y Proyecto), INDETEC, No. 32, Feb-Mar. 1984, Guadalajara, Jal. México. Pp. 2 y 3.

criterio sobre los términos de la "proporcionalidad y equidad" de los impuestos o tributos.

Cierto es que para entender dichos términos, es necesario analizarlo desde el punto de vista económico, ya que es innegable que las bases de los mismos son netamente económicas y de ahí que en tal aspecto encontremos una respuesta más adecuada. Se ha dicho que la proporcionalidad de los impuestos debe atender al bienestar y no al ingreso de las personas y que la equidad de las tarifas progresivas puede juzgarse a partir de las curvas de utilidad económica. El maestro Robles Glenn nos aclara que: "En efecto, si la estabilidad marginal del dinero es constante, el impuesto al ingreso debe ser proporcional, puesto que el ingreso y el bienestar son proporcionales; si la utilidad marginal es creciente, el impuesto debe ser regresivo, y si es decreciente el impuesto debe ser progresivo. Este razonamiento explica por qué se considera equitativa una tasa progresiva si se juzga que en los altos niveles de ingresos la disminución de bienestar es menor que en los bajos, de aplicarse una tasa impositiva uniforme. Se concluye que antes de juzgar de la equidad de los impuestos, es necesario conocer las características aún de origen subjetivo, como es el -- bienestar de los sujetos a los que se va a aplicar".(146)

También se habla de la incidencia de los impuestos como de-

(146) JOSE LUIS ROBLES GLENN, Equidad y Proporcionalidad en el Impuesto, Revista de la Facultad de Derecho de México, U.N.A.M., Tomo XIV, No.55. Jul-Sep. 1964, México, D.F. p. 769.

terminantes en última instancia, para saber si los impuestos son o no proporcionales al bienestar, es decir, si son equitativos. A este respecto el profesor Glenn apunta: -- "Considérese como ejemplo el de un impuesto indirecto que incide en una gran variedad de capas de población, de ingresos muy diversos. Si existe correlación entre el volumen de la prestación gravada y el ingreso del sujeto en el que incide el impuesto y además la utilidad marginal del dinero es decreciente, tal impuesto debe ser progresivo para que sea equitativo.

El monto de las tarifas impositivas está condicionado por los mecanismos de incidencia. Para poder respetar el principio de Equidad es necesario, pues, repartir la carga impositiva en términos de los sujetos en los que incidirá el impuesto". (147)

Así las cosas, podemos destacar cinco conclusiones importantes, acordes con el criterio sostenido por Robles - Glenn, y estas son:

- 1a.- Equidad en materia de impuestos significa proporcionalidad no respecto al ingreso, sino al bienestar;
- 2a.- La riqueza y el ingreso pueden ser indicadores adecuados del bienestar;
- 3a.- La forma en que el principio de equidad se aplica a los impuestos sobre la riqueza y el ingreso, depende de la utilidad marginal del dinero.

4a.- La incidencia del impuesto condiciona en última instancia, la distribución de la carga fiscal en forma equitativa, la cual queda definida tanto por el monto de cada impuesto como por la estructura de su tarifa, y

5a.- No es posible trazar, aplicar y juzgar un sistema impositivo equitativo, sino a base del conocimiento de la estructura del medio económico en que opere.

Finalmente queremos establecer que en la práctica el criterio que rige es el que ha sustentado en sus tesis-jurisprudenciales la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que responden a la interrogante de la proporcionalidad y equidad en forma correcta. En este mismo sentido se puede anotar que es muy difícil llegar a una comprensión total de lo que debemos entender por proporcional y equitativo, y al efecto Roberto Anguiano Equihua anota el siguiente punto de vista de John Stuart Mill: " a menos que nos enfrentemos a la idea de lo que es perfectamente justo, no podemos hacer ninguna aproximación correcta respecto de la justicia en la aplicación práctica. Yo diría que la primera regla es la regla general de tributación, o sea la igualdad, es decir, la imposición en proporción a los medios". (148) Más adelante Anguiano Equihua continúa y precisa un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señala -- "los impuestos deben ser proporcionales a las facultades de los contribuyentes, a las rentas o al capital, según el sistema que se adopte. Si se trata de impuestos indirectos el

(148) ROBERTO ANGUIANO EQUIHUA, Las Finanzas del Sector Público en México, Edit. Textos Universitarios, 1a. Ed. México, D.F., 1968. p. 113.

hecho que los causaes lo que la ley tiene en cuenta y la contribución debe estar en proporción a la importancia del acto".

Finalmente, Anguiano Equihua expresa su punto de vista que de la misma manera comparto, y afirma: "Es obvio que cuando se habla de que los impuestos deben ser proporcionales a las facultades de los contribuyentes, se quiere dar la idea de la progresividad que se hace necesario imprimir a los impuestos para que sean equitativos. En conclusión, se puede decir que lo que prescribe el precepto significa que los individuos deben contribuir en forma proporcional a su capacidad económica, para que la imposición sea equitativa. Y ello se logra con la aplicación de tarifas progresivas en los impuestos al ingreso". (149)

b).- ARTICULO 72 INCISO H CONSTITUCIONAL

Este artículo queda comprendido en el Título Tercero del Capítulo Segundo Sección II de la Constitución, y se refiere a la iniciativa y formación de las leyes; en el texto del artículo se señala: "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, interválos y modo de proceder en las discusiones y votaciones". El inciso H contiene precisamente una excepción al señalamiento que hace el artículo

72; y de esta manera es como en él se precisa: "La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con EXCEPCION de los proyectos que versaren sobre EMPRESTITOS, CONTRIBUCIONES O IMPUESTOS, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados".

Sin lugar a dudas que los asuntos de empréstitos, contribuciones e impuestos, son de gran trascendencia e importancia para la nación, por lo que considerarlos como excepciones a la disposición del Art. 72, es acertado, y se dá, creo yo, por tratarse de asuntos en donde es necesario que la participación del pueblo sea lo mayor posible, en relación con las determinaciones que se tomen precisamente en la Cámara de origen que va a ser la de Diputados. Lo anterior se presenta en virtud de que los diputados son los representantes de la población, y por este hecho, se puede hacer que se tome en cuenta con mayor fuerza, el sentir generalizado de los ciudadanos. Las contribuciones, empréstitos e impuestos, tienen consecuencias para todos los mexicanos, por lo que es un asunto de interés nacional, con lo cual se deduce que el legislador no se equivocó al darle prioridad a la Cámara de Diputados, para el tratamiento legislativo de la materia. En conclusión podemos ver aquí dentro del texto de este inciso signos inequívocos de un verdadero objetivo democrático.

c).- ARTICULO 73 FRACCION VII CONSTITUCIONAL

En éste artículo vamos a encontrar señaladas las facultades específicas del Congreso de la Unión, y la fracción

VII nos va a precisar una de ellas que sirve de fundamento para llevar a cabo la vida fiscal del país. De ésta manera señala que: "El Congreso tiene facultad: para imponer - las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

Del precepto se desprende la idea de que si por alguna razón extraordinaria, hubiere necesidad de imponer con tribuciones especiales con el fin de ayudar a solucionar al gún problema presupuestario únicamente el Congreso de la Unión estaría facultado para determinar en forma particular las contribuciones que fueran exigibles para cubrir el presupuesto.

Por otro lado, también esto significa que dentro del proceso legislativo, únicamente el Congreso sería el ente fa cultado para imponer las contribuciones que se requieran para cubrir el presupuesto y poder así llevar a cabo la activi dad financiera nacional. Lo anterior se da conforme el Ar - tículo 71 de la Constitución, que señala: "El derecho de ini ciar leyes o decretos compete: I.- Al Presidente de la Repú blica; II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la U - nión, y III.- A las legislaturas de los Estados". El artícu lo en cuestión no contradice a la fracción VII del Art. 73 de la Constitución, ya que en éste último, el Congreso será el - encargado de autorizar los impuestos y las modalidades tribu tarias que vayan a ser necesarios para cubrir el Presupuesto en el ejercicio fiscal de que se trate; esto es sin importar quienes tengan facultades para iniciar las leyes tributarias.

Cabe señalar que en este precepto el legislador fue más allá y le dió a las contribuciones un tratamiento más de mocrático aún, ya que señaló en su conjunto a la Cámara de -

Diputados y a la Cámara de Senadores, como facultadas para imponer las contribuciones. Lo anterior es sin perjuicio de que las Entidades Federativas puedan establecer a través de sus Congresos locales, las contribuciones necesarias a cubrir sus respectivos presupuestos, siempre y cuando no intervengan en las contribuciones reservadas exclusivamente a la Federación y tampoco en las expresamente prohibidas por la Constitución para los estados.

Hasta aquí tenemos ya el análisis Constitucional de los Impuestos, que son los ingresos representativos de carácter ordinario fundamentalmente, además de los derechos, productos y aprovechamientos que también son de carácter ordinario y que el estado percibe regularmente. Pero también es importante determinar el fundamento y las características que nos presentan el empréstito y la emisión de moneda como los ingresos más importantes de la vía extraordinaria; y así tenemos los siguientes artículos:

d).- ARTICULO 73 FRACCION VIII CONSTITUCIONAL

Este artículo textualmente señala: "El Congreso tiene facultad: Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29".

En primer lugar el artículo consagra constitucionalmente, la figura del empréstito respaldado por el crédito de la Nación, con lo cual se contempla al empréstito como una eficaz fuente de ingresos públicos. En segundo lugar la misma fracción otorga facultades únicas al Congreso de la Unión para APROBAR Y RECONÓCER los empréstitos; así como mandar pagar la deuda nacional; con base en lo anterior podemos deducir que toda la actividad en ésta materia será responsabilidad del Congreso de la Unión. El Constituyente de 1917, buscó con esta medida que en términos generales la Nación respondiera de los créditos otorgados al Estado Mexicano.

Más adelante la fracción señala los objetivos que debe perseguir todo empréstito público; y estos serán para la ejecución de obras públicas que DIRECTAMENTE PRODUZCAN UN INCREMENTO EN LOS INGRESOS PUBLICOS, por lo tanto, el empréstito que no reúna estas características deberá de ser considerado anticonstitucional por ese motivo. Así, México no se deberá de obligar en el pago de esa deuda y el Congreso de la Unión negará la aprobación de un empréstito en semejantes condiciones. De aquí podemos desprender la posibilidad que existe para declarar inconstitucionales los empréstitos celebrados por el Gobierno de José López Portillo; ya que gran parte de los montos contratados se destinaron hacia los gastos corrientes en lugar de orientarse a los gastos de inversión como específicamente lo exige nuestro máximo ordenamiento.

El argumento que puede hacerse valer en contra de la postura anterior consistiría en precisar que si bien es cierto los préstamos no se destinaron como lo señala la Constitu

ción; también lo es que el Congreso de la Unión, autorizó la contratación de dichos préstamos, observándose en todo momento los procedimientos legales adecuados, con lo que se perfeccionaron Constitucionalmente los anteriores empréstitos.

Ahora bien, ante tal situación surge la pregunta; ¿el legislativo efectivamente cumple su misión de contrapeso de poder? La respuesta dentro del contexto formal - que caracteriza a las normas de derecho dentro de nuestro marco jurídico tiene que ser afirmativa, ya que al observarse el procedimiento legal exigido, se está actuando en consecuencia dentro de los términos de la ley; por lo que se le acredita al Poder Legislativo su función en el equilibrio de los poderes.

Ahora bien de "facto" se podría argumentar la inconstitucionalidad de los empréstitos efectuados en el sexenio anterior, lo cual realmente en un análisis de "fondo" es viable; pero ello tendría un inconveniente; que se tendría que declarar la ilegalidad en la actuación del Congreso de la Unión, al haber autorizado un préstamo en semejantes condiciones.

Afortunadamente en México, dentro del Régimen Constitucional de un país democrático como nos caracteriza, es posible afirmar que actualmente se han observado los requisitos exigidos en los empréstitos celebrados por el Gobierno de Miguel de la Madrid; por lo que son Constitucionalmente válidos y en efecto estamos obligados al pago de dichos créditos.

Finalmente tenemos las excepciones que se señalan -

en los objetivos que deberá de perseguir todo empréstito, y estas son: cuando se realicen con propósitos de regulación monetaria y las operaciones de conversión (situación que se presenta en estos momentos), o bien los que se celebren durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 de la Constitución (situación que no se ha presentado aún).

Los empréstitos y la Deuda Pública se regulan debidamente en la Ley General de Deuda Pública; publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1976; en esta ley detalladamente se establece el procedimiento y los organismos encargados de todo lo relativo a la materia.

e).- ARTICULO 28 PARRAFO 4º CONSTITUCIONAL

Este artículo en el párrafo cuarto salvaguarda algunas funciones monopólicas a favor del Estado y así señala - que: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las - que se refiere este precepto: ACUÑACION DE MONEDA; Correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; EMISION DE BILLETES por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Desde el punto de vista de los ingresos públicos hay que asentar que en este artículo encontramos la base constitucional para que el Estado pueda llevar a cabo su política

monetaria, teniendo a su cargo exclusivamente la acuñación y la emisión de monedas y billetes respectivamente. El Estado al ejercer sus facultades monopólicas en dicha materia, puede trazar su política, de tal manera que logre (en mayor o en menor medida según las circunstancias lo ameriten) allegarse de los recursos monetarios suficientes para llevar a cabo sus planes y programas de desarrollo. De esta manera el Gobierno Federal en forma extraordinaria dispone de mayores ingresos en las épocas de crisis económicas. Por último cabe señalar que la Política Monetaria atenderá también a las circunstancias económicas y guardará los lineamientos establecidos en la Ley Monetaria.

4.3 ALGUNAS CUESTIONES MAS DE LOS INGRESOS

Quiero referirme en este apartado al desenvolvimiento que han tenido los ingresos en los años recientes, tanto en la vía ordinaria como por la vía extraordinaria y además, señalar las perspectivas que presentan actualmente éstos dentro del panorama jurídico-económico del país.

Es innegable que existe una relación directa entre los diversos niveles de desarrollo y la política impositiva. En la medida en que la estructura de la economía cambia con el desarrollo económico, también varían las características de las bases imponibles. Asimismo, los objetivos de la política fiscal varían con las distintas etapas del desarrollo económico, así como los criterios por los que se juzga a un buen sistema impositivo. En este aspecto tenemos una opinión interesante que afirma la variedad de factores, como condicionantes de los sistemas impositivos, "entre los aspectos económicos podemos señalar: el peso de la agricultura en

el Producto Nacional Bruto; la magnitud del sector manufacturero y del comercio, así como la apertura económica hacia el exterior. Entre los factores administrativos podemos inferir el tipo de prácticas contables que se realizan; la capacidad administrativa del fisco, y el sistema de sanciones frente al fraude fiscal. En el ámbito político social podemos considerar: la ideología gubernamental; el nivel educativo y la cultura de trabajo de la población; el nivel de participación política y la tasa de crecimiento demográfico, por citar sólo algunos de los elementos condicionantes de la política fiscal". (150) De esta manera encontramos diferencias muy marcadas entre los países desarrollados y los atrasados en el renglón de las políticas fiscales que aplican, esto es en atención al grado de desarrollo económico que observen.

