



24. 298

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**LAS FINANZAS PUBLICAS  
COMO INSTRUMENTO DEL  
DESARROLLO ECONOMICO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

**DANIEL OJESTO MARTINEZ POACAYO**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## I N D I C E

INTRODUCCION.

### C A P I T U L O I

#### DERECHO ECONOMICO

- 1.- INTRODUCCION;
- 2.- CONCEPTO;
- 3.- UBICACION;
- 4.- FINALIDAD.

### C A P I T U L O II

#### FINANZAS PUBLICAS

- 1.- DEFINICION;
- 2.- OBJETO DE ESTUDIO;
- 3.- DIFERENTES ASPECTOS DE LAS FINANZAS PUBLICAS;
  - a) Histórico
  - b) Jurídico
  - c) Económico
  - d) Político
  - e) Social
  - f) Técnico.

C A P I T U L O    I I I  
PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL  
DESARROLLO ECONOMICO

- 1.- DESARROLLO Y SUBDESARROLLO;
- 2.- LA FUNCION DEL GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO;
- 3.- RECURSOS PUBLICOS Y DESARROLLO;
- 4.- PRESUPUESTO Y DESARROLLO ECONOMICO.

C A P I T U L O    I V  
LA ESTRUCTURA ECONOMICA MEXICANA  
Y EL DESARROLLO

- 1.- LA FILOSOFIA POLITICA MEXICANA Y EL PERFIL DEL MODE-  
LO DE DESARROLLO NACIONAL:
- 2.- EL SISTEMA ECONOMICO MEXICANO:
- 3.- LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA NA-  
CIONAL;
- 4.- EL DESARROLLO, PROBLEMA DE ETICA POLITICA:
- 5.- EL DESARROLLO, COMPROMISO NACIONAL.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION CONSULTADA

## I N T R O D U C C I O N

La presente tesis tiene como propósito vincular a la problemática económica con dos aspectos fundamentales de la vida social, el democrático y el de la ética política.

Las finanzas públicas representan el instrumento de que dispone el Estado para dar cauce al esfuerzo nacional encaminado a lograr el desarrollo económico del país, con propósitos democráticos y con apego estricto a los lineamientos de la ética social consagrada en nuestra Constitución.

Nuestra democracia está definida en el texto de nuestra Constitución como una expectativa de vida fundada en el constante mejoramiento económico y social del pueblo, nuestra Constitución no solo es norma jurídica suprema, es fundamentalmente un compromiso nacional, sancionado por la soberanía popular y con promisorias expectativas futuras, en cuanto al logro del bienestar de la totalidad del pueblo.

El perfil del desarrollo mexicano, esbozado en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, está nutrido de un auténtico humanismo, congruente con nuestros propósitos institucionales y piedra de toque para que en lo futuro la planificación, adquiera carta de naturalización en nuestro medio.

El carácter netamente jurídico de las finanzas públicas es inobjetable, dentro del contexto de un estado de derecho, su eficacia como instrumento del desarrollo económico nacional, ya que a través del gasto público, el Estado atiende prioridades y demandas para el desenvolvimiento de las actividades productivas y orienta la acción de los particulares, en especial por lo que se refiere a decisiones de inversión y, a través de los efectos directos e indirectos de la asignación de recursos contribuye al desarrollo de los sectores y las regiones.

El gasto público es así uno de los instrumentos básicos para estimular y dar orientación al crecimiento del país; su magnitud, composición, financiamiento y, sobre todo, su destino, resultan definitivos para determinar el ritmo y la dirección del proceso de desarrollo.

La actividad financiera del Estado se justifica en la medida en que logra el propósito de dirigir la vida económica nacional, ésto es un presupuesto lógico y normal de dichas finanzas.

Las políticas del desarrollo, requieren para que fructifiquen de una adecuada planificación, las alternativas, obedecen a condicionantes heterogéneas, de índole no solo de carácter económico, además de tipo político, social, cultural y jurídico.

Para asegurar la vigencia de un programa tendiente a encauzar e incrementar la producción, el aparato fiscal debe utilizarse, para alentar o desalentar las actividades de conformidad con los criterios establecidos, previamente en las políticas de desarrollo.

El gobierno debe en todo tiempo anteponer al interés de grupo, el de la colectividad, cuya meta dentro del proceso de desarrollo económico es el bienestar general.

## C A P I T U L O I

### DERECHO ECONOMICO

- 1.- INTRODUCCION;
- 2.- CONCEPTO;
- 3.- UBICACION;
- 4.- FINALIDAD.

## C A P Í T U L O I

### DERECHO ECONOMICO

#### INTRODUCCION

El Derecho Económico, es producto de la evolución del derecho que a la fecha comprende la regulación de aspectos de la vida de la comunidad, que tradicionalmente no habían sido considerados dentro del campo de la ciencia jurídica.

Lo anterior nos lleva a considerar la necesidad de una nueva clasificación del derecho que supere la tradicional, de derecho público y de derecho privado, en nuestro medio se habla de una tercera rama del derecho, esto es del derecho social, y la contemplación teórica de la materia del derecho económico, nos impone la necesidad de especular, en cuanto a la posibilidad de que éste, constituya una rama del derecho, que al no ser considerada, dentro del derecho público, privado o social, viene a constituir, una nueva rama y por ende a motivar una reclasificación del derecho.

En el presente capítulo, no analizaremos las diversas corrientes doctrinales que se ocupan de la clasificación del derecho, sin embargo haremos hincapié en las causas que han motivado la aparición

de lo que se consideran las nuevas ramas del derecho.

Nos ocuparemos tanto del derecho público como del derecho privado, así como del social, señalando además las causas que dieron origen a la aparición y configuración del derecho económico como una nueva rama de la ciencia jurídica.

### CONCEPTO

Durante muchos siglos estuvo vigente la clasificación del derecho en dos grandes ramas: Derecho Público y Derecho Privado. El Derecho en un mundo en transformación ha dado paso a la concepción de nuevas ramas, ya que a la fecha existen esferas de intereses jurídicamente tutelados, que no pueden quedar comprendidas ni en el ámbito de lo que tradicionalmente ha sido considerado derecho público ni dentro del campo de lo que ha sido delimitado como derecho privado.

Desde luego: "Uno de los temas mas discutidos por los juristas es el de la distinción entre derecho privado y derecho público. Mientras ciertos autores como Radbruch, estiman que dichos conceptos son categorías apriorísticas de la ciencia del derecho, otros afirman que se trata de una dicotomía de índole política, y no pocos niegan enfáticamente la existencia de un criterio válido de diferenciación, Duguit,

por ejemplo, cree que tal criterio posee únicamente interés práctico: Gurvitch niega la posibilidad de establecerlo de acuerdo con notas de naturaleza material, y Kelsen declara que todo derecho constituye una formulación de la voluntad del Estado y es, por ende, "derecho público". (1)

Los juristas vigilantes de la interacción de la normatividad con la normalidad, en el presente siglo han apreciado de manera nitida, clara y definida la superación de la clasificación dual del derecho, antes comentada, atendiendo a las contingencias de una sociedad que cada día impone la necesidad de regulación de situaciones tiempo atrás ajenas a la regulación jurídica.

"Los problemas sociales surgidos con motivo del nacimiento de la nueva industria se agudizan a finales del siglo pasado y se acentúan durante los primeros años de nuestra centuria. Habría de gestarse, así, una nueva concepción de la sociedad, del Estado, del derecho y del hombre". (2)

Lo anterior ha hecho expresar al maestro Francisco González Díaz Lombardo, al referirse al Derecho Social como una nueva rama de la ciencia jurídica:

- (1) Cfr.: EDUARDO GARCIA MAYNEZ: "Introducción al Estudio del Derecho"; Ed. Porrúa: Méx. 1980; Pág.: 131.  
(2) Cfr.: FRANCISCO GONALEZ DIAZ LOMBARDO: "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral"; Ed. UNAM; Méx. 1978; Pág.: 54.

"Hay quienes han considerado al derecho social como derecho del trabajo en cuanto es protector de una clase considerada económicamente débil, y le han llamado también derecho de clase, juntamente con el derecho agrario. Sin embargo, los autores convienen en distinguir el derecho social como un derecho de comunión, distinto del derecho privado y del derecho público.

Frente a las relaciones de coordinación, supra o subordinación, nosotros hemos preferido hablar de una nueva relación, la de integración como la típica de derecho social.

Renard y Hauriow nos hablan de la teoría de la institución. Hay, pues, que considerar que el término social constituye una objetivización, un nuevo criterio interpretativo, un principio moral de crítica del derecho positivo en donde, como afirma François Geny, es imposible desconocer un derecho social que viene a refrenar los excesos del imperialismo". (3)

En cuanto al aspecto económico, el estado contemporáneo, en el presente siglo ocupa un papel completamente diferente al desempeñado por el estado gendarme aún

---

(3) Cfr.: FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO; Op. Cit.; Pág.: 51.

dentro del sistema capitalista, su participación en la vida económica se ha venido fortaleciendo de manera sistemática.