La política fiscal tiene varios objetivos importantes, entre los que podemos señalar por su importancia, el de coadyuvar a elevar el nivel de empleo, lo cual se puede lograr a través de varios mecanismos, además combatir la inequidad en la distribución del ingreso, y el alto grado de consumo suntuario. Ante esos problemas un objetivo de la política impositiva sería disminuir el consumo superfluo y canalizarlo al ahorro y a la formación de capital; para lograr este propósito un instrumento puede ser el impuesto progresivo sobre la renta, que a pesar de su complejidad administrativa, en México se aplica en forma apropiada. Una

(150) GERARDO GIL VALDIVIA, La Teoría de la Tributación y la Función Cambiante de la Política Impositiva, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XVII, No. 51 Sep-Dic. 1984, México, D.F. p. 856.

vez salvados esos problemas, se puede coordinar una política fiscal más eficiente, y aspirar a mejorar los sistemas tributarios de la manera como se dá en los países desarrollados, los cuales, encontrándose ya en un período posterior del desarrollo económico pueden disponer de una serie mucho más amplia de bases imponibles. Uno de los gravámenes que más se desarrollan en este período es el impuesto sobre la renta, así como también otros factores como la concentración del empleo en establecimientos mayores y la disminución del sector rural en relación al industrial que hace más operable el gravámen del impuesto sobre la renta; la elevación del nivel del ingreso personal y la generación de empleos en el sector moderno de la economía permiten aplicar la imposición al ingreso de los individuos hasta llegarse a convertir en uno de los renglones más importantes para el gobierno desde el punto de vista financiero, y, en algunos casos en la fuente de ingresos más cuantiosa. En los países en vías de desarrollo crece notoriamente la importancia del impuesto sobre la renta en el ámbito personal y empresarial, llegando a ser un instrumento del proceso redistributivo del ingreso; también se generaliza el uso de la imposición indirecta, gravando tanto el consumo de bienes y servicios determinados específicamente como a través de la imposición general sobre las ventas. De la misma manera, es posible utilizar diversos impuestos a la riqueza que van desde los gravámenes sobre la propiedad raíz urbana, como el impuesto predial, usado comunmente como instrumento de financiamiento de los niveles inferiores de gobierno, como los municipios.

Finalmente en tal sentido, Gil Valdivia nos expresa su punto de vista señalando que "En suma si bien la polí

tica fiscal es variable de acuerdo al nivel de desarrollo de la economía sobre la que se aplica, y condicionada por diversos factores económicos, administrativos, políticos y sociales, es posible establecer algunas tendencias generales en esta materia". (151)

Con base en las ideas anteriores es posible mencionar, la adecuación de las políticas fiscales que el gobierno está llevando a cabo. Y así tenemos que el Lic. Miguel de la Madrid, en su primer informe de gobierno hace importantes señalamientos en materia de ingresos, entre los que podemos citar:

" El manejo de la política tributaria seguirá siendo un instrumento clave, no sólo para la superación de la crisis, sino también, para sentar las bases de un desarrollo justo y sostenido". (152)

También se consideraron cuatro aspectos importantes que son los siguientes:

- 1.- Los resultados cuantitativos y cualitativos de la reforma fiscal 1976-1980.
- 2.- Los efectos de la crisis en la captación de ingresos en el período 1981-1982.
- 3.- El Programa Inmediato de Reordenación Económica y la evaluación de la política de ingresos para 1983.
- 4.- Formulación de la Política de ingresos para 1984, de acuerdo a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo

(151) GERARDO GIL VALDIVIA, Ob. Cit., p. 861.

(152) GUILLERMO PRIETO FORTUN, Ob. Cit., p. 72.

y apoyo del Comité de Financiamiento del Desarrollo.

De 1976 a 1980 se llevó a cabo una reforma fiscal profunda que colocó a nuestra nación entre los países que cuentan con un sistema tributario más eficiente y moderno en su diseño y estructura. Por otro lado, el comportamiento de los ingresos del sector público está determinado en gran parte por la situación económica, de esta manera, la disminución de la captación de ingresos ha sido explicada principalmente por la situación económica que vive el país. "El tipo de cambio se devaluó como nunca en la historia. El Producto Interno Bruto decreció y la inflación fue casi 100%, como consecuencia disminuyeron la producción industrial real, los reales valores de las importaciones, el salario y con ellos la recaudación". (153)

De ésta manera se siguió la política fiscal durante 1983, y también se modificaron los instrumentos tributarios con el objeto de incrementar la recaudación, para así ayudar a la disminución del déficit presupuestal. La captación por impuestos indirectos fue mayor que el de impuestos directos. En fin, con todos estos propósitos se ha continuado con la actualización y modernización del sistema tributario.

Para 1984, se prosiguió con dichas políticas por parte del Gobierno de la República, resaltando por su importancia

cia las siguientes medidas:

- 1.- Se definieron los objetivos de una sólida política tributaria a mediano plazo en donde se buscó la generalización del impuesto sobre la renta, eliminando las bases especiales de tributación en los casos en que estas no se justificaran.
- 2.- Se normalizó el régimen tributario en varias de las empresas y organismos del sector público.
- 3.- En el Programa de Fiscalización Nacional 1984 coordinado con Entidades Federativas; se establecieron políticas importantes en lo relativo a la recaudación de impuestos en los tres niveles de gobierno.

Por otro lado en materia de empréstito y Deuda Pública, se lograron avances importantes, entre los que podemos mencionar:

- a).- El contrato definitivo de la reestructuración de la deuda de 20 millones de dólares (parte total de 80 mil) que figuró con vencimientos perentorios, escalonados desde agosto de 1982 a diciembre de 1984, e imposibles de cumplir, y que, por venturosas negociaciones de México, culminó con las extraordinarias ventajas obtenidas a regulares tasas de 8 años de plazo a cuatro de gracia.
- b).- El pago oportuno del crédito internacional de 1,850 millones de dólares que se contrató en septiembre de 1982 para evitar que la crisis deviniera a moratoria y conse

cuentemente ésta en caos nacional. (154)

En realidad la política de financiamiento por medio del crédito externo contemplada por el actual gobierno para los próximos años, será utilizada en menor grado y acorde a un punto de equilibrio adecuado entre las necesidades y los recursos disponibles que al mismo tiempo nos permita hacer frente a los niveles de endeudamiento contraídos. Cabe señalar que aunque seguimos celebrando empréstitos (ya que están contempladas en la ley de Ingresos cantidades que se obtendrán por dicha vía), hemos salvado buenos obstáculos, al haber renegociado el pago de cantidades que ya se habían vencido o estaban próximo a ello.

Hay que aclarar que las soluciones parciales que se han logrado con la renegociación de la deuda realmente están muy lejos de proporcionarnos una verdadera solución ante este enorme y difícil problema (que realmente es grave), ya que constituye junto con la inflación, el mayor problema de la economía mexicana. A fines de 1984 la deuda externa total de México ascendió a la cifra de 95,900 millones de dólares, la cual se sigue incrementando por los elevados intereses que los Bancos Internacionales tasan a la misma y por el hecho de que se siguen contratando (ya en forma más aislada) otros créditos internacionales.

Ahora bien, los economistas nacionales y extranjeros pretenden encontrar una solución viable al problema del endeudamiento que afecta a toda Latinoamérica. Así creemos que son adecuadas las proposiciones que establecen Abel Bel-

tran del Río y Lawrence R. Klein quienes afirman que el problema de la deuda puede evolucionar en principio de siete maneras diferentes, las cuales son, inherentes a todos los tipos de problemas de deuda, individual o nacional; éstas son las siguientes:

- 1.- Expansión o restauración de la capacidad de pagos del deudor.
- 2.- Adición o sostenimiento de los flujos de crédito por parte de los acreedores.
- 3.- Extensión o alargamiento de los plazos.
- 4.- Reducción de la deuda (intereses o principal, o los dos).
- 5.- Sustitución de acreedores o conversión a otras fuentes de crédito o capital.
- 6.- Liquidación o embargo de los activos de los deudores.
- 7.- Repudio de la deuda por parte del deudor.

Dado que ninguno de estos métodos puede por sí solo cargar con todo el peso, los intentos actuales se han concentrado en la propuesta o administración de paquetes compuestos de los métodos 1 al 5, ya que el 6 y 7 no son deseables. De hecho, la reprogramación típica ha sido una mezcla de extensión de plazos, combinada con las medidas usuales para expandir la capacidad de pago de los países en desarrollo, reforzada por el mantenimiento de crédito de los bancos prestamistas. (155) Es decir, el pago de la deuda internacional

(155) ABEL BELTRAN DEL RIO Y LAWRENCE R. KLEIN; El Problema Mundial de la Deuda: ¿ Existe una solución ? Comercio Exterior, Vol. 34 No. 10, Oct.1984, México,D.F. p.933.

Únicamente podrá realizarse poniendo énfasis en reforzar la capacidad de pago de los países deudores a través de los instrumentos que (acordes con el F.M.I.) cada uno de ellos considere adecuados para tal efecto. También se acepta que de hecho hoy en día la liquidación es prácticamente imposible de aplicar en el caso de deudores nacionales o SOBERANOS; por eso es que si las soluciones integradas por los métodos del 1 al 5 fueran insuficientes para resolver el problema de la deuda, o incapaces de permitirles a los países en desarrollo recuperar (durante 1985 o quizá 1986) una tasa mínima de crecimiento además de las presiones de la ocupación de su fuerza de trabajo; los repudios de deudas aunque no son deseables ni recomendables, muy bien podrían materializarse.

Consideramos necesario presentar una breve estadística de la Deuda Externa total desembolsada por los países de América Latina:

(Saldo a fines de año en millones de dólares)

	<u>1984</u>
PAISES	<u>TOTAL: 360,170</u>
A.- Exportadores de Petróleo	153,460
Bolivia	3,200
Ecuador	6,860
México	95,900
Perú	13,500
Venezuela	34,000
B.- No exportadores de Petróleo	206,710
Argentina	48,000
Brasil	101,800

Colombia	10,800
Costa Rica	4,050
Chile	18,440
El Salvador	2,300
Guatemala	1,910
Haití	600
Honduras	2,250
Nicaragua	3,900
Panamá	3,550
Paraguay	1,560
República Dominicana	2,850
Uruguay	4,700 (156)

Finalmente queremos señalar en otro orden de ideas; que para 1985 la política del Estado en materia de ingresos públicos se adecuará de conformidad con el objetivo de fortalecer la capacidad reductora del estado, en condiciones financieras más sanas y de acuerdo con criterios de equidad, se continuará fortaleciendo los ingresos y el ahorro, a fin de reducir el déficit del sector público. Se pretende establecer una política tendiente a aumentar principalmente la captación de ingresos de origen interno, para compensar en lo posible la disminución relativa de los ingresos externos.

Se sostiene que la política tributaria seguirá orientándose a hacer más equitativa la carga fiscal entre personas, sectores y regiones; a evitar distorsiones inconvenientes en la asignación de recursos, y a impulsar signi-

ficativamente la recaudación efectiva, estableciendo una mejor relación entre los ingresos no tributarios y los tributarios, así como entre impuestos directos e indirectos. También se buscará la reducción de la evasión fiscal a través de un mejor control de los contribuyentes; para lo cual se pretende modernizar y actualizar el sistema tributario.

En términos generales se implementarán en materia tributaria las siguientes políticas:

- a).- Se establecerá un derecho extraordinario sobre la extracción de hidrocarburos.
- b).- Se mantendrán los estímulos fiscales a la inversión.
- c).- Se mantendrán las tasas vigentes del Impuesto al Valor Agregado, pero se mejorará la recaudación mediante un mayor control de los retenedores; y
- d).- Se mantendrán los porcentajes de participación general de estados y municipios. (157)

En materia de Política de Precios y Tarifas de los bienes y servicios que proveen las empresas del sector público; se pretende continuar con revisiones periódicas a los mismos, con el objeto de actualizarlos. Los ajustes a los precios se asegura que se harán con base en la meta de infla

(157) MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, México, La Política Económica para 1985; Comercio Exterior, Vol. 35, No. 1, Enero de 1985, México, D.F., p. 88.

ción propuesta, y en los casos en los que aún existen rezagos se afirma que será necesario realizar incrementos superiores a la meta de inflación, pero estos serán compensados con aumentos menores en otros bienes y servicios. También se tiene previsto la revisión de precios controlados con el objeto de estimular la ampliación de la capacidad y asegurar el abasto.

Consideramos que la política de ingresos del estado para 1985, tiende a ampliarse con el objeto de captar mayores recursos. La política tributaria contempla mayor progresividad lo que representa la posibilidad de recabar mayores montos en este concepto.

Aunque se mantendrá la tasa del I.V.A.; debido a los constantes aumentos en los precios del mercado, y al sacrificio de la mayoría de la población; será posible incrementar los ingresos a través de dicho impuesto. Las percepciones a través de las empresas y organismos del Sector Público serán elevadas, ya que el estado por medio de la constante revisión de los precios y las tarifas se ha propuesto constituir este rubro en una importante fuente de ingresos.

4.4 ANALISIS DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1985

En el año de 1985, el Gobierno Federal ha continuado con los lineamientos generales establecidos por la actual administración en materia de ingresos; de ésta manera; me permito presentar los conceptos y las cifras que se manejarán en la ley de ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985.

ARTICULO PRIMERO: En el ejercicio fiscal de 1985, la Federa-

ción percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

	(Millones de Pesos)	
I.- IMPUESTOS	4,701,148	(26% del Total)
		100.0 %
1.- Impuesto sobre la renta.	1,812,948	38.6 %
2.- Impuesto al Valor Agregado.	1,392,475	29.6
3.- Impuesto Especial sobre producción y servicios.	1,065,204	22.7
4.- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.	41,250	0.9
5.- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.	-	
6.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	30,050	0.6
7.- Impuesto sobre automóviles nuevos.	33,800	0.7
8.- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.	-	
9.- Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.	-	
10.- Impuesto al comercio Ext.	325,696	6.9
A. A la importación.	323,036	
B. A la exportación.	2,660	

II.- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL:

- 1.- Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Millones de Pesos

2.- Cuotas para el seguro social a cargo de patrones y trabajadores.	581,444
3.- Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.	66,600
4.- Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	-
III.- DERECHOS	2,795,600
1.- Por la prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho público.	98,000
2.- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.	2,311,600
3.- Derecho extraordinario por extracción de hidrocarburos.	386,000
IV.- CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACION DE PAGO:	952
V.- ACCESORIOS:	50,700
VI.- PRODUCTOS:	50,000
1.- Por servicios que no corresponden a funciones de derecho público.	-
2.- Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.	-
A. Explotación de tierras y aguas.	-
B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	225

	Millones de Pesos
C.- Enajenación de Bienes.	2,500
a) Muebles.	
b) Inmuebles.	
D.- Intereses de valores créditos y bonos.	20,000
E.- Utilidades	
a) De organismos des- centralizados y empre- sas de participación - estatal.	-
b) De la Lotería Nacio- nal para la Asistencia- Pública.	-
F.- Otros.	9,275

VII.- APROVECHAMIENTOS :

1.- Multas	2,100
2.- Indemnizaciones	300
3.- Reintegros	3,525
A Sostenerimiento de las Escue - las Artículo 123.	1,350
B Servicio de Vigilancia Fo -- restal.	375
C Inspección, Vigilancia y ve- rificac <i>ión</i> de empresas product <i>o</i> ras de cerveza.	-
D Otros	1,800
4.- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicaci <i>ón</i> de - leyes locales sobre herencias - y legados expedidos de acuerdo con la federaci <i>ón</i> .	1
5.- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicaci <i>ón</i> de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federaci <i>ón</i> .	
6.- Aportaciones a los Estados, Mu- nicipios y particulares para -- el servicio del sistema escolar federalizado.	
7.- Cooperaci <i>ón</i> del Departamento -- del Distrito Federal por servi- cios p <i>ú</i> blicos locales prestados por la federaci <i>ón</i> .	

Millones de Pesos.

8.- Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para obras de irrigación, agua potable, alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para obras públicas.	90
9.- 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos, y otros destinados a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.	20
10.- Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	50
11.- Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	
12.- Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.	2
13.- Aportaciones de contratistas de obras públicas.	2,850
14.- Destinados al Fondo Forestal.	290
A. Cuotas de reforestación.	60
B. Multas Forestales.	175
C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales.	12
D. Otros conceptos.	43
15.- Hospitales Militares.	250
16.- Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal de Derechos de autor.	
17.- Remanentes de precios de venta de azúcar, mieles incristalizables, alcohol y cabezas y cblas, realizadas por Azúcar S.A. de C.V.	

Millones de Pesos

18.- Recuperaciones de Capital.	51,300	
A. Fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades federativas y empresas públicas.		
B. Fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas privadas y a particulares.		
C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.		
D. Otros.		
19.- Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.	15	
20.- Otros.	23,532	
VIII.- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS :	(23% del total)	4,183,300
1.- Emisiones de Valores.		
A. Internas.		
B. Externas.		
2.- Otros financiamientos.		
A. Para el Gobierno Federal.		
B. Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.		
C. Otros.		
IX.- OTROS INGRESOS	(32% del total)	5,875,656
1.- De organismos descentralizados.	3,699,102	
2.- De empresas de participación Estatal.	1,418,754	
3.- Financiamiento de Organismos y Empresas de Participación Estatal.	757,800	
T o t a l :		<u>18,390.000</u>

En el artículo segundo de la Ley de Ingresos para 1985, se destaca la autorización que se le concede al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, - que no rebasen los montos de 1,982.4 miles de millones de pesos de endeudamiento neto interno y 215 mil millones de endeudamiento neto externo en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1985. (158)

Con estos elementos podemos analizar los ingresos calculados por el Gobierno Federal para 1985 de la siguiente manera:

<u>INGRESOS</u> <u>GOBIERNO FEDERAL</u>	(Billones de Pesos)	%
1.-Ingresos propios (tributarios, derechos, servicios).	7,638.0	64.7
2.-Financiamientos.	4,183.3	35.3
Ingreso Total.	11,866.3	100.0
<u>OTROS ORGANISMOS Y</u> <u>EMPRESAS</u>		
1.-Ingresos propios (venta de productos y servicios).	5,765.9	72.1
2.-Transferencias (del gobierno Federal).	1,473.6	18.4
3.-Financiamiento.	757.8	9.5
Ingreso Total.	7,997.3	100.0
T o t a l:	18,390.0 (159)	

(158) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Primera Sección, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lunes 31-Dic.1984 pp. 5 a 8.

(159) REVISTA ACIERTO, Artículo de Portada, Anatomía del Presupuesto. Vol. 1, No. 41, Dic. de 1984 México, D.F. p.10.

Del esquema anterior podemos deducir que el Gobierno Federal aún depende del financiamiento externo, nacional y extranjero, para cubrir el 35.3 por ciento de sus ingresos.

Los organismos y empresas del sector público recurren a ésta fuente en busca del 9.5 por ciento de sus ingresos. También es notorio que el 18.4 por ciento de los ingresos de los organismos y empresas estatales, proviene de transferencias directas del Gobierno Federal, lo que incluye subsidios; estos se otorgan a entidades como el Seguro Social, ISSSTE, CONASUPO, etc.

En materia de impuestos, la recaudación que se obtenga por concepto del impuesto sobre la renta será la más elevada (el 39% del total de impuestos), con lo cual el ingreso personal como producto del trabajo se reducirá en este año; - así, se tiene calculado percibir a través de dicho impuesto, un billón ochocientos doce mil novecientos cuarenta y ocho millones.

El segundo impuesto del cual se obtendrán mayores ingresos es el Impuesto al Valor Agregado, se pretende captar un billón trescientos noventa y dos mil cuatrocientos setenta y cinco millones (30% de todos los impuestos). Es decir, en vista de que se respetarán las tasas fijadas a este crédito fiscal, el aumento en el monto de lo que se percibirá, obedece a que el IVA, incide con más fuerza debido al aumento de los precios en el mercado de aquellos productos a los que se aplica.

En conclusión, los impuestos constituirán la segunda fuente más importante de ingresos para el Estado (el 26% del total de los ingresos), después de los que éste obtendrá a través de diversos organismos descentralizados y empresas de -

participación estatal.

La política impositiva del actual gobierno tiende a avanzar en la mayor captación de recursos, ésto es sano para las finanzas públicas; pero ello representa una mayor afectación al ingreso per cápita (ya demasiado disminuido) y por lo tanto una reducción más acentuada en el nivel de vida de los mexicanos; de ahí pues que con el sacrificio social se está colaborando en gran parte para resolver los problemas económicos del país.

En el renglón del cual el Estado pretende alcanzar el mayor número de ingresos, lo constituye el de ingresos varios a través de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; la suma establecida asciende a la cifra de cinco billones ochocientos setenta y cinco mil seiscientos cincuenta y seis millones (32% del total de ingresos). Este ramo es el más importante como generador de recursos financieros, y en él, se incluyen los ingresos que se alcanzarán por la venta del petróleo a través de PEMEX; la importancia de éste producto radica en que representa la base de nuestro desarrollo industrial, es el principal producto de exportación y genera la entrada de divisas más cuantiosa para el país.

Constituye aproximadamente el 90% del total en los ingresos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Ahora bien, cabe destacar que las percepciones por las ventas de hidrocarburos por parte de PEMEX, se verán disminuídas y dejaremos de obtener una elevada cifra de in-

gresos, en virtud de que en el mes de junio (1985) nuestro gobierno ante las presiones de la inestabilidad en la oferta y la demanda del petróleo en el mercado internacional, tuvo que acordar la baja de 1.5 dólares por barril.

El precio internacional del petróleo constituye uno de los problemas actuales más delicados, así que una caída de los precios, nos ubicaría dentro de una situación crítica, provocando consecuencias verdaderamente desastrosas para nuestras finanzas.

Por último, los ingresos derivados por financiamientos constituyen el 23% del total y se tiene proyectado recabar por éste concepto, cuatro billones ciento ochenta y tres mil trescientos millones. Dentro de éste rubro se contempla el financiamiento a través de la deuda externa (en menor grado); pero básicamente tendrá importancia el papel que realice la Banca Nacionalizada para poder alcanzar las cifras estimadas a través del sistema financiero nacional (emisión de valores, manejo de capitales, los intereses y las inversiones entre otros instrumentos).

En realidad se pretende que una suma importante de ingresos por financiamiento sean obtenidos internamente a través de la Banca Mexicana.

De ésta manera entre los ingresos por concepto de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, los financiamientos externos e internos, y los impuestos; el Gobierno Federal dispondrá del 81% del total de los ingresos y el restante 19% se recibirá con base en diferentes renglones como: Derechos, aportaciones de Seguridad

Social, Productos, Accesorios y Aprovechamientos.

Finalmente queremos establecer que los ingresos de la Federación constituyen el elemento vital para que el Estado realice todas sus actividades y sus funciones propias. Toda la vida de la Administración Pública y la actividad creadora de la infraestructura del país, dependerá del monto de ingresos que el Estado pueda allegarse y de esta manera disponer de ellos para destinarlos a donde las exigencias del país así lo demanden.

C A P I T U L O V

5.- LOS EGRESOS DE LA FEDERACION

- 5.1. Concepto, Finalidades y Clasificación del Gasto Público.
- 5.2. Situación del Gasto Público en México.
 - a).- El Problema del Financiamiento del Gasto Público.
 - b).- Necesidad de la Coordinación del Gasto Público en los tres Niveles de Gobierno.
 - c).- La Política del Gasto Público para 1985.
- 5.3. Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1985.

5.1. CONCEPTO, FINALIDADES Y
CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO

A.- CONCEPTO.- Al efecto, tenemos que mencionar en principio la concepción legal que se establece en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, que dispone en su artículo segundo:

"El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I.- El Poder Legislativo,
- II.- El Poder Judicial,
- III.-La Presidencia de la República,
- IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos, Administrativos y la Procuraduría General de la República,
- V.- El Departamento del Distrito Federal,
- VI.- Los organismos descentralizados,
- VII.-Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- VIII.Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII".

Por su parte, el maestro Serra Rojas cita a A.E. Buck, quien en su obra "El Presupuesto en los Gobiernos de Hoy", expone una idea muy clara de lo que se debe entender por gasto público, y así señala:

"El estudio del Gasto Público, desde el punto de vista histórico, no puede reducirse a una catalogación de la estadística financiera referente a este tema, pues es un hecho de gran significación política y económica a la vez. En su aspecto económico revela una exigencia de las necesidades del Estado, dadas por la misma realidad, que se dispone a despecho de los propósitos convencionales que puedan abrigar los gobernantes; son motivaciones recibidas que no siempre pueden limitarse. Ello explica la falta de concordancia y armonía entre los gastos públicos y la capacidad económica de la nación. En su aspecto político se manifiesta el influjo que sobre la economía del estado ejercen los factores políticos como elementos determinantes. Y todo ello, estimado en conjunto, representa la dirección fundamental de la hacienda tanto en lo económico como en lo político". (160)

Finalmente quiero establecer un último concepto vertido por el Dr. Luis Miguel Tamayo, el cual es un distinguido autor venezolano, y es citado por el Dr. H. Adrianza Alvarez quien señala al exponer el punto de vista legal del Dr. Tamayo: "el gasto público, es toda aquella inversión monetaria del Estado hecha por las autoridades competentes en virtud de una autorización legal". (161). Más adelante nos explica esta definición señalando que en ella podemos encon-

(160) ANDRES SERRA ROJAS, Ob. Cit., p. 98.

(161) H. ADRIANZA ALVAREZ, Teoría General del Gasto Público, Revista de la Facultad de Derecho de Zulia, Año XII, No. 36, Sep-Dic. 1972, Maracaibo, Venezuela., p. 13.

trar cuatro elementos que son: a).- Que el gasto se haga - en dinero; b).- Que provenga el gasto de los fondos del te soro público; c).- Que se haga por autoridades competentes, y d).- De acuerdo con disposición legal.

De esta manera podemos comprender lo que se entiende de generalmente por Gasto Público, y así establecer por nues tra parte que el gasto público es la suma total de recursos financieros, materiales y tecnológicos utilizados por el Estado para cubrir sus necesidades propias de sostenimiento y los programas de inversiones públicas que demanda el desarrollo económico.

B.- FINALIDADES.- Generalmente se han considerado - las siguientes:

1.- De Desarrollo Económico.- Con el objeto de cumplir con es ta finalidad, el Estado Mexicano, ha establecido una serie de medidas y además, ha creado organismos y empresas que le han facilitado ésta tarea.

Entre las medidas tomadas destacan por su importancia los incentivos fiscales que ha establecido para promover la inversión privada, principalmente en el área industrial. Para el fomento de la agricultura se creó el Seguro Agrícola y un sistema de precios de garantía. Entre las instituciones y empresas creadas por el Gobierno para fomentar el desarrollo económico, destacan por su importancia: el Banco de México, S.A.; Nacional Financiera, S.A.; Petróleos Mexicanos; la Comisión Federal de Electricidad; Altos Hornos de México, S.A.; Complejo Industrial de Ciudad Sahagún, Fertimex, S.A., etc.

Por la gran importancia que tienen las comunicaciones para lograr una integración nacional, tanto en el aspecto económico, social, político y cultural, el Estado ha destinado fuertes cantidades de recursos a través del gasto público para ampliar la red de caminos.

2.- De Seguridad y Protección Social.- Para cumplir con este objetivo, el Estado ha creado varios organismos entre los que se encuentran la Secretaría de Salud (antes S.S.A.), el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, entre otros. Para tales fines el Estado destina importantes sumas de dinero.

3.- De Elevación del Nivel de Vida.- El Estado trata de proporcionar directa e indirectamente a todos los individuos los medios que les permitan alcanzar un mejor nivel de vida. Para esto, el Estado destina enormes recursos financieros, que se utilizan en los programas de habitación popular, de salubridad, de asistencia, para la educación, la ciencia y la cultura, así como también subsidios al consumo y servicios públicos.

C.- CLASIFICACION.- En virtud de que el gasto público está constituido por una multitud de renglones, su clasificación puede hacerse de múltiples maneras de acuerdo con los objetivos que se persigan y las necesidades de análisis.

La clasificación que nos permite apreciar el grado en que el Estado se propone influir en el desarrollo económico, es aquella en que divide los gastos en corrientes y de

capital. Según sea que permitan o no la promoción de capital e incrementen o no el activo del Estado. En el primer caso se encuentran todos aquellos gastos que representan el costo directo de la administración, las transferencias para el consumo, etc., y el segundo, los gastos de obras públicas y construcciones directas, las transferencias para inversión, etc.

1.- Gasto Público de Consumo: Este, se encuentra integrado por aquellos gastos que se destinan a la adquisición de bienes y servicios, pero no incrementan la producción de una manera directa.

Cabe señalar que el Gasto Público de Consumo a la postre surtirá efectos en la producción, ya que al elevarse el consumo, la producción también se elevará como consecuencia de los gastos efectuados por el Estado. Este gasto está constituido principalmente por el costo directo de la administración y las transferencias para el consumo.

Es importante destacar que el gasto público de consumo generalmente ha sido superior al gasto público de Inversión, ya que por ejemplo en 1973 representó en la cuenta pública el 66.47% del Gasto Público total. Con esta cifra tenemos una idea de la importancia que tiene este tipo de gasto en el Presupuesto de Egresos.

El Estado Mexicano a través del Gasto Público de Consumo lleva a cabo una redistribución del Ingreso Nacional, ya que fuera de los gastos que realiza para el sostenimiento del Ejército y la Armada, así como del costo de la administración, los demás gastos sirven para atender los servicios edu-

cativos y culturales, la salud, los servicios asistenciales y hospitalarios, el bienestar y la seguridad social, así como los subsidios para el consumo.

Una reducción en el gasto público corriente, incidirá en el nivel general de vida de la población de escasos recursos, ya que al subsidiar los productos de consumo básico, al cubrir el costo de la educación que reciben las clases populares, al sufragar los gastos hospitalarios y de asistencia, etc.; la capacidad de consumo entre las clases más pobres se ve fortalecida.

2.- Gasto Público de Inversión: Está representado por las erogaciones que hace el Estado en Obras Públicas, en construcciones directas y en su mantenimiento, así como las transferencias que hace para inversiones diversas.

Keynes define la inversión como "la adición al equipo de bienes de capital, tal como la construcción de nuevas fábricas, nuevos edificios para oficinas, medios de transporte, así como las adiciones a las existencias de artículos de consumo".

Es conveniente distinguir la inversión tal como la define Keynes de la inversión puramente financiera que se refiere únicamente a la compra de títulos o acciones en la bolsa de valores, ya que en ésta última no se hace ninguna adición a los bienes de capital reales, sino que solamente se transfiere la propiedad de dichos títulos.

Como consecuencia del Gasto Público de Inversión que realiza el Estado, se producirá un efecto multiplicador

y aceleración de la inversión. Keynes observa a través de la inversión pública que, el Estado influye en los niveles de ocupación y de consumo.

En nuestro país la inversión pública se ha venido realizando tanto con recursos ordinarios, como con empréstitos internos y externos. No obstante que el Estado ha dado gran impulso a la política de inversiones, éstas no han sido suficientes para cubrir todas las que demanda el desarrollo económico; motivo por el que el Estado ha tenido que jerarquizarlas.