"A partir de 1930, aproximadamente, la gran crisis económica cuestiona todo el sistema del liberalismo. El papel del Estado se acrecienta progresiva y manifiestamente. En una sociedad que no era ya exclusivamente liberal, las instituciones políticas, administrativas y jurídicas se transforman. El nacimiento del derecho económico es solamente uno de los aspectos de una evolución que conocen, bajo formas más o menos similares, todas las sociedades industriales de tradición liberal.

En la sociedad liberal, las funciones económicas están en manos de la iniciativa privada con base en principios tan simples como el de la propiedad privada, la libertad del comercio y de la industria, la competencia, etcétera. El Estado debe solamente garantizar el orden público para permitir a los mecanismos espontáneos del liberalismo económico funcionar libremente.

Desde hace aproximadamente medio siglo bajo la influencia de diversos factores tales como la difusión enorme de las ideas socialistas, la crisis financiera del 29, la política del New Deal y los progresos de la ciencia económica, existe una tendencia

a considerar que la búsqueda por los diversos agentes económicos de su sólo interés privado no es el mejor motor de la actividad económica. De allí la tendencia a encargar al Estado de hacer prevalecer el interés económico general en los campos considerados como esenciales". (4)

"Sobre la noción del derecho económico, la doctrina se ha dividido principalmente en dos tendencias opuestas. Para una de ellas se trataría de una rama nueva del derecho: el derecho público económico. Para la otra tendencia, se trataría llanamente de la rama económica de un antiguo derecho: el derecho público.

Es lógico que si se admite el derecho público económico como rama del derecho público, en una u otra de las modalidades referidas, se está reconociendo la existencia de un derecho nuevo, el derecho económico, lo que trastorna la clasificación tradicional.

El estudio del derecho en general se ha fundado tradicionalmente en una clasificación, heredada del derecho romano, que distingue el derecho privado y el derecho público. Esta llamada summa divisio presenta no solamente un interés pedagógico, sino también un interés científico. Es verdad que entre

---

(4) Cfr.: HECTOR FIX-ZAMUDIO Presentación: "Estudios de Derecho Económico; autores varios; Ed. UNAM; Méx. 1977; Pág.: 5.

esas dos disciplinas no es absoluta la oposición, ni es tampoco inmutable su frontera.

Desde hace ya bastante tiempo, es manifiesta la interpenetración del derecho público y del derecho privado, por lo menos en el plano de las técnicas jurídicas. Sin embargo, es sobre otro hecho, relativamente novedoso, en el que los partidarios del derecho económico fundan su tesis. Tal hecho es la intrusión de la economía en el derecho, es la penetración de lo económico en lo jurídico". (5)

"El concepto de derecho económico apareció en Alemania (Wirtschaftsrecht), inmediatamente después del final de la guerra de 14-18, en donde adquiere con bastante rapidez cierta autonomía. En la Unión Soviética, en razón de la colectivización de los bienes de producción y del carácter obligatorio de la planificación, el derecho económico constituye una de las principales disciplinas jurídicas. en los demás países europeos, es particularmente después de la Segunda Guerra Mundial cuando el derecho económico ha logrado ser el objeto de estudios sistemáticos.

Italia, Bélgica, Francia, los países anglosajones, le consagran estudios, coloquios, cursos. De todos

---

(5) Cfr.: HECTOR CUADRA, Ensayo de: "Reflexiones sobre el Derecho Económico"; autores varios; Ed. UNAM; Méx. 1977; Pág.: 15.

estos países se desprende un acuerdo casi general, hoy en día, para reconocer la existencia del derecho económico. La doctrina, sin embargo, está muy lejos de ser unánime cuando se trata de precisar la noción de derecho económico.

Al respecto se puede decir que existe una concepción amplia y otra restringida del derecho económico, y entre ambas, las concepciones intermedias". (6)

Para los autores que sostienen la concepción amplia del derecho económico "el derecho económico es el derecho de la organización y del desarrollo económico, ya sea que éstos dependan del Estado, de la iniciativa privada, o del concierto de una y otra". (7)

"En realidad -añade- más que una disciplina, el derecho económico es un orden jurídico que responde a las normas y a las necesidades de una civilización aún en vías de formación. Si se adopta este punto de vista, debe admitirse que el derecho económico no es una nueva rama del derecho, sino un derecho nuevo que coexiste con el cuerpo de reglas jurídicas tradicionales de la misma manera que el orden social

---

(6) Cfr.: HECTOR CUADRA; Op. Cit.; Págs.: 16-17.

(7) Cfr.: CLAUDE CHAMPAUD: "Contribution a la définition du droit économique", Dalloz, 1967, chron. XXIV, pág. 217. Citado por HECTOR CUADRA; Op. Cit.; Pág.:17.

industrial que se "labora cohabita con las instituciones del orden social precedente que no podrían extinguirse bruscamente. Un buen número de dichas reglas habrán de sobrevivir todavía mucho tiempo a través de las nuevas instituciones, como ya sucedió con las precedentes mutaciones económicas y sociales". (8)

"Para la concepción restrictiva, el derecho económico es el derecho de las intervenciones del Estado en la vida económica. Este punto de vista es defendido particularmente por los juristas privatistas y los economistas. Es verdad que los juristas publicistas definen el derecho público económico como el derecho del intervencionismo estatal, pero se colocan en una óptica completamente diferente. Ya que ellos consideran el derecho público económico como una simple rama del derecho público, o una simple parte del derecho administrativo. Están muy lejos de la idea de un derecho económico autónomo.

Considerado restrictivamente, el derecho económico es definido como "el conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto dar a los poderes públicos la posibilidad de obrar activamente sobre la economía. Para otros, el derecho económico comprende las medidas de organización económica tomadas por el Es-

---

(8) Cfr.: HECTOR CUADRA; Op. Cit.; Págs.: 17-18.

tado". (9)

La concepción intermedia, es sostenida por diversos autores destacando entre ellos, el profesor Farjat y el decano Savy.

"Para el primero, el derecho económico es "el derecho de la concentración o de la colectivización de los bienes de producción y de la organización de la economía por los poderes privados o públicos". Esta definición se pretende aplicable tanto para los países socialistas como para los capitalistas, porque en todos esos países existe un derecho económico, por el cual se trata de encontrar una formulación universalmente válida.

La definición propuesta puede descomponerse en dos fórmulas: una concerniente a las economías socialistas (derecho de la colectivización de los bienes de producción y de la organización de la economía por los poderes públicos), y la otra, a las economías liberales (derecho de la concentración de los poderes privados y públicos). Esta definición se asemeja más a una yuxtaposición de dos concepciones diferentes del derecho económico que a una concepción única.

(10)

---

(9) Cfr.: F. C. JEANTET: "Aspects du droit économique", "Etudes de droit commercial offertes a J. Hamel", Paris, 1961, p. 33. Citado por HECTOR CUADRA; Op. Cit.; Pág.: 18.

(10) Cfr.: HECTOR CUADRA; Op. Cit.; Págs.: 18-19.

"Para el profesor Savy, el derecho económico es el conjunto de normas que tienden a garantizar un equilibrio, en un momento y en una sociedad determinadas, entre los intereses particulares de los agentes económicos públicos y privados y un interés económico general. En resumen, es el derecho del interés económico general. Es una concepción finalista, en el sentido de que es la finalidad de una regla de derecho la que determina o no su carácter económico. Si la norma tiende hacia la satisfacción del interés económico general, forma parte del derecho económico. Este último comprende a la vez el derecho macroeconómico. La dificultad radica aquí en la definición de lo que es el interés económico general y en la disociación de éste del simple interés general". (11)

#### UBICACION

Un problema que ha afrontado el derecho económico en cuanto a su ubicación, deriva de su vinculación con materias connotadas de la ciencia jurídica, en efecto el derecho económico mantienen una liga muy fuerte con el nuevo derecho constitucional en cuanto que éste comprende la regulación jurídica del sistema normativo que justifica y legitima los actos realizados

---

(11) Cfr.: HECTOR CUADRA; Op. Cit.; Pág.: 19.

por el moderno estado de derecho.

Así el estado en cuanto persona moral pública, tiene el reconocimiento del derecho de "los intereses patrimoniales, público o privados, que se aportan para la realización de los fines". (12)

Por lo demás: "virtualmente, todas las naciones en desarrollo andan escasas de materias primas vitales y de divisas extranjeras, y la necesidad de regular la velocidad y las prioridades del desarrollo económico mediante un plan general se enlaza muchas veces con la ayuda recibida de instituciones internacionales y de los Estados industrialmente desarrollados. El reconocimiento de la función vital de la planeación del desarrollo significa una función cada vez mayor para el derecho público y una reorientación de las ideas sobre las relaciones de la política pública y de los derechos privados. Todo este campo espera un estudio más completo". (13)

Su vinculación con el derecho administrativo es evidente en cuanto: "El derecho administrativo desde un punto de vista subjetivo es la rama del derecho público interno que regula a la Administración

---

(12) Cfr.: ANDRES SERRA ROJAS: "Derecho Administrativo"; Ed. GALVE; Méx. 1972; Pág.: 23.

(13) Cfr.: W. FRIEDMANN: "El Derecho en una Sociedad en Transformación"; Ed. Fondo de Cultura Económica; Méx. 1966; Pág.: 11.

pública.

En su concepto más general y objetivo, es el derecho que regula la actividad del Estado al realizar la función administrativa, cualquiera que sea el órgano que la desarrolla". (14)

La ingerencia del derecho administrativo en el ámbito de derecho económico, es notable, en función de que ambos operan en cuanto a la existencia de un estado que atiende fundamentalmente la vida de una comunidad política que persigue fines comunes. Y como no hay un orden económico y un orden no económico, sino que lo económico es un aspecto de todo esfuerzo; y no hay un hombre económico y un hombre no económico, sino que el hombre es un todo, por lo cual no debemos desvincular el enfoque económico del hombre, del social y del político.

En mérito de lo anterior debe considerarse que la íntima vinculación de que participa el derecho económico con el derecho constitucional y con el administrativo, son producto de que dichas disciplinas jurídicas operan en función de la satisfacción de las necesidades de la comunidad social y en consecuencia su existencia se da en cuanto apoyo y sustento en

---

(14) Cfr.: ANDRES SERRA ROJAS; Op. Cit.: Pág.: 154.

función de interacción, para el logro de sus objetivos comunes.

OBJETO

"El criterio de la democracia económica determinará, entre las reglas de organización y de acción económicas del Estado, cuáles son las que pertenecen al objeto del derecho económico". (15)

"Para los Estados partidarios de la concepción liberal de la democracia económica, esos objetivos han de ser particularmente el desarrollo económico que permita mejorar el bienestar y garantizar la seguridad económica, por una parte, y la participación de todas las fuerzas vivas de la nación en el poder económico, por la otra, lo que limitaría correlativamente la influencia de las grandes fuerzas económicas". (16)

"De la finalidad de la economía social vemos deducirse dos principios ordenadores. Y esto debido a que la decisión y la actuación del individuo, de las que nos ocupamos, se producen de una manera doble. Aparecen, en primer lugar, debido a que al individuo le compete elegir qué necesidades prefiere satisfacer

---

(15) Cfr.: HECTOR CUADRA; Op. Cit.; Págs.: 32-33.

(16) Cfr.: HECTOR CUADRA; Op. Cit.; Pág.: 34.

y con qué clase de bienes desea hacerlo. Esto implica derecho a la elección de bienes de consumo y libertad dentro de ella. Uno prefiere vivir en la ciudad, otro en el campo; uno gasta más en comer y otro más en vestirse; a uno le hace feliz un vaso de vino y a otro un libro o un concierto. Aún más importante es la decisión y actuación del hombre en relación con su tendencia a mejorar cualitativa y cuantitativamente la satisfacción de sus necesidades. El hombre tiende a ensachar de una manera creadora el contenido de su vida, quiere disponer de un ámbito de actuación para asegurar por su trabajo la posibilidad de una mejora en las condiciones de vida, tanto para sí como para su familia; desea enriquecer el proceso económico-social para participar más intensamente en sus beneficios. Esto significa el derecho y la libertad de aspirar a la adquisición, o mejor dicho, derecho a la adquisición misma y a la mejora de las condiciones de vida por el trabajo y la iniciativa privada. Ambos derechos de libertad están limitados solamente por los derechos de los demás y de la sociedad en general. Como la libertad de elección para el consumo no es posible sin el deseo de adquisición, podemos considerar principalmente a éste como principio

ordenador de la economía en una sociedad libre".(17)

(17) Cfr.: JOHANNES MESSNER: "Ética Social, Política Económica a la Luz del Derecho Natural"; Ed. RIALP; Madrid 1967; Págs.: 1128-1129.

"Resumiendo, podemos dar la siguiente definición: la finalidad social de la economía consiste en la plenitud del bien común y multilateral que, en una situación en la que se da la mayor cantidad de libertad referente al deseo de adquirir, se puede conseguir con los bienes naturales y la mano de obra disponibles en una economía nacional". (18)

En nuestro país los alcances del derecho económico y por ende la amplitud de su objeto, es singularmente vasto, ya que nuestro régimen constitucional, brinda al Estado mexicano una amplia participación en la vida económica.

En el seno del Congreso Constituyente de 1917, al rendirse el dictamen en torno al proyecto del artículo 27 se expresó:

"Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable.

---

(18) Cfr.: JOHANNES MESSNER; Op. Cit.; Pág.: 1130.

El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referiremos después que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo.

"Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación. En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada: la Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix.

"Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión,

después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.

"La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de Derecho Público y de Derecho Civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos, la Comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces, de las instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados.

"Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aún espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la Comisión, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la revolu-

.....

ción pasar este punto en silencio". (19)

El dictamen suscrito por los diputados Francisco J. Mujica; Alberto Román; L. G. Monzón; Enrique Recio; Enrique Colunga, no suscitó el correspondiente debate, el inciso segundo del artículo 27 del proyecto, que dice:

"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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les 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. Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierra y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho

(19) Cfr.: OCTAVIO A. HERNANDEZ: "Derechos del Pueblo Mexicano", "México a través de sus Constituciones"; Ed. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; Méx. 1967; Pág.: 647.

a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública". (20)

Por lo anterior bien podemos afirmar que dicho párrafo del proyecto del artículo 27 Constitucional fue considerada inobjetable por lo cual no produjo el debate correspondiente.

A la fecha debemos considerar como uno de los pilares del derecho económico mexicano, el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, que tras diversas modificaciones en nuestra Constitución vigente establece:

"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

---

(20) Cfr.: OCTAVIO A. HERNANDEZ; Op. Cit.; Pág.:661.

equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. ... (21)

Otro dispositivo constitucional que da participación al Estado en la vida económica del país lo constituye el artículo 28 Constitucional. "El contenido de este artículo ha servido de base constitucional para una serie de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, que han configurado y desarrollado la política económica del país. Está ubicado en el Capítulo I del Título Primero, denominado "De las garantías individuales", y se relaciona con los siguientes artículos: con el 4º, que consagra la libertad de trabajo, industria o comercio; con el 27, que regula la propiedad; con el 73, fracciones X, XVII y XVIII, que concede facultad al Congreso de la Unión para legislar sobre el Banco de Emisión Único, correos y casas de moneda; con el 89, fracción XV, que faculta al Presidente de la República para conceder privilegios a los inventores, descubridores o perfeccionadores de alguna mejora; con el 117, fracción III, que prohíbe a los Estados acuñar moneda y emitir papel moneda; con el 123, que otorga a los trabajadores el derecho de asociación profesional, en defensa de sus intereses; y con el 131, que prevé el caso de facultades al Ejecutivo, concedidas por el Congreso de la Unión.

(21) Ver: Artículo 27 Constitucional.

para restringir o prohibir la circulación de productos". (22)

"La libre concurrencia, para gozar de una plenitud absoluta en su ejercicio se fragmenta de diversas maneras de las cuales viene a constituir una garantía que hace nacer un derecho público subjetivo oponible al Estado.

La primera garantía, que a su vez se desdobra, es la que en los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase. Ahora bien, ¿qué es monopolio? Para no entrar en detalles, pasaremos por alto la clasificación que de los monopolios hace Andrés Serra Rojas, para decir con él que "el monopolio es una forma de concentración capitalista en la industria o en el comercio y aún en la propia actividad estatal, que logra el control de esas actividades y le permiten imponer los precios y régimen económico general". "Así pues, a virtud de la prohibición de los monopolios, se vedan la creación y el funcionamiento de entidades económicas (trusts, cartels), que con exclusión de otra o de cualquier individuo, desempeñen una actividad económica, bien sea de producción, de consumo, etc.,

---

(22) Cfr.: OCTAVIO A. HERNANDEZ; "Derechos del Pueblo Mexicano", "México a través de sus Constituciones", tomo V; Ed. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados Méx. 1967; Págs.: 10-11.

colocando a todo sujeto en la posibilidad jurídica de dedicarse a cualquier ocupación, circunstancia de la que surge "la libre concurrencia como fenómeno natural".