En la jerarquización de las inversiones públicas deben tenerse en cuenta normas como las que se señalan enseguida:

- * Que respondan a un Plan Nacional de Desarrollo Económico.
- * Que se subordine lo suntuario a lo útil, ésto último a lo necesario y lo necesario a lo imprescindible.
- * Deben realizarse en primer término, las obras básicas de desarrollo, que incrementen la actividad económica.
- * Debe darse preferencia a la conclusión de obras en proceso de construcción, sobre las que aún no se hayan iniciado.
- * Debe procurarse que los beneficios de la inversión pública alcancen al mayor número posible de personas y regiones del país.

Por otro lado debido a varias circunstancias que se

han presentado dentro de la crisis económica, (Por ejemplo la agudización de la inflación, el aumento de las tasas de interés por los Bancos Internacionales a nuestra deuda externa, los problemas del mercado con los Estados Unidos, y la baja en el precio del petróleo); el Gobierno decidió efectuar en el mes de Junio de este año, una segunda reducción al presupuesto del gasto público que totalizan junto con la primera reducción efectuada a principios del año, la cantidad de 700 mil millones de pesos.

Ahora bien, la reducción se efectuó en el gasto público de inversión, lo que ha traído consigo la suspensión de muchas obras públicas.

Sin lugar a dudas el hecho de que la reducción presupuestaria haya recaído en los gastos de inversión tiene efectos negativos en la economía ya que impide básicamente la creación de la infraestructura económica necesaria, y en consecuencia el desarrollo de la planta productiva. Con lo anterior, aumenta el desempleo, se suspenden varios programas ya en ejecución y prácticamente nuestro desarrollo se nulifica.

Y aquí podemos preguntarnos ante tantas desventajas ¿ Porqué la reducción presupuestaria no se efectuó mejor en el gasto corriente ? La respuesta consiste en que una reducción a los gastos de administración o consumo, implicarían problemas de carácter social que se convertirían en políticos. Lo anterior se afirma en función de la imposibilidad jurídica que existe de una reducción en los salarios de la burocracia; y por otro lado de la inconveniencia que representa el desaparecer algunos organismos de la admi-

nistración pública, ya que ello ocasionaría problemas socio-políticos. También se presentaría la necesidad de llevar a cabo reajustes de personal en las diferentes dependencias gubernamentales, lo cual aumentaría el descontento social.

Como sabemos buena parte de la burocracia se ubica dentro de la clase media, la cual en nuestro país se puede constituir en un factor de cambio importante; así, por estas razones entre otras, el gobierno ante el creciente aumento del descontento popular, y la coyuntura política que se presentó con motivo de las elecciones para el cambio en las diputaciones federales del 7 de julio de este mismo año, optó por una solución política, efectuando la reducción presupuestaria en los gastos de inversión.

5.2. SITUACION DE GASTO PUBLICO EN MEXICO

En principio debemos de tomar en consideración que los diferentes sectores de gasto en una economía, son: el gasto público; el gasto del exterior en bienes y servicios nacionales; la inversión privada en equipo de producción y en nuevas construcciones; y, finalmente el gasto de los consumidores.

De esta división hay que separar la que se refiere al gasto público y hacer notar la ventaja que existe de una política de gasto público en relación con otras políticas económicas, esto es, en virtud de que el gasto crea directamente demanda de bienes y servicios e ingresos; es decir que impulsa simultáneamente el gasto, el ingreso y la producción nacionales. De ahí que resulta fundamental determinar la importancia y naturaleza del gasto público en México.

Al respecto, el maestro Anguiano Equihua nos aclara que: "Se puede considerar entonces que en la actualidad el gasto público total en México, está integrado, de acuerdo con los siguientes renglones: el total de los gastos efectivos del Gobierno Federal; el total de los gastos efectivos del resto del Subsector Gobierno, o sean las entidades federativas en las cuales quedan comprendidos el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; los gastos totales de los siguientes organismos descentralizados, entre otros: Seguro Social, ISSSTE, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y, finalmente, los gastos de inversión del resto de los organismos descentralizados y empresas estatales o de participación estatal, eliminando aquellos que han sido financiados con recursos del Gobierno Federal, de los Gobiernos locales y de los organismos descentralizados que se mencionaron". (162)

Otro criterio que nos viene a ilustrar la importancia del Gasto Público, es el que establece el maestro Jacinto Faya, el cual nos hace ver que la coyuntura económica y las condiciones socio-políticas son elementos determinantes en el diseño de las políticas de gasto público.

Sin lugar a dudas que el conocimiento de las condiciones económicas, constituyen un requisito básico para el diseño de cualquier política de gasto público: por ello no es posible separar el estudio de los gastos del estudio de una determinada coyuntura económica. Esto nos lleva a -

deducir que la política de los gastos públicos es dinámica y ajustable a las circunstancias del momento: lo que puede ser útil en unas condiciones, puede ser perjudicial si las condiciones han cambiado sustancialmente. Por ese motivo, estas fases económicas son el punto de arranque para el diseño y ajuste de las políticas del gasto público.

Es definitivo que en la distribución de los gastos adquiere importancia el punto de vista económico sobre el contable, en virtud de que el juicio definitivo va a depender de la incidencia y eficacia de las distintas clases de gastos sobre la economía, más que la simple cuantía del gasto total.

El maestro Faya Viesca nos propone dos tésis muy interesantes; la primera se refiere a que señala a la racionalidad como el camino más confiable para la toma de decisiones en materia de gasto público. Es acertado este punto de vista, ya que indudablemente es necesario saber acerca de la eficiencia de quienes participan en la fijación de las asignaciones presupuestarias, durante la elaboración del presupuesto, así como del método y los criterios que se siguen para valorar las alternativas que se les presentan a los responsables de la elaboración y de la aprobación del presupuesto en cuanto a los montos destinados a los distintos renglones de aplicación del gasto.

Por eso es que Faya Viesca señala: "creemos que los criterios para seleccionar las alternativas en la aplicación del gasto se derivan de opiniones muy subjetivas. La decisión del político con mentalidad social será siempre -

distinta a la del político con criterio armamentista. El tecnócrata que considere a la eficiencia como valor supremo pensará distinto al tecnócrata que tenga a la razón y el equilibrio como valores superiores. Similarmente, el político humanista opinará diferente al técnico del presupuesto cuyo interés principal sea la producción y el crecimiento económico.

Las decisiones de mayor importancia en los programas de asignación de recursos tendrán que ser siempre tomadas por políticos que sepan equilibrar las aportaciones de los técnicos, de modelos matemáticos o de estudios científicos. En última instancia, las decisiones de gasto público tendrán que tomarse en base a un sentido histórico, sensatez, racionalidad, criterio y reconocimiento objetivo de los límites financieros y de la realidad económica y social". (163)

La segunda tesis, es la que propone la inseparabilidad de la teoría del Gasto Público de la teoría de su financiamiento y la adecuación de una política hacendaria. La asignación de los gastos públicos depende de la estructura de los impuestos federales, es decir, la política de la asignación de los gastos públicos guarda una interdependencia estructural con la política general del financiamiento de los gastos, pues puede verse que las políticas de la contratación de empréstitos, pago al capital y servicios de la deuda pública, las políticas de los precios públicos, - así como que la emisión de moneda y las tarifas son de primer orden para determinar las asignaciones de los gastos.

Complementariamente a lo anterior es una política hacendaria adecuada, la cual debe abarcar todas las decisiones sobre los gastos públicos y los posibles recursos para su financiamiento. Las estimaciones de costos y beneficios serán importantes a veces, pero ésto dependerá del objetivo del gasto en cuestión.

a).- El Problema del Financiamiento del Gasto Público.

El financiamiento del gasto público es un tema - muy importante, por ser uno de los actuales problemas que registran las Finanzas Públicas Mexicanas. El financiamiento del gasto público se basa en la posibilidad de asignar recursos afectando los elementos que orientan las decisiones- de productores y consumidores -precios relativos- mediante la utilización de diversos instrumentos -impuestos, instrumentos financieros, inflación, tarifas públicas- que posibiliten la transferencia de recursos del sector privado al sector público.

Para comprender el significado de los objetivos a cumplir por el sector público con base en el financiamiento, es necesario analizar en su conjunto los ingresos y los gastos.

Existe coincidencia en señalar al desarrollo económico como objetivo primordial a alcanzar, pero cuando se hacen necesarias mayores precisiones para determinar las estrategias de política que conduzcan hacia las metas de desarrollo, aparecen discrepancias sobre los atributos que implica el concepto de desarrollo económico.

Estas discrepancias se dan cuando el gobierno debe establecer prioridades entre, por ejemplo, los objetivos eco

nómicos y sociales en virtud de los conflictos que existen entre ellos. Así, existen economistas que sostienen que - sólo a través de un incremento del producto habrá algo significativo para distribuir, por lo que otorgan la prioridad mayor al crecimiento de los ingresos, mientras que otros - proclaman la necesidad de sacrificar el crecimiento para - asegurar una mejor distribución.

Ante las discrepancias planteadas entre crecimiento y distribución se cuestiona cada vez en mayor medida, la idea del crecimiento como objetivo económico social prioritario, sugiriéndose en muchos casos que en el corto plazo - se de preferencia a la redistribución, sobre todo para la eliminación de la pobreza crítica. En realidad una estrategia de este tipo implica la necesidad de transferencias importantes de ingresos de los estratos más favorecidos hacia los de menores ingresos, por medio de instrumentos de política económica, muchos de los cuales pertenecen al área de la política fiscal.

La solución al problema anterior nos lo viene a resolver el siguiente criterio que señala: "En la actualidad se han desarrollado estudios cuyo propósito es establecer - las relaciones entre crecimiento y distribución, sugiriendo un marco analítico dentro del cual pueda tener lugar una - aproximación más fructífera entre ambos para el diseño de políticas. Se descarta así, la separación conceptual entre - crecimiento óptimo y políticas de distribución y se la reemplaza por el establecimiento de objetivos que combinan crecimiento y distribución en una sola medida de bienestar social, tal como ha sido propuesto en un Estudio del Banco --

Mundial y la Universidad de Sussex, Oxford". (164)

Otro aspecto importante lo constituyen los instrumentos de financiamiento del Gasto Público. En la actualidad en casi todos los países en proceso de desarrollo, se ha puesto énfasis en el mejoramiento de la educación, salud y bienestar social; con éste propósito es que se ha otorgado mayor atención a los gastos de inversión y en general hay una tendencia al crecimiento de los gastos corrientes del gobierno. Ahora bien, en cuanto al financiamiento de dichos gastos, algunos autores opinan que para el propósito de desarrollo económico, el problema central del financiamiento público consiste en ver que tipo de instrumento debe ser seleccionado para financiar la expansión del gobierno y técnicamente la fuente de fondos debe corresponder al propósito del gasto. Así los impuestos como ingreso corriente deben ser usados para financiar la administración ordinaria, y los préstamos y el endeudamiento público deben ser usados para propósitos extraordinarios.

El ahorro y la inversión a través del presupuesto del gobierno tienen dos canales alternativos, los impuestos para financiar la inversión pública ordinaria y los préstamos para financiar necesidades urgentes o proyectos de grandes magnitudes.

(164) SAMUEL ITZCOVICH, Los Efectos del Financiamiento del Gasto Público en el Proceso de Desarrollo, Trimestre Fiscal, Año 3, No. 10, Guadalajara, Jal. México, 1982., p. 30.

En suma, todos los instrumentos de política económica deben converger para lograr el conjunto de objetivos que conforman la estrategia del gobierno.

Los instrumentos de financiamiento del gasto público, podríamos clasificarlos en:

1. LA TRIBUTACION COMO INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO.

Se ha sostenido que la capacidad potencial de imposición de un país influye enormemente en la posibilidad de que la tributación funcione eficazmente como un instrumento de financiamiento, esta capacidad se determina principalmente por: a).- El ingreso per cápita; b).- El grado de desigualdad en la distribución del Ingreso; c).- la distribución del ingreso nacional según sectores productivos; --- d).- La eficiencia administrativa de los organismos de recaudación tributaria del gobierno y e).- La estructura de poder y la predisposición de los estratos sociales a transferir ingresos. Estos elementos deberán ser tomados en cuenta para la realización de reformas impositivas que procuren alcanzar objetivos de desarrollo. Podemos decir que en México las reformas en la materia han avanzado considerablemente.

2. EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO PUBLICO A TRAVES DEL SISTEMA FINANCIERO.

Este se realiza según los economistas, con base en el teorema fundamental de la teoría financiera, según el cual el tamaño y carácter de la estructura financiera, depende principalmente de la distribución y regularidad de los superávit y déficit financieros; sin superávit y déficit financieros no

pueden existir instrumentos ni instituciones financieras.

La posibilidad de realizar un análisis financiero en forma separada en el sector público, resulta de gran utilidad para estudiar los efectos del financiamiento del gasto público, ya que si bien el ahorro y la inversión pública pueden ser globalmente iguales dentro del sector, pueden sin embargo existir unidades que financian su inversión recurriendo al crédito (ahorro de otros sectores) por lo que incrementan sus pasivos financieros, junto con otras unidades gubernamentales que incrementan en igual medida sus activos financieros.

3.- EL FINANCIAMIENTO INFLACIONARIO DEL GASTO PUBLICO DE DESARROLLO

En esta clasificación hay que destacar un proceso evolutivo que nos indica que generalmente en las primeras etapas de desarrollo los países no cuentan con la capacidad suficiente para movilizar recursos a través de financiamiento tributario, y tampoco cuentan con mercados financieros adecuados ni con un acceso fluido a los mercados de capitales del exterior. En estos casos la única alternativa, si se considera que las inversiones a realizar son necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo, es el financiamiento inflacionario.

Cabe mencionar que entre los economistas no se ha unificado algún criterio respecto de la utilización de la inflación como instrumento de financiamiento, así, unos señalan que es preferible la inflación, y que provocada voluntariamente se podrá resolver en el futuro el problema a través del

aumento de la productividad y la producción. Esto significa que a través de la inflación un país puede crear un aumento apreciable de su capacidad productiva y que el aumento de la producción posiblemente provoque, con el tiempo, el fin del proceso inflacionario; a cambio de problemas temporales se lograrán beneficios permanentes.

Otros economistas consideran a la inflación como un mal indiscriminado que obstaculiza el progreso económico, niegan que la inflación aumente la inversión de la comunidad argumentando que las inversiones creadas por la inflación no son, por lo menos primariamente aquellas que atienden a los intereses del desarrollo económico.

Ahora bien, en México el proceso inflacionario se ha ido controlando en la medida posible con un gran esfuerzo. Sin lugar a dudas que también en México se ha financiado el gasto público a través de la inflación; pero debido a la etapa de crisis económica que sufrimos, es importante no perder de vista, la adecuada aplicación del gasto público de acuerdo a las siguientes condiciones :

a).- En principio, deben aprovecharse los recursos económicos disponibles y potenciales mediante el empleo de los dispositivos financieros, como impuestos, gastos, inversiones, empréstitos, etc.

b).- Evitar que el déficit del sector gubernamental sea inflacionario, proponiéndose que los gastos no se traduzcan mayormente en simples gastos corrientes (de consumo y de transferencia), porque éstos no constituyen un aporte directo a la producción sino que van a incrementar la demanda global y los

precios.