"Estanco es el embargo o prohibición del curso y venta libre de algunas cosas, o asiento y registro que se hace para reservar exclusivamente las ventas de las mercancías o géneros poniendo el precio a que fijamente se hayan de vender". Esta de iniciación nos permite asentar que "al impedir el artículo 28 constitucional los estancos de cualquier clase, descarta la prohibición de venta, compra, consumo, circulación, etc., que pueda decretarse o de hecho se establezca respecto de cualquier mercancía, asegurándose de esta guisa su libre producción, comercio y consumo".

Otra medida que garantiza el cabal desenvolvimiento de la libre concurrencia es la que se refiere a la prohibición o exención de impuestos. Esta prohibición se fundamenta en principios de orden económico y legal. Económico porque la exención, al establecer una competencia ruinosa acabaría por impedir la libre concurrencia; legal, y legal de rango constitucional, pues sería violatoria del artículo 13. En efecto, si es general la naturaleza jurídica de los impuestos, de la misma característica debe gozar la ley que los cree, modifique o suprima. En consecuencia, dicha

ley tendrá que serlo en sentido formal y material; por ende, tendrá que ser un acto del Poder Legislativo (fracción VII del artículo 73), que tienda a crear, modificar o extinguir situaciones abstractas e impersonales.

La última declaración protectora de la garantía que estudiamos, es la que se contrae a que en los Estados Unidos Mexicanos no habrá prohibiciones a título de protección a la industria. Por virtud de esta declaración, queda vedado a las autoridades prohibir, para proteger una industria, que se desarrollen otras actividades económicas de la misma rama, violando, de paso, la libertad de trabajo consagrada en el artículo 4°.

Como limitaciones a la libre concurrencia, que se traducen también en limitaciones a la correlativa libertad de trabajo, o si se quiere, como excepciones en favor del Estado y de los gobernados a la prohibición de los monopolios, encontramos las actividades relativas a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía y a la emisión de billetes, para el primero, y, para los segundos, los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los artistas y autores, y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Por otro lado, y para no hacer ilusoria la garantía que comentamos, el artículo 28 impone la obligación al Estado de dictar (Poder Legislativo) y ejecutar (Poder Ejecutivo) disposiciones y providencias tendientes a asegurar el ejercicio de esta libertad. Es así como dice que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o en pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de precios, todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

El Código Penal, en cumplimiento de esta disposición, en su artículo 252 tipifica como delitos contra el comercio y la industria, todo acaparamiento y monopolio de artículos de primera necesidad o consumo; todo procedimiento que ataque la libre concurrencia

en la producción, industria o comercio o servicios públicos; todo acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios para evitar la competencia entre sí, y, en general, todo acto o procedimiento que de cualquier manera viole las disposiciones del artículo 28 constitucional". (23)

"La libre competencia es un fenómeno económico a virtud del cual todo individuo puede dedicarse a la misma actividad, perteneciente a un determinado ramo, que aquella a cuyo desempeño se entregan otras personas. La idea de libre competencia descarta la del exclusivismo en una función económica, esto es, implica la prohibición de que una persona o un grupo de individuos determinados tengan el privilegio o la prerrogativa a desplegar una cierta actividad, sin que ésta sea susceptible de ejercitarse por otros sujetos.

En el terreno económico, la libre competencia es un hecho cuya realización trae como consecuencia el estímulo, el afán de superación y mejoramiento por parte de los individuos que compiten. Además, es bien conocido el fenómeno de que, a virtud de la libre competencia, los precios bajan a la vez

---

(23) Cfr.: FRANCISCO RAMIREZ FONSECA: "Manual de Derecho Constitucional"; Ed. Porrúa; Méx. 1967; Págs.: 150-152.

que se intensifica la actividad económica nacional y particular". (24)

La fracción IV del artículo 31, igualmente representa uno de los pilares de la participación económica del Estado al establecer:

"Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- .....

II.- .....

III.- .....

IV.- 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". (25)

"174. El artículo 31 constitucional dice: "Son obligaciones de los mexicanos: IV. 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".

El contenido de este artículo lo podemos descomponer en la siguiente forma:

1º Establece la obligación, para todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos.

---

(24) Cfr.: IGNACIO BURGOA: "Las Garantías Individuales"; Ed. Porrúa; Méx. 1968; Págs.: 401-402.

(25) Ver: Artículo 31 Constitucional.

2º Reconoce que las entidades que tienen derecho a percibir impuestos son la federación, el Estado y el municipio.

3º Que el Estado y municipio que pueden gravar son los de la residencia de la persona.

4º Que los impuestos se deben establecer por medio de leyes.

5º Que se deben establecer para cubrir los gastos públicos; y

6º Que deben ser equitativos y proporcionales".(26)

"177. ¿Qué debe entenderse cuando la Constitución dice que el mexicano debe contribuir a los gastos públicos del Estado y municipio en que resida? Para resolver esta cuestión debemos remitirnos al desarrollo que hemos hecho del concepto del domicilio en el Derecho Tributario, y concluir que tiene derecho a gravar la entidad o municipio en que el causante tiene su domicilio, entendido en los términos que expusimos en dicho desarrollo y, además, que está prohibido a los estados o municipios gravar a los que no residan en ellos, relacionándose así este precepto con el artículo 117 de la misma Constitución.

---

(26) Cfr.: ERNESTO FLORES ZABALA: "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"; Ed. Porrúa; Méx. 1966; Pág.:183.

178. Los impuestos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material, como del formal; es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo". (27)

De conformidad con el inciso "H" del artículo 72 Constitucional: "La formación de la leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versarán sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

"Sin embargo, mucho se ha discutido el hecho de que la Cámara de Diputados sea, en materia fiscal, Cámara de Origen.

Para algunos, el origen de esta excepción deriva de cuando le fue arrancada a Juan Sin Tierra la Carta Magna Inglesa, pues en ella se estipuló que el soberano no podía crear tributo alguno si antes no era aprobado por los representantes del pueblo.

Para otros, como Rabasa, el hecho de que la Cámara de Diputados sea Cámara de Origen no tiene explicación alguna de tipo histórico, pues ello deriva

---

(27) Cfr.: ERNESTO FLORES ZAVALA; Op. Cit.; Págs.: 184-185.

de un error en que se incurrió al establecerse en nuestro país el bicammarismo, en el año de 1872.

La consecuencia de que la Cámara de Diputados sea Cámara de Origen en materia tributaria, es de que los miembros del Senado están impedidos para presentar iniciativas de leyes o decretos de carácter fiscal, en virtud de que ellos solo pueden presentar sus iniciativas ante su propia Cámara". (28)

A la fecha, el problema de referencia ha incrementado su importancia, en mérito a que habiendo sido modificados los artículos 51, 52, 53, 54, 55 y 60, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, la Cámara de Diputados, se encuentra integrada por representantes de los diversos partidos políticos y en consecuencia la pluralidad ideológica, de la Cámara de Origen en materia fiscal, representa una oportunidad para los diversos sectores, de hacer escuchar en la más alta tribuna nacional sus razonamientos en torno a la materia impositiva.

En cuanto a las facultades del Congreso, se encuentran establecidas en el artículo 73, el cual

---

(28) Cfr.: EMILIO MARGAIN MANAUTOU: "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano"; Ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí; Méx. 1975; Págs.: 48-49.

señala las siguientes atribuciones en materia económica a favor del Poder Legislativo:

"I a VI.- .....

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

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;

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

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos

de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII a XVI.- .....

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX.- Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX a XXIII.- .....

XXIV.- Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica: escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar

sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI a XXVIII.- .....

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1º Sobre el comercio exterior.

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.

3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5º Especiales sobre:

a) Energía eléctrica.

b) Producción y consumo de tabacos labrados.

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

d) Cerillos y fósforos.

- e) Aguamiel y productos de la fermentación.
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica". (29)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 Constitucional, las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios de la Federación se entienden reservadas a los Estados, considerando que las facultades atribuidas por el Congreso por el artículo 73, no excluye la participación de las entidades federativas en materia económica, bien puede afirmarse que en el ejercicio de las facultades en materia económica concurren tanto la Federación como la entidades federativas.

"Una disposición similar se contiene en el Artículo Décimo de la Constitución de los Estados Unidos de América: "los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución ni prohibidos por ella a los Estados son reservados para los Estados, respecti-

---

(29) Ver: Artículo 73 Constitucional.

vamente, o para el pueblo." (30)

En relación con el tema que nos ocupa, el maestro Ernesto Flores Zavala, nos afirma:

"I.- El principio constitucional es que son concurrentes, las facultades de la Federación y de los Estados, para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos, con las Unicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.

II.- Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la Federación.