El profesor Roberto V. Cinetto de la Argentina nos dice: "Por ello, los gastos de inversión a realizar deben seleccionarse entre los que reúnan los requisitos más favorables para cada circunstancia; así:

- 1.- Debe invertirse en lo que esté directamente relacionado con el aumento de la capacidad productiva nacional (camino, puentes, presas, etc.)
- 2.- El gasto debe ser importante en la proporción de mano de obra que insume y lo más neutral posible respecto al mercado de divisas.
- 3.- Debe procurarse que la demanda derivada de la inversión pública se traduzca en gastos y en bienes que puedan ser elaborados en el país por la mano de obra excedente.
- 4.- Debe procurarse que el gasto inducido como consecuencia de las muchas inversiones sea de multiplicador corto (ej. - obras de corta duración) de forma que el impacto temporal sobre la demanda global tenga alcances reducidos". (165)

Finalmente, dada la importancia de su contenido, que remos señalar las conclusiones a las que llega Samuel Itzcovich, las cuales son aplicables actualmente al problema de México, y nos pueden ayudar a la búsqueda de alternativas -

para la solución de nuestra crisis económica.

1. "El ahorro público debe ser el principal instrumento de financiamiento de la inversión pública. Dentro de la formación de ese ahorro juegan un papel primordial los impuestos. Respetando las características económicas y socio-políticas de cada país debe tenderse a que el sistema impositivo, además de procurar fondos para el financiamiento del desarrollo tenga los siguientes efectos: reduzca la tasa de crecimiento de los ingresos de los grupos más ricos, trate de modificar las pautas de concentración de activos, mejore el acceso de los grupos de menores ingresos, estimule la inversión hacia aquellas actividades prioritarias para el desarrollo, desaliente el consumo suntuario e incremente los ingresos de los grupos menos favorecidos.

Se tendería a lograr esos efectos a través de reformas impositivas que aumenten la progresividad y fortalezcan los componentes del impuesto a la renta, graven en forma progresiva y eliminen el anonimato en las sociedades, den mayor significación a los impuestos sobre patrimonios, graven fuertemente los consumos suntuarios, reduzcan o eliminen los impuestos al consumo de bienes, salario y cualquier impuesto o contribución sobre la mano de obra y eliminen los incentivos fiscales generales a la inversión, estableciendo un sistema que incentive únicamente a aquellas inversiones prioritarias para lograr los objetivos de desarrollo deseados.

2. Un adecuado financiamiento del gasto público a través del mercado de capitales es factible y sería de gran -

ayuda, para esto es necesario observar lo siguiente:

- a).- La existencia de instituciones e instrumentos financieros diversificados, para ofrecer al ahorrista diversas oportunidades de colocar sus ahorros.
 - b).- Eficiencia de las instituciones a través de una mayor captación de ahorros que permitan la liberación de las tasas de interés.
3. Si no existe la posibilidad de aumentar la capacidad de recaudación de impuestos y la de recurrir al mercado de capitales para financiar totalmente el gasto público de desarrollo, la alternativa es recurrir al financiamiento a través de la emisión". (166)

En éste último punto se hace referencia a la posibilidad que existe de utilizar la emisión de valores como un instrumento que ayude en el financiamiento del gasto público. Así, en la ley de ingresos para 1985 se tiene previsto captar una cifra adecuada de recursos financieros, a través de dicho medio.

Por lo que toca a la emisión de circulante como instrumento de financiamiento, no es recomendable emitir dinero sin un respaldo en la producción, ya que ello causaría graves daños al sistema monetario; a pesar de esto, algunos países que se encuentran en crisis han recurrido a dicho medio como un último recurso, sufriendo las consecuencias lógi

cas como son por Ejemplo; una inflación indiscriminada. Podemos afirmar que nuestro gobierno en menor medida ha utilizado este instrumento en algunas ocasiones.

En términos generales podemos afirmar que el Estado Mexicano ha establecido medidas coherentes con los tres puntos que acabamos de desarrollar; por lo que podemos anotar que la actual administración está diseñando políticas que en buen grado se aproximan, para resolver nuestro problema, en el renglón del financiamiento del Gasto Público.

b).- Necesidad de la Coordinación del Gasto Público en los Tres Niveles de Gobierno.

En la vida contemporánea nos enfrentamos a la necesidad de hacer un cambio institucional tendiente a realizar el paso desde un sistema político altamente centralizado a otro en el que importantes tareas vinculadas al poder político y económico serán ejercidas por unidades de decisión-situadas en áreas no centrales.

El ámbito específico de la Hacienda Pública también se ve condicionado por la nueva situación, siendo necesario proceder a realizar en la misma una importante descentralización fiscal (como ya vimos su conveniencia con anterioridad).

Para llevar a cabo el proceso de descentralización en la obtención de los recursos en función del gasto público, habría que tener en cuenta aspectos como los siguientes :

1.- Capacidad Tributaria Propia.- Los elementos esenciales del sistema de financiación están constituidos por la propia capacidad tributaria sumada en las unidades inferiores de gobierno y los mecanismos que posibilitan la participación de éstos últimos en los ingresos percibidos -

por la Administración General del Estado.

2.- Las Transferencias Intergubernamentales.- El segundo componente del mecanismo financiero de los gobiernos regionales está constituido por las diversas formas de transferencias interestatales, y de ahí la importancia de su mención. En las transferencias interestatales se han considerado a la capacidad financiera y a las necesidades de gasto relativas, para definir un criterio en su aplicación, respecto de cada unidad inferior de gobierno.

Es decir, aquí nos estamos refiriendo a los principios en función de los cuales se opta por un sistema u otro en el reparto de los recursos financieros. En la toma de tal decisión se presentan dos alternativas para la financiación: La financiación en función de los ingresos o la financiación en función de los gastos. La alternativa más adecuada, consiste en la financiación que se realiza con base en los ingresos, por la sencillez que dicho sistema representa. Es conveniente anotar el criterio que señala: "Si el Gobierno central es el que dispone del aparato administrativo con el que gestionar el sistema tributario, su tarea consiste en percibir los impuestos y posteriormente reenviar una parte o todo el volumen conseguido con los mismos a las zonas de origen. Por el contrario, si la gestión del sistema tributario se realiza íntegramente por la unidades inferiores de gobierno, serán éstas quienes transfieran los recursos al gobierno central ". (167)

Aunque el sistema de financiación con base en los ingresos es el idóneo, presenta algunos inconvenientes ---

(167) J.A. MAGADAN AMUTIO Y F.M. FERNANDEZ MARUGAN, La -- Distribución de las transferencias Intergubernamentales en Función de las Necesidades de Gasto, Trimestre Fiscal, Año 4, No. 18, Jul-Sep 1983, Guadalajara, Jul. México. P. 19.

de consideración, entre los que podríamos mencionar aquel que señala que se producirían grandes variaciones en los niveles de prestación de los distintos servicios públicos entre las distintas partes de la nación. Con ello, las áreas pobres quedarían en peores condiciones, mientras que las zonas ricas verían incrementada paulatinamente su riqueza.

Por lo tanto un argumento de la financiación con base en los gastos estaría tratando de impedir que la asignación de recursos a los distintos niveles de gobierno contribuya a consolidar las desigualdades existentes.

Ahora bien, otro aspecto importante lo constituyen las necesidades de asignación de recursos que tienen la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, y aquí surge la primera interrogante, ¿ Como medir las necesidades más importantes del gasto público en los diferentes niveles de gobierno ? La respuesta no es fácil, y para poder disponer de un mecanismo de distribución de recursos capaz de equilibrar adecuadamente las exigencias de autonomía y solidaridad, es necesario obtener un sistema que permita fijar las necesidades de la manera más objetiva y aceptable posible, para lo cual es indispensable contar con sistemas de información, destinados a fijar los niveles a escala nacional, que puedan considerarse "estándars" para la prestación de los servicios transferidos a las regiones.

Una vez conocidos los niveles, será posible determinar cuales son las regiones que se sitúan por encima o por debajo de los mismos. Es conveniente aclarar que el fijar necesidades y relacionarlas con el gasto no resulta sencillo por la inexactitud que implica dicha operación, -

por lo que siempre quedará un amplio margen para el juicio político.

Actualmente, ya se han dado pasos sustanciales en un proceso irreversible de mejoramiento en las relaciones del Egreso Público Federal entre los tres niveles de gobierno, a través de los Convenios Unicos de Desarrollo, que son un buen modelo a perfeccionar, sobre las transferencias de recursos, con ello avanzamos en la Coordinación Fiscal del Gasto.

En el capítulo 9 del Plan Nacional de Desarrollo se menciona: "la descentralización de la vida nacional sintetiza tanto las aspiraciones de México, como la firme voluntad política de avanzar conforme a nuestra sólida tradición federalista".

El Plan Nacional de Desarrollo, al referirse al Convenio Unico de Desarrollo señala: "El Convenio Unico de Desarrollo es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que, basado en las orientaciones políticas fundamentales del actual gobierno (Miguel de la Madrid), se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las Entidades Federativas, la concertación de compromisos sobre diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, permite que dentro del ámbito de sus respectivas facultades y funciones se coordine el desarrollo socioeconómico integral de las entidades federativas.

Este instrumento establece los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales, necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional. El proceso incluye, en su primera etapa, la transferencia a los Estados de los Servicios de Educación Preescolar, primaria, secundaria y nor -

mal, así como la integración del sistema nacional de salud, que contempla la transferencia a los gobiernos Estatales de los servicios de salud pública en los niveles preventivo y curativo ". (168)

Finalmente queremos exponer la posibilidad que ya está madura; que al igual que en el ingreso, se promueva la expedición de una ley de coordinación del gasto público nacional. Con fundamento en el criterio sostenido por varios autores (169), consideramos adecuado el decreto de ésta ley; ya que en ella se recogería la formula idónea, para saber cuales son los ámbitos de competencia entre la Federación, Estados y Municipios, para satisfacer entre otras, las demandas sociales de educación y salud.

En la ley propuesta, se establecerían además las aportaciones en gastos e inversión para cada nivel de gobierno en la satisfacción de las diferentes necesidades sociales, así como su participación de los ingresos tributarios nacionales. Este ordenamiento legal vendría a complementar los Convenios Unicos de Desarrollo, y la ley se destinaría a los grandes renglones nacionales del egreso que tienen vigencia y son de interés general de la nación.

También se consolidarían los organismos en materia de Coordinación del Egreso Nacional, los cuales coadyuvan permanentemente en las relaciones financieras, así mismo,

-
- (168) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, (Resumen) Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, Primera Edición, Mayo de 1983., P. 52.
- (169) VICTOR GOMEZ GARZA, RAUL ROBLES ALVAREZ Y JAIME VILLARREAL ELIZONDO, Nuevos Horizontes del Sistema Financiero Nacional en México, Coordinación en Gasto Público, Trimestre Fiscal, Año 4, No. 18, Jul---Sep. 1983, Guadalajara, Jal. México. Pp. 148-149.

se definirían cada vez mejor los campos y las participaciones de cada estrato gubernamental en el gasto público del país. Por último, con dicha ley se lograría uniformidad entre las Entidades Federativas, evitando las disparidades que distorsionan los presupuestos Estatales y Municipales.

c).- La Política del Gasto Público para 1985.

Durante el año de 1985 a fin de avanzar y consolidar el saneamiento de las finanzas públicas, el acento de la política de gasto se orientará en la profundización de la reforma estructural del mismo; ésto, ante la necesidad inmediata de reducirlo globalmente en términos reales como parte del combate contra la inflación.

El gobierno pretende alcanzar en 1985 una meta de 5.1% del P.I.B. para el déficit financiero del sector público, menor en 1.4 puntos porcentuales a la de 1984. No se prevén reservas presupuestales para modificaciones del gasto programable, pero se establece una de 200,000 millones de pesos para atender posibles variaciones en las condiciones externas y otras contingencias.

Inicialmente se tenía programado mantener una orientación del gasto público, que impulse el desarrollo social, dando importancia a los recursos destinados a alimentación, educación, salud y vivienda, con el propósito de ampliar la atención de las necesidades básicas de la población. Dicha orientación no podrá aplicarse en los términos calculados en vista de la reducción presupuestaria por más de 700 mil millones de pesos que durante el primer semestre del año el gobierno decretó.

Aún y cuando la reducción opera en los gastos de inversión en mayor parte y en los gastos corrientes en menor proporción, ésta, incidirá precisamente con mayor fuer

za en el ámbito social; procurando mantenerse dentro de los márgenes posibles, con el objeto de que no se ocasionen problemas a los grupos más desfavorecidos.

También se afirma que solo se autorizará en éste -- año la creación de plazas para servicios de educación, sa - lud, procuración de justicia y seguridad nacional. En el - sector paraestatal no se considerará la creación de plazas.

Otro de los propósitos iniciales consistió en darle prioridad a la reducción del gasto corriente programable; - con el objeto de mantener el nivel real de la inversión pú - blica al sostener los gastos de éste tipo. Tal política de de finitivamente no se podrá alcanzar en virtud de que la re - ciente disminución presupuestal se perfiló hacia los gastos de inversión, conservándose con menor alteración los gastos corrientes, pero de cualquier forma repercutirá en el área - social, y el nivel de inversión ya se vino abajo a mediados de año.

Se precisó finalmente que se continuarán aplicando los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desa - rrollo, en lo que se refiere a los criterios para la asigna - ción de la inversión pública, entre ellos podemos mencionar:

a).- La presupuestación de las inversiones se en - cuadra en la estrategia sectorial de mediano plazo - y se realiza tomando en cuenta la interdependencia - de las diferentes actividades productivas.

b).- En la evaluación de nuevas inversiones se da preferencia al uso de tecnologías nacionales, la ab sorción de mano de obra y el aprovechamiento de los recursos locales de cada región.

Hay que comentar en éste inciso que aún y cuando -- se pretende otorgar prioridad a las inversiones nacionales; para 1985, la política es éste ramo ha -- cambiado, y por el contrario ante el curso que tomó la crisis, en reciente gira del Presidente de la - República por Europa, quedó de manifiesto, las fa - cilitades que nuestro gobierno otorgará a los inver - sionistas extranjeros para que ubiquen sus capita - les dentro de las diferentes actividades y áreas de nuestro país.

c).- Las inversiones del sector paraestatal se -- orientará principalmente a la mejor utilización de la capacidad instalada.

d).- En el caso de nuevas inversiones, se hará un - esfuerzo por ubicarlas geográficamente en las zonas y regiones prioritarias del país. (170)

5.3 ANALISIS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FE DERACION PARA 1985

El gobierno de la República Mexicana actualmente, - con la administración del presidente Miguel de la Madrid, se ha propuesto en los años que lleva de mandato la reducción - del gasto público con el objeto de abatir la severa crisis - económica que nos afecta. De esta manera me permito exponer el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985.

(170) MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, México: La Política Eco
nómica para 1985, Comercio Exterior, Vol. 35, No. 1
Enero de 1985, México, D.F., Pp. 89 y 90.