La Constitución determina cuáles son los impuestos que corresponde establecer en forma exclusiva al Gobierno Federal en tres formas:

1º Expresamente, enumerando los impuestos respectivos. (Art. 73, frac. XXIX).

2º Concediendo facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida la facultad de imponer, porque ésta sólo puede realizarse a través de la función legislativa. (Art. 73, frac. X).

3º Prohibiendo a los Estados ciertas formas de procurarse arbitrios. (Art. 117, frac. IX).

---

(30) Cfr.: SERGIO F. DE LA GARZA: "Derecho Financiero Mexicano"; Ed. Porrúa; Méx. 1979; Pág.: 223.

IV.- Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión. (Art. 118, frac. I).

V.- La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

VI.- La Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia Federación" (31)

El artículo 131 establece de manera expresa facultades en materia económica tanto en favor de la Federación, señalando que el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión, en dicho ramo.

"Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer,

---

(31) Cfr.: ERNESTO FLORES ZAVALA; Op. Cit.; Pág.: 328.

ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida". (32)

---

(32) Ver: Artículo 131 Constitucional.

## C A P I T U L O    I I

### FINANZAS PUBLICAS

- 1.- DEFINICION;
- 2.- OBJETO DE ESTUDIO;
- 3.- DIFERENTES ASPECTOS DE LAS FINANZAS PUBLICAS;
  - a) Histórico
  - b) Jurídico
  - c) Económico
  - d) Político
  - e) Social
  - f) Técnico.

## C A P I T U L O    I I

### ' FINANZAS PUBLICAS

#### DEFINICION

El ente político llamado Estado ha venido incrementando de manera sistemática las facultades y atribuciones a efecto de lograr tanto sus fines inmediatos como sus fines mediatos, su participación ha dejado de ser la del mero Estado gendarme, para constituirse en lo que a dado en llamarse el Estado de bienestar.

"La expresión "estado de bienestar" ha sido definida de distintas maneras: una de las definiciones más corrientes es "aquel estado cuyo gobierno se esfuerza por proporcionar a sus ciudadanos el bienestar, por medio del seguro social, del planeamiento, etcétera". Todos los gobiernos, sean democráticos, autoritarios, socialistas, o de cualquier índole, constituyen hasta cierto punto estados de bienestar, en cuanto que subvienen más o menos a las necesidades de su población. Pero el moderno estado del bienestar puede diferenciarse de los demás tipos por la gran importancia que concede a los distintos servicios constructivos que presta y a las facilidades y comodidades que proporciona a sus ciudadanos". (1)

(1) Cfr.: HAROLD ZINK: "Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno"; Ed. Limusa; Méx. 1965; Pág.: 243.

Para lograr sus propósitos, el Estado contemporáneo, tiene la necesidad de desarrollar con eficacia una actividad de carácter económico. "Esa actividad, que tiene una importancia primordial en el Estado moderno, ha recibido el nombre de actividad financiera, la cual, según Giannini, la cumple el Estado "para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas", y se distingue "de todas las demás en que no constituye un fin en sí misma, o sea en que no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades". (2)

"La actividad financiera del Estado conoce, pues, tres momentos fundamentales: a) el de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos mixtos, como la contratación de empréstitos

---

(2) Cfr.: GIANNINI, A. E.: "Instituciones de Derecho TRIBUTARIO", n. 1. Contra: JARACH, DINO, "El Hecho Imponible", Bs. As. 1943; Pág.: 27.

o la emisión de bonos; b) la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente y c) la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación que el Estado moderno se ha echado a costas". (3)

"Al comparar el papel del sector público en condiciones de socialismo y capitalismo, se tienen que distinguir dos conceptos del sector público, El primer concepto gira sobre la organización de la producción y se basa en la distinción entre empresa privada y pública. Esta diferencia se corresponde a la distinción clásica entre capitalismo y socialismo; la dimensión del sector público se mide en este supuesto por la fracción del PNB obtenida por las empresas propiedad del Estado y dirigidas por este. Tal concepto de sector público no es de mucho interés para nuestra investigación. El concepto que nos importa es el que afecta a la función fiscal del sector público. Este segundo concepto gira sobre la determinación del uso (privado o público) de los recursos y se basa en la distinción entre necesidades privadas

---

(3) Cfr.: SERGIO F. DE LA GARZA: "Derecho Financiero Mexicano"; Ed. Porrúa; Méx. 1979; Págs.: 5-6.

y públicas. Esta es la distinción que nos importa, puesto que llega hasta el corazón de la función fiscal. Las necesidades públicas, por las razones que inmediatamente se expondrán, son necesidades que tienen que satisfacerse mediante el presupuesto y tienen que atenderse suministrando los bienes o servicios libres de cargas directas para el usuario. Las necesidades privadas, a su vez, pueden ser satisfechas mediante el pago de precios en el mercado y no exigen la intervención (aunque sí la permiten) del mecanismo presupuestario. La dimensión del sector público, en este sentido, depende de la fracción de producción total dirigida a la satisfacción de las necesidades públicas.

Para aclarar la distinción podemos imaginarnos fácilmente una sociedad socialista, donde la mayor parte de los bienes y servicios fuesen producidos por el Estado, pero donde la mayor parte de la producción pública se vendiese en el mercado a consumidores privados a fin de satisfacer las necesidades privadas. Tal sería el caso de socialismo con soberanía de los consumidores; en este sistema la producción se dirigiría a satisfacer las preferencias de los consumidores, y la estructura de las preferencias de los consumidores favorecería la satisfacción de las necesidades privadas. Podríamos imaginarnos así mismo una sociedad donde la producción se llevase a cabo principalmente

por empresas privadas, pero donde una parte fundamental de su producción se adquiriese por el Estado y pusiera a disposición a través del presupuesto para la satisfacción de las necesidades públicas. Este sería el caso de un sistema capitalista con preferencias de los consumidores favorables a la satisfacción de las necesidades públicas.

Por tanto, la dimensión del sector público apreciada por la cuantía de la producción pública no debe confundirse con la dimensión del sector público apreciada por el uso de los recursos asignados a la satisfacción de las necesidades públicas. Las dos decisiones son básicamente independientes y están afectadas por motivaciones totalmente diferentes. Por otra parte, la organización de la producción tiene una gran importancia en relación con la forma en que se financian los bienes públicos; así, p. ej., la producción pública podrá financiarse en un sistema socialista descontando los beneficios de las empresas estatales, mientras que en un sistema capitalista deberá acudir a la imposición sobre la producción corriente o la renta. Además, las consideraciones que afectan a los incentivos son de mayor importancia en el sistema capitalista, donde la asunción de riesgos, así como los incentivos hacia el trabajo, deben tenerse muy en cuenta. Esta circunstancia, como veremos, puede limitar el grado

en que las necesidades públicas pueden satisfacerse bajo un sistema de producción privada". (4)

"Todo gobierno, sea el que fuere, sea la que fuere la forma política que revista, sea la que fuere la legitimidad de su obtención del poder, tiene ante sí cierto número de deberes imperiosos:

1. Tiene que garantizar el orden. Esta tarea del gobierno es tan fundamental que los teóricos la tienen en cuenta para la apreciación de la legitimidad del poder y de la obediencia que se le debe. Los juristas no prestan menor atención, a este aspecto indispensable de un gobierno digno de este nombre. Un gobierno que garantice el orden es ya un gobierno de hecho, que merece por esta sola razón cierta consideración.

El orden es mantenido por medios diversos, de carácter administrativo o de carácter represivo. Normalmente, los medios represivos no se pueden preparar para un caso particular. Incumbe al poder legislativo indicar de antemano a los ciudadanos los actos que no se pueden tolerar sin correr el riesgo de perturbar el orden público y que, por consiguiente, pueden ser objeto de sanciones penales. Según la Declaración

---

(4) Cfr.: RICHARD A. MUSGRAVE: "Sistemas Fiscales"; Ed. Aguilar; Méx. 1973; Págs.: 4-5.

de los Derechos del Hombre: "La ley sólo ha de prohibir los actos perjudiciales para la sociedad", es decir, perjudiciales para el interés general de la colectividad para la que se legisla.

En particular, los derechos privados de los individuos han de ser objeto del respeto suficiente. Los demás ciudadanos no han de atreverse a atentar contra ellos, trátase de la integridad corporal, del patrimonio o de la reputación de los particulares.

Esta es la finalidad ordinaria de las leyes penales y de la justicia represiva. Los poderes públicos las utilizarán, y tienen la obligación de hacerlo, para garantizar el orden en la medida suficiente en el seno de la colectividad que gobiernan.

2. Todo gobierno tiene que garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos que están a su cargo y que son necesarios para el desarrollo armonioso de la vida social en la agrupación que rige.