Artículo 2°.- Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para la Presidencia de la República, las Dependencias del Ejecutivo Federal y los Ramos de Aportaciones a Seguridad Social y Erogaciones no sectorizables para el año de 1985, importan la cantidad de \$5,642,915,149,000 (CINCO BILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS QUINCE MILLONES CIENTO CUARENTA Y NUEVE MIL PESOS, MONEDA NACIONAL), y se distribuyen de la siguiente manera:

		%
00002	Presidencia de la República	11,364,800,000 0.2
00004	Gobernación	41,219,928,000 0.7
00005	Relaciones Exteriores	28,800,000,000 0.5
00006	Hacienda y Crédito Público	450,950,096,000 8.0
00007	Defensa Nacional	197,457,500,000 3.5
00008	Agricultura y Recursos Hidráulicos	541,808,754,000 9.6
00009	Comunicaciones y Transportes	566,600,000,000 10.0
00010	Comercio y Fomento Industrial	467,520,642,000 8.3
00011	Educación Pública	1,136,500,000,000 20.1
00012	Salubridad y Asistencia	163,080,993,000 2.9
00013	Marina	66,120,200,000 1.2
00014	Trabajo y Previsión Social	20,000,000,000 0.4
00015	Reforma Agraria	32,629,900,000 0.6
00016	Pesca	43,596,400,000 0.8
00017	Procuraduría General de la República	11,751,200,000 0.2
00018	Energía Minas e Industria-Paraestatal	897,142,091,000 15.9
00019	Aportaciones a Seguridad Social	111,967,900,000 2.0
00020	Desarrollo Urbano y Ecología	81,800,000,000 1.4
00021	Turismo	22,071,400,000 0.4
00023	Erogaciones no Sectorizables	681,740,800,000 12.1
00025	Programación y Presupuesto	60,618,177,000 1.1
00027	Contraloría General de la Federación	8,174,368,000 0.1
	SUMA	5,642,915,149,000 100.0

Artículo 3°.- Las erogaciones previstas en el Presupuesto

de Egresos para Desarrollo Regional y Participaciones a Estados y Municipios para el año de 1985 importan la cantidad de \$1,590,000,000,000 (UN BILLON QUINIENTOS NOVENTA MIL MILLONES DE PESOS, MONEDA NACIONAL), y se distribuyen de la siguiente manera:

		%
00026	Desarrollo Regional	340,000,000,000 21.4
00028	Participaciones a Estados y Municipios	1,250,000,000,000 78.6
	SUMA	1,590,000,000,000 100.0

Artículo 4°.- El Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo para el año de 1985 importa la cantidad de ----- \$8,738,225,000 (OCHO MIL SETECIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL PESOS, MONEDA NACIONAL).

Artículo 5°.- El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial para el año de 1985 importa la cantidad de \$15,168,687,---000 (QUINCE MIL CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL PESOS, MONEDA NACIONAL).

Artículo 6°.- Las erogaciones prevista para el año de 1985 correspondientes a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, cuyos programas - están incluidos en éste Presupuesto, se distribuyen en las siguientes entidades:

00637	Instituto de Seguridad y - Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	220,000,000,000 3.8
00641	Instituto Mexicano del Seguro Social	700,000,000,000 12.2
04460	Productora e Importadora - de Papel S.A. de C.V.	50,253,900,000 0.9
06750	Lotería Nacional para la - Asistencia Pública	83,057,100,000 1.4
08355	Forestal Vicente Guerrero	3,071,800,000 0.1
08400	Instituto Mexicano del Café	69,851,800,000 1.2

		%
08490	Productos Forestales Mexicanos	4,875,000,000 0.1
09055	Aeronaves de México, S.A.	124,070,000,000 2.2
09085	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	21,369,000,000 0.4
09120	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	21,547,100,000 0.4
09180	Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.	10,140,000,000 0.2
09185	Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.	41,532,100,000 0.7
09190	Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.	8,283,000,000 0.1
09195	Ferrocarriles Nacionales de México	210,800,000,000 3.7
10125	Compañía Nacional de Subsistencias Populares	557,652,100,000 9.7
10250	Instituto Mexicano de Comercio Exterior	7,417,400,000 0.1
16905	Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. e Industrias Pesqueras del Noroeste	181,245,400,000 3.2
18082	Altos Hornos de México, S.A.	179,618,000,000 3.1
18164	Comisión Federal de Electricidad	729,500,000,000 12.7
18180	Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A. (en liquidación)	147,521,100,000 2.6
18234	Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.	52,910,100,000 0.9
18242	Diesel Nacional, S.A.	86,197,000,000 1.5
18296	Fertilizantes Mexicanos, S.A.	249,569,400,000 4.3
18334	Fundidora Monterrey, S.A.	66,498,000,000 1.2
18572	Petróleos Mexicanos	1,455,719,700,000 25.3
18632	Siderúrgica Lázaro Cardenas las Truchas, S.A.	120,408,600,000 2.1
18634	Siderúrgica Nacional, S.A.	12,391,300,000 0.2
18692	Azúcar, S.A. de C.V.	329,575,400,000 5.7
	SUMA	5,745,074,300,000
	Menos Transferencias incluidas en el Gasto del Gobierno Federal	1,473,612,200,000
	Importe financiado con recursos propios y créditos	4,271,462,100,000

Artículo 7°.- El gasto asignado a la Deuda Pública del Gobierno Federal para el año de 1985 importa la cantidad de \$4,609,500,000,000 (CUATRO BILLONES SEISCIENTOS NUEVE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS, MONEDA NACIONAL), y se distribuye de la siguiente manera:

00024	Ramo de Deuda Pública	4,609,500,000,000	100.0
	Amortización	1,121,196,670,000	24.3
	Intereses y Gastos	2,938,303,330,000	63.8
	Pasivo Circulante	550,000,000,000	11.9
00029	Erogaciones para Saneamiento Financiero	000,000,000,000	--

La Deuda Pública correspondiente a los organismos y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria cuyos programas están incluidos en este presupuesto será el siguiente:

Amortización	949,274,100,000	42.1
Intereses y Gastos	1,302,922,200,000	57.9
		100.0

Artículo 8°.- Se prevé la cantidad de \$200,000,000,000 -- (DOSCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS, MONEDA NACIONAL), para atender efectos de los incrementos de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y otras contingencias. (171)

Finalmente se señala que en el Capítulo Segundo -- del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1985, se establecen varias disposiciones importantes acerca de la --

(171) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Primera Sección, - Secretaría de Programación y Presupuesto, Lunes 31- de Diciembre de 1984. Pp. 39 a 48.

racionalidad, austeridad y disciplina Presupuestales; las cuales oportunamente nos van a enseñar los lineamientos a seguir por las diferentes dependencias gubernamentales en el ejercicio del gasto público.

Los egresos de la Federación para 1985 los podemos resumir brevemente de la siguiente manera:

EGRESOS	Billones de Pesos	%
<u>Gobierno Federal</u>		
Gasto Directo Administrativo	4,012.07	38.6
Gasto Capital (inversiones)	1,954.0	18.7
Subtotal	5,996.7	57.3
Servicio de la Deuda	4,426.0	42.3
Total	10,392.7	100.0
<u>Organismos y Empresas</u>		
Gastos Operación	4,145.7	51.8
Inversiones	1,599.4	20.0
Subtotal	5,745.1	71.8
Servicio de la Deuda	2,252.2	28.2
Total	7,997.3	100.0
Gran Total	18,390.0	

Se ha dicho que el Presupuesto para 1985 en términos generales reducirá la inflación, pero mediante el esfuerzo de austeridad con la disminución del gasto público. De lo presupuestado para gastar en 1985 podemos obtener -- las siguientes conclusiones:

- 1a.- El 60 por ciento de las inversiones del gobierno federal será destinada al desarrollo regional, comunica-

ciones y transporte, agricultura y recursos hidráulicos, desarrollo urbano y ecología, y defensa nacional.

- 2a.- Aproximadamente el 40% restante del total del presupuesto de gastos para 1985, se destinará al pago de la deuda pública, tanto de las dependencias del poder ejecutivo, como de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.
- 3a.- El 94.9 por ciento de las inversiones del sector paraestatal correrá por cuenta de PEMEX, el Sector Eléctrico (Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro), el Sector Siderúrgico (Las Truchas, Altos Hornos, y Fundidora de Monterrey), Fertimex, Ferrocarriles Nacionales, Aeroméxico, y el I.M.S.S.

Del análisis detallado del Presupuesto de Egresos para éste año, podemos establecer los siguientes comentarios :

- 1.- Dentro de lo presupuestado para las Dependencias del Poder Ejecutivo, la política de gastos concede prioridad a la Educación Pública con un 20.1 por ciento del total de los gastos de este ramo; en segundo lugar se ubica Energía, Minas e Industria Paraestatal, con un 15.9 por ciento; después las erogaciones no sectorizables alcanzan el 12.1 por ciento; en cuarto lugar encontramos a Comunicaciones y Transportes con 10.0 por ciento; el quinto sitio le corresponde a Agricultura y Recursos Hidráulicos con 9.6 por ciento;

Comercio y Fomento Industrial 8.3 por ciento; y finalmente Hacienda y Crédito Público alcanza el 8.0 por ciento del total.

Entre éstas siete dependencias se ejercerá el 84.0 por ciento de todos los gastos asignados para este ramo del Poder Ejecutivo, de las cuales tres se orientarán a favorecer el sector social y las otras cuatro al fomento de la inversión para el desarrollo de la infraestructura.

- 2.- Por lo que corresponde a las erogaciones previstas para el actual ejercicio de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; Petróleos Mexicanos tiene designada la mayor cantidad en dicho renglón, que constituye el 25.3 % del total del mismo; después encontramos a la Comisión Federal de Electricidad que abarca el 12.7%; en tercer lugar el Instituto Mexicano del Seguro Social con un 12.2%; enseguida está la CONASUPO que dispondrá del 9.7 %; en quinto lugar se sitúa Azúcar S.A., organismo que absorberá el 5.7% de los gastos; Fertilizantes Mexicanos S.A. está facultado para erogar el 4.3%; el séptimo lugar lo ocupa Ferrocarriles Nacionales de México con un 3.7%; y finalmente Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. e Industrias Pesqueras del Noroeste, así mismo como Altos Hornos de México, S.A. ejercerán el 3.2% y el 3.1% respectivamente.

Los nueve organismos y empresas que acabamos de señalar abarcan el 79.9% del total del presupuesto asignado por el Gobierno Federal a todas las empresas de este tipo; cabe señalar que dos de dichos organismos tenderán a resolver las demandas -

sociales y los otros siete reforzarán el aparato productivo en el aspecto agropecuario y sobre todo en el industrial (a través de PEMEX).

- 3.- En el ramo de la deuda pública para las dependencias del Ejecutivo, El Gobierno Federal asignó cuatro billones seiscientos nueve mil quinientos millones de pesos, de los cuales el 24.3% es para la amortización de la misma; el 63.8% para los intereses y gastos. Así mismo se calcula un financiamiento de la deuda pública con un 11.9% de pasivo circulante.

En lo que respecta a la deuda pública de los Organismos y Empresas del Estado, se asignó para tal efecto dos billones doscientos cincuenta y dos mil ciento noventa y seis millones de pesos; destinándose el 42.1% a la amortización y el 57.9% para el pago de los intereses y gastos. Aquí podemos preguntarnos ¿ como es posible que paguemos una cifra muy superior por concepto de intereses mientras que lo destinado para la amortización es una cantidad "bastante inferior" ? Lo anterior se da en función de que aparte de que nuestra deuda principal es muy elevada, la tasa de intereses impuesta por los Bancos Internacionales (la "Prima Rate" de los Estados Unidos y la tasa "Libor" de Inglaterra principalmente), se encuentran en niveles desproporcionados, llegando a extremos de que algunos países las han calificado como "usureras". Así, las cantidades presupuestadas para el pago de los intereses es justificable, sobre todo en razón de la conveniencia que existe para que nuestro país sea considerado todavía como "solvente", aún a pesar de los graves pro

blemas económicos internos (que se podrían agudizar) y de la cada vez mas cercana posibilidad del estallido material en los conflictos sociales y políticos.

- 4.- Dentro del contenido del Presupuesto de Egresos para 1985 podemos darnos cuenta de que la política del Gobierno Federal se inclina a fortalecer las áreas estratégicas, así, favorece los renglones destinados a la producción, por ejemplo: el mayor presupuesto se designa a PEMEX, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comisión Federal de Electricidad, Comunicaciones y Transportes, y Agricultura y Recursos Hidráulicos.

De esta manera es notorio que se sacrifica el avance en el campo social, al cual se le asignan partidas presupuestales inferiores; así, el monto concedido a Educación Pública es inferior al de PEMEX; las siguientes partidas importantes se otorgan al Instituto Mexicano del Seguro Social, CONASUPO, Lotería Nacional para la Asistencia Pública y Trabajo y Previsión Social.

Cabe destacar que el renglón de Salubridad y Asistencia se vió limitado al asignarsele solo 163,080,993 millones de pesos, en igual circunstancia se colocó la Reforma Agraria ya que su presupuesto total es por 32,629,900 millones de pesos.

En términos generales creemos que el presupuesto de gastos públicos beneficia al sector productivo en detrimento del social, ante las necesidades económicas de la crisis; pero a pesar de ello tiende a ser equilibrador, tratádo de no romper con la armonía en el desarrollo integral de la nación.

5.- Por otro lado consideramos que las asignaciones hechas al Poder Legislativo por 8,738,225 millones de pesos y al poder judicial por 15,168,687 millones de pesos, en proporción con otras dependencias y organismos del Ejecutivo; son reducidas, por lo que sería sano y recomendable un aumento proporcional para el próximo ejercicio fiscal.

También según los acontecimientos que se desarrollan dentro del contexto internacional, y los cuales directa o indirectamente ponen en peligro nuestra soberanía; sería conveniente aumentar para el próximo año el presupuesto en el rubro de Defensa Nacional, ya que éste año alcanzó la cifra de ----- 197,457 millones de pesos.

Finalmente queremos exponer un cuadro porcentual de los principales renglones que conforman el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1985.

	%
* Presidencia de la República, Dependencias del Ejecutivo Federal, Aportaciones a Seguridad Social, y Erogaciones no Sectorizables	30.7
* Desarrollo Regional y Participaciones a Estados y Municipios	8.6
* Poder Legislativo	0.0
* Poder Judicial	0.1
* Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	31.2
* Menos Transferencias incluidas en el Gasto del Gobierno Federal	- 8.0
* Deuda Pública de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	12.2
* Deuda Pública del Gobierno Federal	25.0
* Para los incrementos de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y otras contingencias	1.0
TOTAL	100.0

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez realizado el presente estudio, es necesario intentar las siguientes:

En el capítulo I se efectuó un análisis del Estado Capitalista y la Política Económica, así como la del Estado Socialista; finalmente se establece la Política Económica del Estado Mexicano y sus diferentes aspectos jurídicos. De lo anterior desprendemos las siguientes consideraciones:

1.- Estados Capitalistas.- En sus orígenes la política del Estado Moderno se circunscribe en proteger los intereses y las libertades de la burguesía y su intervención en la economía es nula.

A fines del siglo XVIII se consolida el Estado burgués y adopta sus propias instituciones con el triunfo de la Revolución Francesa. En este período el Estado comienza a intervenir en la vida económica en forma minimizada.

Después de la Segunda Guerra Mundial se inicia ya propiamente, lo que constituye un intervencionismo más acentuado en los Estados Capitalistas a través de la ampliación en las funciones económicas de una manera suficiente.

Finalmente la política económica actual de los Estados Occidentales se manifiesta con un intervencionismo oscilante en su forma y grado según lo exijan las condiciones económicas. Dicha intervención se efectúa orientando la economía en donde sea necesario para garantizar la permanencia y prosperidad del sistema capitalista de producción.

2.- Estados Socialistas.- Con la Revolución Rusa de 1917 nace la Planificación Económica, la cual desde entonces es adoptada como la base de la organización en la economía, así es como las políticas en materia económica se van a canalizar a través de los planes, siendo éstos el instrumento más importante para tal propósito.

A través de la planificación los países del Bloque Socialista van a dirigir y orientar absolutamente la economía; por lo tanto la política económica en dichos estados no es intervencionista, sino rectora total de la vida y los destinos del país, pugnando por la propiedad social y el control estatal de los medios de producción, protegiendo las organizaciones e instituciones que garantizan la permanencia y el desarrollo del sistema económico y político socialista.