Conseguirá este objetivo por diversos medios, en caso necesario coercitivos (por ejemplo, la requisa del material o la movilización del personal necesarios para el funcionamiento regular de los servicios públicos), pero también en este caso habrá de hacer un empleo bastante amplio de las sanciones penales. En efecto, los que perturban el buen funcionamiento

de los servicios públicos perjudican indiscutiblemente el interés general; por consiguiente, es normal que indiscutiblemente el interés general; por consiguiente, es normal que su comportamiento les exponga a la aplicación de sanciones penales.

3. Todo gobierno tiene que garantizar evidentemente la supervivencia de la colectividad nacional, su independencia y su autonomía colectivas; por esto, tiene legítimamente que luchar contra todo lo que podría dar lugar a la desaparición de la colectividad, a su anexión a un país extranjero o a su subyugación. El patriotismo ha sido siempre una virtud respetada y promovida cuidadosamente por los poderes públicos, deseosos de ser ayudados más fácilmente en su tarea gracias a la atención general.

Diversos son los medios que tienen los poderes públicos y el gobierno para garantizar la salvaguardia de la colectividad nacional: los acuerdos internacionales que puede concertar y las relaciones de amistad que puede mantener; la organización militar, que le permitirá oponerse a cualquier ataque eventual mediante sus fuerzas armadas, el material y el armamento; la adopción de las normas adecuadas para el caso de guerra o de peligro.

Es cierto que en la época moderna esta misión es más compleja. En efecto, la defensa nacional no

se concibe sin una organización económica adaptada a las necesidades de la guerra total, que puede ser de larga duración.

En estos casos se han aplicado siempre sanciones penales contra los traidores. Siempre se ha considerado la traición como el acto más infame, y la acusación de ser un "traidor" ha sido siempre la injuria más grave y la más eficaz. Incluso en la época moderna se considera a la traición como una especie de parricidio. Por este motivo, se ha de condenar sin excepción a todos los que debiliten de algún modo el potencial militar nacional. Vemos ya plantearse ahora el problema de la seguridad del Estado.

4. Todo gobierno tiene que garantizar también su autoridad (en las esferas más diversas) y su propia seguridad. Si no lo hiciera así, estaría destinado a desaparecer o, por lo menos, a quedar paralizado y correría el riesgo de no poder cumplir las tareas que le incumben.

¿Se servirá también en este caso de las sanciones penales cuando ya no se trata tal vez de proteger a la "sociedad", a la colectividad nacional, sino más bien a cierto régimen político o, incluso, a un equipo dirigente? ¿Cuáles son los medios que ha de emplear para mantener su existencia, existencia que es un fenómeno biológico y cuyo mantenimiento

es un objetivo perfectamente legítimo y normal?

Algunas veces se ha propuesto la organización de una represión que no sería propiamente penal, de una "represión política" que tendría normas y sanciones propias. La amplitud de la represión política sería variable según el grado de libertad reinante en el régimen de que se tratase y la extensión de la crítica que tolerase". (5)

"La dificultad estriba en que nos estamos refiriendo a la expresión de opiniones, y la opinión es un fenómeno extremadamente fluido y que es muy difícil hacer objeto de acusación (ahora bien, los criminalistas saben que no es posible realizar ninguna represión penal sin una acusación legal previa y precisa). Las manifestaciones de opinión pueden ser sobremanera peligrosas para un régimen y dar lugar rápidamente a su pérdida". (6)

"Incluso sin llegar a sancionar la emisión de opiniones, un gobierno puede reprimir legítimamente las actividades subversivas. En efecto, una campaña de opinión bastará raras veces para derrocar un régimen; éste no caerá jamás como una fruta madura: será necesario

---

(5) Cfr.: GEORGES LEVASSEUR: "Justicia y Seguridad del Estado"; Revista de la Comisión Internacional de Juristas; Volúmen V, Núm. 2; Méx. 1964; Pág.: 281

(6) Cfr.: GEORGES LEVASSEUR; Op. Cit.; Pág.: 282.

regulada por las leyes y garantizada por la autoridad, de los distintos miembros de la sociedad para la consecución del bien común, o también, la conveniente elaboración de las formas subordinadas de sociedad en la realización del bien común de la forma superior. La validez de este principio afecta en primer lugar a las relaciones de los individuos con la comunidad o sociedad a la que están inmediatamente unidos (la familia), así como a las relaciones de las formas sociales subordinadas con las sociedades superiores. En el municipio, por ejemplo, las distintas familias deben cooperar al bien común; de igual manera los municipios deben unirse solidariamente en las formas sociales superiores (provincias o estados) y las provincias o estados deben constituir la nación-Estado. Cada una de esas formas sociales posee un bien común peculiar y necesita en consecuencia una autoridad y orden jurídico peculiares, los cuales no se hallan aislados en yuxtaposición sino unidos solidariamente en orden al bien común, su autoridad y orden jurídicos ordenados a la forma social superior y subordinados entre sí. De este modo, administra el principio de solidaridad el orden de las formas de sociedad, estructurándolas desde abajo hacia arriba.

El segundo principio fundamental del orden social es el de la subsidiaridad, que ha encontrado su enunciado

por lo menos sacudir el árbol. Por esto, para conseguir sus fines, los adversarios de un régimen han de recurrir generalmente a medios ilegales y, en algunos casos, violentos.

Ahora bien, en el momento en que se perturba el orden público o en que se interrumpen los servicios públicos, se pueden cometer atentados contra la integridad física o el patrimonio de los particulares (o de los funcionarios o de las corporaciones públicas). En este caso los intereses de la colectividad social están manifiestamente amenazados y la represión penal puede realizarse con ánimo más satisfecho.

5. El Estado tiene que garantizar también la justicia, el imperio de la ley, que es la condición fundamental de toda sociedad organizada. Es ésta la más elevada de sus obligaciones, particularmente noble, pero particularmente difícil.

Administrar justicia es la prerrogativa fundamental de toda autoridad, de todo jefe de colectividad (incluso familiar), en la esfera de sus atribuciones autónomas. Su modo de administrar justicia contribuye, más que su manera de administrar y la prosperidad que da a su pueblo, a que un gobierno se atraiga el respeto y la admiración, tal vez la adhesión, de sus súbditos y adquiera prestigio ante los extranjeros. Por el funcionamiento de la administración de justicia,

se puede evaluar una civilización; una injusticia resonante es un baldón del que un régimen no se exculpa jamás completamente ante la historia.

La justicia se ha de administrar de conformidad con ciertas exigencias morales (que quizá no serán eternas, pero que por lo menos serán duraderas) y de conformidad también con ciertas contingencias locales o sociales que obligan a apreciar todos los elementos de la causa en un difícil arbitraje entre los intereses de la sociedad (que pueden ser complejos) y la protección (en su libertad, sus libertades y su personalidad) del individuo al que se reprocha su conducta". (7)

"Después de lo anterior, podemos concluir que la actividad financiera del Estado "es una actividad dominada por un principio político finalista, si bien su contendio es de carácter económico. Esta última orientación es, en nuestra opinión, la más correcta. Según ella, el fenómeno financiero es complejo: político, por la naturaleza del ente público que lo produce y de los fines que persiguen; económico, por los medios empleados; jurídico, por la forma en que actúa y se desenvuelve" a lo que pudiéramos agregar nosotros: y sociológico, por los elementos sociales a los que afecta". (8)

(7) Cfr.: GEORGES LEVASSEUR; Op. Cit.; Pág.: 283.

(8) Cfr.: SERGIO F. DE LA GARZA; Op. Cit.; Pág.: 9.

OBJETO DE ESTUDIO.

"La mayoría de los tratadistas hacen una clasificación de las necesidades para estudiar cuáles son las que el Estado satisface, o debe satisfacer. Las necesidades individuales integran la primera categoría y son aquellas que afectan al individuo independientemente de sus relaciones con la sociedad y con el Estado, porque no obstante que no pertenezca a ellos continúan experimentando tal tipo de necesidades. Son ejemplos de necesidades individuales las de la alimentación, el vestido, el albergue, etc. Por otra parte, los individuos, al vivir en sociedad, hacen que surjan determinadas necesidades que derivan precisamente de esa convivencia y es posible notar que determinados individuos no pueden satisfacer sus necesidades de manera tal que se hace necesario proveer a la satisfacción de las mismas. Ejemplos de este tipo son las necesidades de instrucción, de salubridad, de asistencia social, etc. Reciben el nombre de colectivas en virtud de que nacen de la convivencia social. Por último, cuando surge la comunidad política en cualquiera de las formas de Estado que se conocen o se han conocido en la historia, se le adjudica al Estado el cumplimiento de la tarea de satisfacer determinadas necesidades que revisten el carácter de necesidades públicas:

\*\*\*\*\*

las más elementales o indiscutibles de este tipo de necesidades son las de la conservación del orden interior (policía), la de la defensa exterior (ejército) y la de impartición de justicia (tribunales).

Respecto a qué tipos de necesidades debe satisfacer el Estado han surgido diferentes escuelas de pensamiento. Las más radicales, por representar los dos extremos, son la del liberalismo individualista y la del socialismo estatista. Dentro de los dos extremos se encuentra una gran cantidad de variantes. Según el liberalismo individualista, que concibe el Estado como un "gendarme", cuya actitud debe ser la de "dejar hacer y dejar pasar", el Estado debe satisfacer únicamente las llamadas necesidades públicas más urgentes y de ninguna manera debe proponerse la satisfacción de las necesidades colectivas, ni mucho menos de las necesidades individuales. Según el socialismo estatista, el Estado debe satisfacer todas las necesidades públicas y las colectivas, y aun en determinados casos también las necesidades individuales.

Frente a los errores teóricos y prácticos de las escuelas liberal y socialista, deben afirmarse ciertos principios fundamentales, que tocan la organización de la sociedad. Uno de esos principios es el llamado de la solidaridad, que puede enunciarse de la siguiente manera: es la cooperación efectiva,

en la siguiente fórmula: "Como es ilícito quitar a los particulares lo que con su propia iniciativa y propia industria pueden realizar para encomendarlo a una comunidad, así también es injusto, y al mismo tiempo de grave perjuicio y perturbación para el buen orden social, confiar a una sociedad mayor y superior lo que pueden hacer y procurar comunidades menores e inferiores. Toda acción de la sociedad debe, por su naturaleza, prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, mas nunca absorberlos y destruirlos".

La prosecución del bien común constituye la razón misma de ser de los poderes públicos, los cuales están obligados a actuarlo reconociendo y respetando sus elementos esenciales y según los postulados de las respectivas situaciones históricas.

Los aspectos fundamentales del bien común son expuestos en la Encíclica *Pacem in Terris*, de S.S. Juan XXIII en la siguiente forma: "45. Todos los hombres y todas las entidades intermedias tienen obligación de aportar su contribución específica a la prosecución del bien común. Este comporta el que persigan sus propios intereses en armonía con las exigencias de aquél y contribuyan al mismo objeto con las prestaciones -en bienes y servicios- que las legítimas autoridades establecen, según criterios de justicia, en la debida forma y en el ámbito de

la propia competencia, es decir, con actos formalmente perfectos y cuyo contenido sea moralmente bueno, o al menos, ordenable al bien. 46.- La prosecución del bien común constituye la razón misma de ser de los Poderes Públicos los cuales están obligados a actuarlo reconociendo y respetando sus elementos esenciales y según los postulados de las respectivas situaciones históricas. 47.- Son ciertamente considerados como elementos del bien común las características étnicas que contra-distinguen a los varios grupos humanos. Ahora bien, esos valores y características no agotan el contenido del bien común, que en sus aspectos esenciales y más profundos no puede ser concedido en términos doctrinales y, menos todavía, ser determinado en su contenido histórico, sino teniendo en cuenta al hombre, siendo como es aquél un objeto esencialmente correlativo a la naturaleza humana. 48.- En segundo lugar, el bien común es un bien en el que deben participar todos los miembros de una comunidad política, aunque en grados diversos según sus propias funciones, méritos y condiciones. Los Poderes Públicos, por consiguiente, al promoverlo, han de mirar porque en este bien tengan parte todos los ciudadanos sin dar la preferencia a alguno en particular o a grupos determinados; como lo establece ya nuestro predecesor, de inmortal memoria, León

XIII; "Y de ninguna manera se ha de caer en el error de que la autoridad civil sirva al interés de uno o de pocos, habiendo sido establecida para procurar el bien de todos'. Sin embargo, razones de justicia y de equidad pueden, tal vez, exigir que los Poderes Públicos tengan especiales consideraciones hacia los miembros más débiles de cuerpo social, encontrándose éstos en condiciones de inferioridad para hacer valer sus propios derechos y para conseguir sus legítimos intereses. 49.- Pero aquí hemos de hacer notar que el bien común alcanza a todo el hombre, tanto a las necesidades del cuerpo como del espíritu. De donde se sigue que los Poderes Públicos deben orientar sus miras hacia la consecución, de ese bien, por los procedimientos y pasos que sean más oportunos: de modo que, respetada la jerarquía de valores, promuevan a un mismo tiempo la prosperidad material y los bienes del espíritu. 50.- Todos estos principios están condensados en exacta previsión en un pasaje de nuestra encíclica 'Mater et Magistra', en que dejamos establecido que el bien común 'consiste y tiende a concretarse en el conjunto de aquellas condiciones sociales que consienten y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de su propia persona' ".

De lo anterior se desprende que no puede darse ninguna norma rígida para resolver el problema de

cuáles necesidades deben ser resueltas por el Estado. Ni es válido el criterio liberal-individualista, que supone la máxima abstención del Estado y conforme al cual éste únicamente puede realizar las más indispensable funciones, ni tampoco el socialismo tiene razón al pretender que le corresponde al Estado la satisfacción de todas las necesidades públicas y colectivas, y además muchas de las individuales. Dentro de las funciones de promoción del bien común, el Estado debe procurar satisfacer todas aquellas actividades que conduzcan a la satisfacción de todas aquellas necesidades, muchas veces individuales (como sucede con la salud y la atención médica, a través de los seguro sociales) y muchas veces colectivas, como las de educación en diversos aspectos, cuando por diversas circunstancias las formas sociales inferiores no hayan podido satisfacer esas necesidades. Como para la realización de esas actividades el Estado necesita de recursos, que debe obtener en su mayor parte de los patrimonios de los particulares, se justifica en la misma medida la realización de la actividad financiera relativa". (9)

\*\*\*\*\*

---

(9) Cfr.: SERGIO F. DE LA GARZA; Op. Cit.; Pág.: 8-11.

## DIFERENTES ASPECTOS DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

HISTORICO.- "Si realizáramos un estudio comparativo del desenvolvimiento histórico de las disciplinas financieras y económicas, frente al proceso de las riquezas y de la renta nacional, observaríamos como representando la Hacienda Pública el complejo del gasto-recurso y si, el basamento fundamental del proceso es el reparto político de la erogaciones estatales, siempre existió la preocupación, en este orden de problemas, por hallar el equilibrio entre el total de los consumos del sector público frente a los recursos que habrían de tomarse del sector privado, en base a una medida: La renta nacional. Desde Verri, que reparaba en el desarrollo de las industrias afirmando la inconveniencia de una imposición que incidiera en sus primeras etapas, hasta Pareto que al considerar la carga fiscal indagaba sobre la distribución funcional de las riquezas, y con las gráficas palabras de Thiers, en Francia, aseverando la interdependencias de las Finanzas y de la Economía al vertir la famosa frase: "Dadme buena economía y os daré buenas finanzas". Todas estas manifestaciones quizás traduzcan un punto de partida hacia la concepción macroscópica de los fenómenos económicos para servir luego al instrumento financiero, más que la investigación de ese mismo proceso desde el propio campo económico,

máxime en el auge de la escuela clásica que repudiaba la intervención estatal más allá de limitadísimas funciones. La finanza pública debió siempre, ya que se propugnaba el equilibrio presupuestal, conmensurar el grado de la presión comparativa del gasto público ante la renta nacional y para ello estudiar este fenómeno que no había interesado en forma principal al economista de aquellos tiempos a pesar de perfilarse los primeros brotes autonómicos de la teoría financiera.

Es indudable que el tema del desarrollo hasta época reciente, no ha sido observado con rigor sistemático y menos percibiéndolo en el tiempo, Kuznetz anota "El patrón cronológico del crecimiento" y destaca la difusión del sistema industrial se ha basado en el ascendente proceso del acervo cultural de carácter técnico, derivando desde el siglo XVIII altas tasas de crecimiento de población, en el producto per cápita y en la producción total. Myrdal, estudia la acción histórica del desarrollo en función de la política gubernamental negativa frente a la concentración privada de las riquezas con la política del "Laissez faire" en que el estado tradicional coopera pasivamente en la realización del "... proceso acumulativo de la desigualdad...". Esto trajo como consecuencia la reacción de Marx, Engels, Dickens, Zola, manteniéndose, en la era predemocrática e individualista del

capitalismo incipiente, bajo el nivel de vida de las masas en vista al desarrollo. Se propició el aumento de la natalidad y el mejoramiento de la técnica agrícola. Contra la corriente protectora del mercantilismo que introducía la política aduanera como instrumento del desarrollo, se propugnó la liberación de las fuerzas del mercado.