- 3.- El Estado Mexicano.- Considero que el Porfiriato y la Revolución Mexicana pertenecen al mismo proyecto histórico en nuestro país que es el DESARROLLO DEL CAPITALISMO. Con el movimiento armado de 1910 se dan las bases para que en la Constitución de 1917 se incrusten derechos en beneficio de las clases campesina y obrera principalmente; a raíz de este acontecimiento nuestro sistema económico se va a transformar de carácter mixto, en el que van a coexistir derechos que protegen la propiedad privada y el capital, los de carácter social y la situación del Estado como rector de la economía.

Así es como nuestro máximo ordenamiento va a contener normas esencialmente contradictorias que tienen su origen en las diferencias ideológicas que constituyen el fundamento de los preceptos. Por un lado se garantiza la organización liberal del Estado Mexicano y por la otra se establece el sistema nuevo, antiliberal, estatista e intervencionista.

Existe en realidad una contienda entre sistemas irreconciliables que se asegura cada vez con mayor fuerza, es necesario definir; en este sentido, se centra la alternativa de definición entre el Socialismo y el Capitalismo, pero considero que no son las únicas opciones viables y el Sistema de Economía Mixta presenta ventajas adecuadas, constituyendo la verdadera alternativa actualmente y sobre la que se ha sustentado la política económica del Estado Mexicano.

Una vez terminada la Revolución, la política económica estatal va a ser más intervencionista, preocupándose básicamente en el desarrollo de dos campos que son el agrario y el industrial, los cuales hasta la fecha constituyen la parte central en las políticas oficiales.

En materia agraria los gobiernos del país en el transcurso histórico han adoptado diferentes criterios; así, unos han favorecido la marcha de la Reforma Agraria y otros le han imprimido lentitud al reparto y la justicia agrarios.

Por lo que se refiere a la industria hay dos acontecimientos trascendentes que nos marcan la política intervencionista del Estado Mexicano; el primero consiste en la expropiación de las compañías extranjeras de petróleo efectuada por el General Lázaro Cárdenas, el 18 de marzo de 1938; y el segundo es la nacionalización de las compañías extranjeras de electricidad, que llevó a cabo el licenciado Adolfo López Mateos el 30 de agosto de 1960.

Finalmente hay otros aspectos industriales y económicos que han trazado los gobiernos más recientes, estableciendo sus políticas a través de los llamados "Modelos de Desarrollo", en ellos el Estado Mexicano fué conformando de manera concreta su intervencionismo en la vida económica del país.

Es a partir de 1980 cuando la participación estatal en la Economía se acentúa, ya que el gobierno va a establecer sus estrategias de política económica por medio de planes, que son: a).- El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y b).- El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que es el vigente y contiene una Política Económica del Estado más intervencionista.

Lo cierto es que la presente orientación de la política económica hace descansar buena parte de sus esperanzas en la capacidad de respuesta productiva del sector privado, para ello el Estado ha otorgado concesiones a dicho sector.

Podemos concluir que nuestro país se encuentra actualmente ante dos perspectivas: la de consolidar y ampliar el camino que ha construido la revolución, y la posibilidad de entregarle a la iniciativa privada el desarrollo económico y los destinos de México, con los inconvenientes que presenta dicha alternativa.

Por lo tanto deben evitarse desviaciones en nuestro sistema económico, y definir el mismo hacia una REAFIRMACION responsable y decidida del SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA.

- 4.- Aspectos jurídicos.- Nuestro sistema económico ha descansado tradicionalmente en el modelo de economía mixta, por tal motivo, la normación jurídica se dió a la tarea de garantizar adecuadamente la orientación de nuestras instituciones en dicho sentido.

El modelo económico se apoya en todo el aparato jurídico, y las leyes vigentes en materia económica garantizan y legitiman la actuación del Estado Mexicano dentro del marco de la Economía Mixta.

Nuestro sistema mixto es producto del proceso histórico nacional, por lo que caer en desviaciones sería inadecuado y se corre el peligro de romper con el grado de equilibrio y armonía social difícilmente alcanzados.

Por eso es que se recomienda garantizar y preservar inalterable la integración del contenido y la orientación de los siguientes artículos constitucionales que son los que básicamente nos conceden el equilibrio y la armonía señalados:

El artículo 3o.- En cuanto al sentido apropiado que se le imprime a la libertad de educación, lo que es fundamental en nuestro sistema.

El artículo 4o.- En las obligaciones sociales que tiene el Estado en materia de salud y vivienda.

El artículo 5o.- Que garantiza la libertad de trabajo dentro del carácter mixto sobre el que se basa la actividad laboral y profe-

sional del individuo en nuestra economía.

El artículo 25.- Que implementa la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, así como delimita la competencia e intervención económica de los sectores social y privado, lo que es óptimo para la consolidación de nuestro régimen mixto.

El artículo 26.- El cual introduce a nivel constitucional la valiosa figura de la planificación como producto de las reformas constitucionales y legislativas de 1983.

El artículo 27.- Que regula la propiedad de las tierras y aguas, desde el punto de vista social, privado y estatal, este precepto es uno de los más equilibradores, que otorga buena parte de la fisonomía mixta constitucional.

El artículo 28.- Que le concede un nuevo auge a la intervención del Estado en la vida económica, en base a las reformas introducidas con la nacionalización de la banca privada mexicana.

El artículo 123.- Que regula el derecho al trabajo y constituye uno de los pilares más fuertes de la doctrina social del Estado Mexicano.

De esta manera el Estado que en los países occidentales tiene una participación moderada en la economía y en los países socialistas la intervención se traduce en rectoría absoluta; en México se establece de carácter mixto, ya que la participación estatal va mucho más allá de la moderación capitalista y no llega a desarrollar su ingerencia al grado de las naciones socialistas. El intervencionismo económico mexicano se aproxima en buen término a un grado óptimo que concilia los intereses de todos los sectores sociales, de ahí que la Política Económica es un eficaz instrumento para el desarrollo socio-económico de México.

Es innegable que nuestro país sufre cada vez mayor influencia por parte de las potencias occidentales (principalmente de los Estados

Unidos); pero también estamos sometidos a presiones ideológicas por parte de los países del bloque socialista (con la internacionalización del Comunismo). Ante tal situación, México es objeto de disputa por ambas partes, así que la Política Económica nacional es esencial para determinar la conservación de nuestro sistema genuino e independiente, o el sometimiento de nuestra soberanía e instituciones al extranjero. La política económica no se debe desviar y responderá a los verdaderos intereses de nuestra sociedad, para lo que se debe buscar que la orientación de dichas políticas alcancen un equilibrio justo en cuanto al intervencionismo estatal y las libertades que existen en el sistema capitalista.

En los Capítulos II al V se estudió a la Política Financiera Pública específicamente como instrumento para el desarrollo económico y social del país.

- 5.- Del capítulo II la Ciencia de las Finanzas Públicas, se concluye que la mayoría de los países que están en proceso de desarrollo, el Estado ha extendido su campo de acción en materia económica, ampliando principalmente su participación en el ámbito de las Finanzas Públicas.

Actualmente nos encontramos ante una situación financiera difícil y cada vez es más problemático para el Estado allegarse los recursos necesarios para hacer frente a las demandas económicas y sociales del país.

Desde la perspectiva jurídica, se contemplan organismos adecuados y se establecen disposiciones que nos ofrecen elementos firmes en la solución del problema financiero. Se puede coadyuvar a través de la estricta aplicación de las diferentes disposiciones que inciden en las Finanzas Públicas; por ejemplo: a).- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; b).- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; y c).- El artículo 74 Fracción IV

Constitucional que señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el tratamiento legislativo de los ingresos y egresos (lo cual es clave en el control financiero).

Ante el déficit financiero actual es necesario aprovechar al máximo los recursos disponibles, evitando su dispersión, así como el inadecuado e indebido manejo de los mismos. Para ello aparte de las soluciones que se pueden obtener por la vía económica, considero que una solución inmediata y oportuna nos la proporciona la instrumentación jurídica. Así, se debe poner énfasis en el control y vigilancia del ejercicio financiero, para lo que tienen competencia y responsabilidad: 1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en el manejo de los ingresos federales); 2.- La Secretaría de Programación y Presupuesto (proyectando, calculando, controlando y evaluando los gastos públicos); 3.- La Cámara de Diputados por medio del artículo 74 fracción IV Constitucional, donde se le confieren facultades para revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera; y 4.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien coadyuvará vigilando, inspeccionando y fiscalizando las diversas actividades y las partidas presupuestales ejercidas en la función pública, para ello se prevé la posibilidad de coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda en el establecimiento de los procedimientos necesarios.

En conclusión, el verdadero saneamiento financiero se logrará combatiendo las desviaciones financieras por medio de la aplicación de las leyes y normas sobre el control en los ingresos y egresos. De esta manera el problema mexicano de las finanzas públicas encuentra una alternativa de solución a través de la aplicación de los controles contenidos en la legislación vigente.

- 6.- El Capítulo III nos habla del Presupuesto, y podemos concluir que es una figura indispensable en la actualidad dentro de los

sistemas jurídico-económicos de los Estados Modernos, ya se ha-
ble de los occidentales o de los orientales; sin embargo en Méxi-
co hace pocos años se implementó en nuestro sistema financiero y
cada vez ha ido cobrando mayor importancia.

El presupuesto es un valioso instrumento jurídico que permite al
Estado trazar su política económica y financiera; de ahí que el
gobierno deberá tener mucho cuidado en el manejo de la política
presupuestaria, de tal manera que no afecte demasiado a los gru-
pos socio-económicamente débiles a través de su política de ingre-
sos (impuestos, derechos, precios y tarifas, etc.); y que dete-
nga el desarrollo nacional indispensable a través de la política
de egresos.

- 7.- El estudio del Capítulo IV se refirió a los ingresos de la Federa-
ción, y podemos establecer que nuestro sistema de ingresos está
debidamente respaldado por el Artículo 31 fracción IV Constitu-
cional; el cual considero es apropiado para que el Estado pueda
exigir legalmente, todo tipo de tributos a sus ciudadanos y demás
sujetos de los créditos fiscales.

Concretamente el artículo 31 fracción IV, el 72 inciso "h" y el
73 fracción VII Constitucionales, vienen a constituir básicamen-
te las normas fundamentales para que el Estado recabe los ingre-
sos de carácter ordinario.

Por otro lado el artículo 73 en su fracción VIII que regula los
empréstitos y la deuda nacional; y el 28 Constitucionales, nos
proporcionan el fundamento que tiene el Estado para realizar su
política de ingresos por la vía extraordinaria, los cuales son
una fuente importante en épocas de crisis económica.

La política de ingresos del Gobierno Federal para 1985, está cla-
ramente trazada en la Ley de Ingresos de la Federación, y podemos
deducir que el Estado tiende a ampliarla con el objeto de captar
mayores recursos.

La intención del gobierno consiste en apoyarse cada vez más en la política de ingresos por la vía ordinaria (básicamente impuestos y derechos), y pretende depender en menor medida de los ingresos a través del endeudamiento. Esta política así se ha aplicado durante este año en el renglón de los ingresos ordinarios, pero no en el de los extraordinarios, ya que se han seguido contratando préstamos externos y se tiene proyectado facilitar la inversión extranjera en grandes proporciones hacia nuestro país.

Considero que la actual administración debe manejar con atención los instrumentos que está utilizando para llevar a cabo la política de ingresos, apelando a verdaderas decisiones técnicas y políticas. Así por un lado debe vigilar que no se reduzca más el nivel de vida del pueblo, y por otro se debe de tener precaución en no comprometer nuestra soberanía y afectar el grado democrático alcanzado por medio de nuestras instituciones y la organización política, económica y social.

- 8.- El capítulo V se ocupó de los Egresos de la Federación. Se reconoce que los gastos públicos constituyen el instrumento estatal más fuerte en la orientación de la economía nacional.

La tendencia que se imprima a los gastos determinará la reafirmación de nuestro sistema económico mixto, o la alteración del mismo.

El gobierno federal debe buscar que realmente la política de gastos beneficie a todos los sectores de la sociedad.

Para 1985 se está avanzando en el saneamiento de las finanzas públicas mediante la reforma estructural del presupuesto, con el objeto de alcanzar una reducción general presupuestaria en términos reales.

La preocupación del gobierno es estabilizar la economía fomentando la inversión por un lado y con el pago de la deuda externa

por el otro; también en menor grado, apoyar el área social; así la política de gastos pretende equilibrar los tres aspectos: inversiones, pago de deuda y desarrollo social.

Creemos que el equilibrio se ha perdido por diversas razones como: a).- Las asignaciones para la deuda pública desde el presupuesto original alteran el balance de los gastos, al asignársele cerca de la mitad del presupuesto total disponible; b).- Las tres reducciones presupuestales que llegaron a la cifra de 850 mil millones de pesos (agosto/85) aplicados a los gastos de inversión principalmente, (harán que la política en dicho ramo se pierda) y a los gastos corrientes en segundo término (ocasionando desempleo y reajustes a la burocracia).

Finalmente considero que el actual gobierno debe de tomar en cuenta varios aspectos en el diseño adecuado de la Política de Egresos para 1986, entre los que podemos señalar:

- A.- No alterar el equilibrio entre la política de inversiones y la política de desarrollo social; ya que de favorecerse la primera se pueden agudizar los conflictos sociales y trascender a la esfera política; y de otorgar prioridad a la segunda se corre el riesgo de que la crisis devenga en desorden económico nacional y se pierda el control de la misma.
- B.- Moderar las asignaciones concedidas al pago de la deuda externa, ya que es imposible alcanzar un desarrollo mínimo, cuando cerca de la mitad de nuestros recursos financieros se destina a los pagos de la Banca Internacional. Lo anterior se puede lograr mediante la negociación de una reestructuración justa y definitiva de nuestra deuda externa.
- C.- Conceder especial atención a los siguientes sectores:
Educación, ya que en él se finca la conservación de nuestra

autodeterminación;

Agricultura, por ser indispensable la autosuficiencia alimentaria como elemento de independencia;

Ciencia y Tecnología, porque en ésta se basa el futuro del país para las próximas décadas y permitirá nuestro desarrollo con libertad en el contexto internacional;

Pesca, aquí se encuentra la solución del problema alimentario de México y representa un instrumento valioso para la solución del conflicto económico nacional.

Sector Industrial, otorgando prioridad a las verdaderas áreas industriales que convengan al desarrollo e independencia del país;

Defensa Nacional, para garantizar el respeto a nuestra soberanía e instituciones en esta época en que las circunstancias conflictivas que se presentan en el campo internacional así lo exigen.

Por último, ante nuestros problemas financieros y los internacionales se antepone como un asunto de primer orden, la conservación de nuestra democracia, de la unidad nacional, de la soberanía y del sistema político y económico que están en peligro de sufrir daños irreversibles.

En conclusión el sistema político y económico mexicano no debe registrar alteraciones que modifiquen el modelo mixto; el Estado debe por todos los medios legales preservar y reafirmar los frutos de nuestro proceso histórico.

El Estado cuenta actualmente con instrumentos jurídicos eficaces para enfrentar la crisis y buscar el bienestar de la nación; por eso se debe poner énfasis en la utilización de elementos fundamentales como lo constituyen la Política Financiera Pública y la Política Económica General como instrumentos para el desarrollo socio-económico de México.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Derecho Bancario, Edit. Porrúa, 2a. Edición, México, D.F., 1983. 652 Pags.
- 2.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 4a. Edición, México, D.F. 1981, 705 Pags.
- 3.- ANGUIANO EQUIHUA ROBERTO, Las Finanzas del Sector Público en México, Edit. Textos Universitarios, 1a. Edición, México, D.F., 1968. 390 Pags.
- 4.- ARNAIZ AURORA, Ciencia Política, Edit. PAX-MEXICO, 2a. Edición, México, D.F., 1976. 602 Pags.
- 5.- ASTUDILLO URSUA PEDRO, Lecciones de Historia del Pensamiento Económico, Edit. U.N.A.M. 2a. Edición, México, D.F., 1978.
- 6.- BARRERA GRAF, JORGE Y OTROS, Reformas Legislativas - 1982-1983 (La Nueva Legislación Bancaria), Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, D.F. 1983, 85 Pags.
- 7.- BOGOMOLOV O. Los Países Socialistas en la División Internacional del Trabajo, Edit. Progreso, Moscú, URSS, 1983, 431 Pags.
- 8.- BURGOA IGNACIO, Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa, 15a. Edición, México, D.F. 1981, 732 Pags.
- 9.- CARRILLO PRIETO IGNACIO, La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano 1812-1824, Edit. U.N.A.M., 1a. Edición, México, D.F., 1981, 216 Pags.

- 10.- CUADRA HECTOR, Estudios de Derecho Económico, Edit. U.N.A.M., 1a. Edición Tomo. II, México, D.F., 1980.
- 11.- DE LA GARZA SERGIO FCO., Derecho Financiero Mexicano, Edit, Porrúa. 10a. Edición, México, D.F. 1980. 924 Pags.
- 12.- DE LA GARZA SERGIO FCO., Derecho Financiero Mexicano, Edit, Porrúa, 11a. Edición, México, D.F., 1982, 924 Pags.
- 13.- DOBB MAURICE, Estudios Sobre el Desarrollo del Capitalismo, Edit. Siglo XXI, 5a. Edición, México, D.F., -- 1975, 496 Pags.
- 14.- ELLMAN MICHAEL, La Planificación Socialista, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México, D.F., -- 1983, 318 Pags.
- 15.- FAYA VIESCA JACINTO, Finanzas Públicas, Edit. Porrúa, México, D.F., 1981, 427 Pags.
- 16.- FERRER ALDO, Economía Internacional Contemporánea; Texto para Latinoamericanos, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1976, 216 Pags.
- 17.- FLORES ZAVALA ERNESTO, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Edit, Porrúa, 24a. Edición, México, D.F., - 1982, 511 Pags.
- 18.- FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 9a. Edición, México, D.F., 1962, 518 Pags.
- 19.- GOMEZ GRANILLO MOISES, Breve Historia de las Doctrinas Económicas, Edit. Herrero, 7a. Edición, México, D.F., 1977, 339 Pags.
- 20.- JELLINEK G., Teoría General del Estado, Edit, Albatros, 2a. Edición, Buenos Aires, Argentina, 1943, 647 Pags.

- 21.- J. HERSCHEL FEDERICO, Política Económica, Edit. Siglo XXI, 3a. Edición, México, D.F., 1978, 140 Pags.
- 22.- KHACHATUROV TIGRAN SEGEEVICH, La Economía en la Unión Soviética en la Actualidad, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1983, 283 Pags.
- 23.- LEMUS GARCÍA RAUL, Derecho Agrario Mexicano, Edit. LIMSA, 3a. Edición, México, D.F., 1978, 437 Pags.
- 24.- LOPEZ GALLO MANUEL, Economía y Política en la Historia de México, Edit. Caballito, 1a. Edición, México, D.F., 1965, 609 Pags.
- 25.- MARGAIN MANAUTOU EMILIO, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edit. Universidad Autónoma de Sn. Luis Potosí, 6a. Edición, S.L.P. México, 1981 370 Pags.
- 26.- MARGAIN MANAUTOU EMILIO, La Constitución y Algunos Aspectos del Derecho Tributario Mexicano, Edit. Universidad Autónoma de Sn. Luis Potosí, 1a. Edición, S.L.P. - México, 1967, 138 Pags.
- 27.- MARTIN MATEO R. Y SOSA WAGNER FCO., Derecho Administrativo Económico, Edit. Pirámide, 2a. Edición Madrid, España, 1977, 286 Pags.
- 28.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, El Sistema Agrario Constitucional, Edit. Porrúa, 5a. Edición, México, D.F., 1980, --- 211 Pags.
- 29.- MORENO PADILLA JAVIER, Prontuario de Leyes Fiscales, - Código Fiscal de la Federación, Edit. Trillas, 9a. Edición, México, D.F., 1984.

- 30.- RODRIGUEZ BEREIJO ALVARO, Introducción al Estudio del Derecho Financiero, Edit. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1976, 439 Pags.
- 31.- ROLL ERIK, Historia de las Doctrinas Económicas, Edit. Fondo de Cultura Económica, 4a. Reimpresión, México, D.F., 1984, 613 Pags.
- 32.- SAINZ DE BUJANDA FERNANDO, Lecciones de Derecho Financiero, Edit. Universidad Complutense, Madrid, España, 1979, 510 Pags.
- 33.- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 10a. Edición, Tomo II, México, D.F., 1981, 701 Pags.
- 34.- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Económico, Edit. Porrúa, 3a. Edición, México, D.F., 1981, 462 Pags.
- 35.- SILVA HERZOG JESUS, Antología del Pensamiento Económico y Social, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2a. Reimpresión, México, D.F., 1977, 606 Pags.
- 36.- SILVA HERZOG JESUS, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2a. Edición, México, D.F., 1964, 627 Pags.
- 37.- TELLO CARLOS, La Política Económica en México de 1970-1976, Edit. Siglo XXI, 3a. Edición, México, D.F., 1979, 209 Pags.
- 38.- VERDROSS ALFRED, La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental, Edit. U.N.A.M., 2a. Edición, México, D.F., 1983, 433 Pags.
- 39.- WEBER MAX, Historia Económica General, Edit. Fondo de Cultura Económica, 6a. Reimpresión, México, D.F., 1978, 331 Pags.

- 40.- WEBER MAX, La Etica Protestante y el Espiritu del Capitalismo, Edit. Península, 1a. Edición, Barcelona España, 1969, 262 Pags.
- 41.- WITKER JORGE, Introducción al Estudio del Derecho Mexicano, (Derecho Económico), Edit. U.N.A.M., 1a. Edición, México, D.F., 1981, 164 Pags.
- 42.- XIRAU RAMON, Introducción a la Historia de la Filosofía, Edit. U.N.A.M., 9a. Edición, México, D.F., 1983, 501 Pags.

REVISTAS

- 1.- ADRIANZA ALVAREZ H., Teoría General del Gasto Público, Revista de la Facultad de Derecho de Zulia, Año XII, No. 36, Sep-Dic. 1972, Maracaibo, Venezuela.
- 2.- BELTRAN DEL RIO ABEL Y R. KLEIN LAWRENCE, El Problema Mundial de la Deuda: ¿Existe una Solución?, Comercio Exterior, Vol. 34, No. 10, Octubre de 1984, México, D.F.
- 3.- BITRAN DANIEL, Rasgos Sobresalientes de la Economía y de la Política Económica de México en el Umbral de los Años Ochenta, El Trimestre Económico, Vol. "L", No.197 (1). Ene-Mar. 1983, México, D.F.
- 4.- BLANCO MAGADAN AMUTIO J. A. Y FERNANDEZ MARUGAN F.M., La Distribución de las Transferencias Intergubernamentales en Función de las Necesidades de Gasto, Trimestre Fiscal. Año 4, No. 18, Jul-Sep. 1983, Guadalajara, Jal. México.
- 5.- B. REICH ROBERT, La Formulación de la Política Industrial, Cuadernos Semestrales del CIDE, No. 13, 1a. Edición, Agosto de 1983, México, D.F.

- 6.- BURKUN MARIO, Concentración y Centralización Financiera en los Estados Unidos; Estructura de las Relaciones Personales de Control de Capital, Cuadernos Semestrales del CIDE, No. 13, 1a. Edición, Agosto de 1983, México, D.F.
- 7.- CASAR JOSE I., La Política Económica del Nuevo Gobierno Cuadernos del CIDE, No. 5, 1a. Edición, Octubre de 1983, México, D.F.
- 8.- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL, Medidas de Política Presupuestaria, Comercio Exterior, Vol. 31, No. 18, Agosto de 1981, México, D.F.
- 9.- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL, México: La Política Económica para 1985, Comercio Exterior, Vol. 35, No. 1, Enero de 1985, México, D.F.
- 10.- FERNANDEZ SANTILLAN JOSE F., Estado, Administración Pública y Modelo de Desarrollo en México, Administración y Política, 3a. Epoca, No. 5, 1er. Cuatrimestre 1983, - Toluca, Edo. de México, México.
- 11.- FERNANDEZ Y FERNANDEZ RAMON, Bases para una Nueva Política Agraria, Comercio y Desarrollo, Año III, Vol. III; No. 14, Abril-Junio de 1980, México, D.F.
- 12.- FRANCO GABRIEL, Nuevas Orientaciones en las Cuentas Públicas (Del Presupuesto Liberal al Presupuesto Keynesiano), Revista de la Facultad de Derecho U.N.A.M., Tomo V, No. 19, Jul-Sep. 1955, México, D.F.
- 13.- FRIEDEN JEFF, Las Finanzas Internacionales y la Economía Norteamericana, Cuadernos Semestrales del CIDE, No. 13, Agosto de 1983, México, D.F.

- 14.- GIL VALDIVIA GERARDO, La Teoría de la Tributación y la Función Cambiante de la Política Impositiva, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XVII, No. 51, Sep-Dic. 1984, México, D.F.
- 15.- GOMEZ GARZA VICTOR, ROBLES ALVAREZ RAUL Y VILLARREAL ELIZONDO JAIME, Nuevos Horizontes del Sistema Financiero Nacional en México, Coordinación en Gasto Público. Trimestre Fiscal, Año 4, No. 18, Jul-Sep. 1983, Guadalajara, Jal. México.
- 16.- GONZALEZ MATEOS ALFONSO, Programa de Fiscalización Nacional 1984. Coordinado con Entidades Federativas - (Estudio y Proyecto), INDETEC, No. 21 Feb-Mar. 1984, Guadalajara, Jal. México.
- 17.- ITZCOVICH SAMUEL, Los Efectos del Financiamiento del Gasto Público en el Proceso de Desarrollo, Trimestre Fiscal, Año 3, No. 10, Guadalajara, Jal. México, 1984.
- 18.- JR. MC. LURE Y E. CHARLES, Participación en los Ingresos: ¿ Una alternativa Hacia el Federalismo Fiscal Racional ?, Trimestre Fiscal, Año 4, No. 18, Jul-Sep. 1983, Guadalajara, Jal. México.
- 19.- KUNAEV DINMUHAMED, El Trigo de las Tierras Vírgenes, Boletín de Información de la Embajada de la U.R.S.S., Año XI, No. 2 (1271), Marzo de 1984, México, D.F.
- 20.- LOPEZ ESCUTIA LUIS A., Estado, Economía Mixta y Desarrollo Nacional, Pensamiento Político, Vol. XV, No.58 Febrero de 1974, México, D.F.
- 21.- L. ROWLAND, El Argumento por Ingresos Locales Independientes, Trimestre Fiscal, Año 4, No. 16, Ene-Mar 1983, Guadalajara, Jal. México.

- 22.- NAHARRO MORA JOSE MA., Evolución y Problemas del Derecho Presupuestario, Anales de la Universidad de Valencia, Cuaderno II Derecho, Año XXV. Curso 1951-52, Valencia, España.
- 23.- OSWALD RUDOPH, Hacia una Estrategia Industrial para Estados Unidos, Cuadernos Semestrales del CIDE, No.13, 1a. Edición, Agosto de 1983, México, D.F.
- 24.- PRIETO FORTUN GUILLERMO, La Política Fiscal Ante la Crisis, Investigación Fiscal, 2a. Epoca, Nos. 7-8, Sep. Oct./ Nov.-Dic. 1983, México, D.F.
- 25.- ROBLES GLENN JOSE LUIS, Equidad y Proporcionalidad en el Impuesto, Revista de la Facultad de Derecho de México, U.N.A.M., Tomo XIV, No. 55, Jul-Sep. 1964, México, D.F.
- 26.- SANCHEZ NORIEGA A. MA. DE LOS ANGELES, Perspectivas de la Política Agraria en México, Estudios Políticos, Nueva Epoca Vol. 2, No. 4, Oct-Dic. 1983, México, D.F.
- 27.- STANOVNIK JANEZ, ¿Recuperación de la Economía Mundial? Política Internacional, Año XXV, No. 819, 20 de Mayo de 1984, Belgrado, Yugoslavia.
- 28.- V. CINETTO ROBERTO, El Presupuesto, Lecciones y Ensayos, 2a. Epoca, No. 3, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Sept. 1983, Buenos Aires, Argentina.
- 29.- VOSKRESENSKI LEV, El Agro Soviético en 1983: Nuevas Condiciones de Gestión, Boletín de Información de la Embajada de la URSS, Año XXXIX, No. 4 (1260), Abril de 1983, México, D.F.

- 30.- WIONCZEK MIGUEL S., La Economía Mundial en 1984 y sus Perspectivas, Comercio Exterior, Vol. 35, No. 1, Enero de 1985, México, D.F.
- 31.- INFORME DEL GRUPO ESPECIAL SOBRE POLITICA ECONOMICA. A LARGO PAZO, Cuadernos Semestrales del CIDE, No. 13, 1a. Edición, Agosto de 1983, México, D.F.
- 32.- REVISTA ACIERTO, Artículo de Portada, Anatomía del Presupuesto, Vol. 1, No. 41, Diciembre de 1984, México, - D.F.
- 33.- REVISTA TIEMPO, Semanario de la Vida y la Verdad, Año XLI, Vol. LXXXIV, No. 2177, 23 de Enero de 1984, México, D.F.
- 34.- REVISTA TIEMPO, Semanario de la Vida y La Verdad, Año XLI, Vol. LXXXIV, No. 2181, 20 de Febrero de 1984, México, D.F.
- 35.- REVISTA TIEMPO, Semanario de la Vida y La Verdad, Año XLI, Vol. LXXXIV, No. 2183, 5 de Marzo de 1984, México, D.F.

TESIS

- 1.- ALCOCER VILLANUEVA JORGE, La Política Económica del Período Reciente en México 1976-1979, Tesis, Facultad de Economía, U.N.A.M., México, D.F., 1979.
- 2.- LOPEZ PORTILLO TOSTADO FERNANDO, La Política Económica en la Crísis 1981-1982, Tesis, Facultad de Economía, U.N.A.M., México, D.F., 1983.

OTROS DOCUMENTOS

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Trillas, 2a. Edición, Agosto de 1984, México, D.F.
- 2.- Diario Oficial de la Federación; Primera Sección, Lunes 31 de Diciembre de 1984.
- 3.- Diario "LA JORNADA", Director General Victor Payán Verver.
- 4.- Intervenciones del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, (como) Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, de Marzo de 1976 a Mayo de 1979. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, D.F.
- 5.- La Economía en los Estados Socialistas, Biblioteca SALVAT, Grandes Temas, No. 31, Madrid, España 1974.
- 6.- La Planificación Económica, Biblioteca SALVAT, Grandes Temas, No. 86, México, D.F., 1973.
- 7.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, 13a. Edición, México, D.F. 1984.
- 8.- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, Edit. Porrúa; 13a. Edición, México, D.F. 1984.
- 9.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F., 1983.
- 10.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988 (Resumen) Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F., 1983.