Ante la indiferencia estatal en la fase "predemocrática" o "precapitalista", según las expresiones de Myrdal, los salarios permanecieron a bajo nivel y las utilidades eran crecientes, lo que permitió el ahorro rápido. En esa etapa, las desigualdades fueron una condición para el progreso. El encadenamiento causal de los hechos económicos se producía espontáneamente sin interferencia estatales en el libre juego de las fuerzas del mercado. Mas observóse que la mutuabilidad de los procesos no era así: armónica y sin trabas. Tinbergen lo advierte al historiar acerca de los "Elementos del desarrollo Económico", destacando que la evolución de los fenómenos no seguía un ritmo regular, interrumpido por trastornos y crisis; tal vez hubo bastante energía desperdiciada y los esfuerzos daban por resultado la sobreinversión. En muchos aspectos el desarrollo eran un proceso de prueba y error.

Ahora se piensa en la posibilidad, y se lleva

a la práctica esa opinión, de que el desarrollo puede promoverse mediante una "política de crecimiento", se pasa del "Estado opresor" al "Estado bienhechor". Se da así la paradoja histórica de un estado "opresor" con prédica de la libertad y de un estado "bienhechor" como instrumento del proceso económico-político, respaldando la actividad privada en cuanto pudieran surgir las trabas negativas en el mecanismo regular y propio del desenvolvimiento ascendente de la riqueza nacional.

El resultado de todo ese proceso histórico, culmina en las postrimerías del siglo XIX". (10)

"Es interesante, además, la culminación del proceso de desarrollo en Latinoamérica, en el límite de las dos políticas históricas, que también trascendieron para señalar la dirección estatal indiferente o activa en la promoción del acontecer económico marcadas en una fecha histórica: el año 1930; oportuno es, observar, el crecimiento registrado en los países de este continente sobre la evolución del producto per cápita y el interno total en el término que marca el fin de la influencia de la economía clásica y el comienzo en la aplicación de una estructura moderna, la cual examina desde otro punto de vista; más ajustado

(10) Cfr.: JACINTO R. TARANTINO: "Finanzas Públicas Desarrollo Económico"; Ed. EDIAR; Buenos Aires 1961; Págs.: 25-28.

a la realidad, los fenómenos económico-financieros. La aplicación de los nuevos principios -marca otros tantos derroteros en el panorama de la economía y de las finanzas públicas-, tiene su expresión gráfica en la ya famosa carta-abierta dirigida por Keynes al Presidente Roosevelt, donde le indica los caminos adecuados, fuera de los moldes clásicos, para una política de recuperación económica: "...un aumento de producción no puede tener lugar a menos que actúe algunos de estos tres factores: a) que los individuos se vean inducidos a gastar una parte mayor de sus rentas normales; b) que el mundo de los negocios se vea inducido -por una mayor confianza en las perspectivas o por un tipo más bajo de interés- a crear rentas normales adicionales en manos de sus asalariados, que es lo que sucede cuando está aumentando el capital fijo o el de explotación; c) que se reclame el auxilio del Estado para crear rentas normales adicionales mediante el gasto de dinero tomado a préstamo o de nueva creación".

Los países Latinoamericanos, como el nuestro, entre otros, demoraron en aplicar la nueva técnica o lo hicieron deficientemente, ya que, y se ha repetido muchas veces, los arbitrios aplicables a los países de escasa articulación económica y social no pueden sufrir los efectos de un sistema, más bien de un

régimen, inadecuado propio de las naciones industrializadas en alto nivel de desarrollo". (11)

JURIDICO.- "Giannini precisa con toda razón que "la actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulada por el Derecho objetivo. Constituye una reconocida exigencia del Estado moderno -Estado de derecho- que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la Administración y las relaciones con los particulares que ésta engendra encuentren en la Ley su fundamental disciplina. En esta exigencia debe informarse especialmente la actividad financiera: 1° Porque ella implica la administración del dinero público, del dinero que es sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas; y 2° Porque la enorme masa de riqueza destinada a esos fines da origen a un complejo de relaciones, cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas".

El estudio del aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado corresponde al Derecho Financiero. Con toda razón, Sáinz de Bujanda hace notar que en las obras clásicas que estudian la actividad, concediénd-

---

(11) Cfr.: JACINTO R. TARANTINO; Op. Cit.; Págs.: 29-31.

dose, por lo general, una atención exclusiva o preferente al aspecto económico. Afortunadamente, esta confusión de conceptos está siendo eliminada en las obras modernas de ciencia y de Derecho Financiero. Estas últimas se preocupan de investigar el aspecto técnico-jurídico, despojándolo de los otros elementos que pueden enturbiar la visión de las cuestiones netamente jurídicas o valiéndose de ellos con el exclusivo propósito de demostrar el perfil de las instituciones jurídico-financieras en el cuadro general del Derecho Positivo".

(12)

"La concepción de un régimen de derecho dominaba las mentes de los hombres que fundaron los Estados Unidos y escribieron su Constitución.

¿Dónde, preguntaba Thomas Paine, está el rey de América? ¡La ley misma!, fue su respuesta: "colóquese una corona sobre ella, por la cual el mundo pueda saber, en la medida en que aprobamos la monarquía, que en esta parte de América la ley es rey".

Que un régimen de derecho es la característica central de la forma norteamericana de gobierno, es ahora casi axiomático. Más difícil es determinar lo que está incluido en ese concepto. Como tantas frase por las cuales luchan los hombres, el régimen de derecho no es susceptible de definición precisa.

(12) Cfr.: SERGIO F. DE LA GARZA; Op. Cit.; Pág.: 7.

Es más bien una actitud, una expresión de ciertos principios básicos, vagos en sí mismos cuando se trata de analizarlos, pero suficientemente claros en sus resultados. Hay muchas facetas en el gobierno libre, y es más sencillo reconocerlo que definirlo. Es mucho más fácil describir el régimen de derecho en términos negativos que en términos positivos: declarar lo que no es, más bien que lo que es. En primer lugar es claro que derecho en el sentido en que lo estamos empleando aquí, no es sinónimo de mera legalidad. No basta decir que los poderes del Estado deben proceder de una ley regularmente promulgada, porque eso ocurre hasta en los más despóticos países. Los poderes de Luis XIV, del zar de Rusia o del sultán turco, de los gobernantes totalitarios de nuestros días, todos ellos derivan de leyes positivas debidamente decretadas. En verdad, si los reyes Estuardos hubieran triunfado en sus pretensiones de legislar e imponer tributos sin el consentimiento del Parlamento, y de suspender las leyes y dispensar de ellas, su poder hubiera sido reconocido como legal -pero el régimen de derecho hubiera desaparecido de la Constitución inglesa.

La distinción entre derecho y legalidad es fundamental para el régimen de derecho. Lo que se hace oficialmente casi siempre se hace apoyándose en la ley.

En este respecto el estado es un verdadero rey Midas en cuyas manos todo se transforma en ley". (13)

"La concepción de un régimen de derecho, tiene los tres elementos esenciales siguientes:

- 1) La ausencia de poder arbitrario;
- 2) La sugestión del estado y de sus funcionarios a la ley ordinaria, y
- 3) Reconocimiento de principios básicos superiores al estado mismo". (14)

"La Democracia representativa sin un régimen de derecho es un contradicción en los términos. Al mismo tiempo, la supremacía de la ley, que los tribunales obligan a acatar y cumplir, sólo puede ser efectiva en una sociedad democrática; es solamente esa clase de sociedad la que está dispuesta en realidad a someter sus conflictos a la decisión judicial, y a subordinar el poder a la razón". (15)

ECONOMICO.- El aspecto económico de las finanzas públicas es evidente, ya que implica una administración recta y prudente de los bienes que comprenden la riqueza pública.

---

(13) Cfr.: BERNARD SCHWARTZ: "Los Poderes del Gobierno"; Ed. UNAM; Méx. 1966; Págs.: 32-33.

(14) Cfr.: BERNARD SCHWARTZ; Op. Cit.; Pág.: 36.

(15) Cfr.: BERNARD SCHWARTZ; Op. Cit.; Pág.: 40.

En el periodo que media entre la primera y segunda Guerra Mundial, un problema empezó a preocupar a los economistas. El adelanto en el acopio y elaboración del material estadístico de un número cada vez mayor de naciones, promovió la curiosidad científica de saber porqué algunas regiones del mundo poseían los niveles más bajos de riqueza, mientras otras incrementaban rápidamente su potencial económico. Se estudiaron las causas de tales desajustes, se precisaron las características de tipo primitivo y de las más avanzadas, aparecieron doctrinas y teorías que interpretaron el proceso de crecimiento. Actualmente este tópico insume buena parte de la literatura económica mundial y ha dado fundamento a una disciplina nueva dentro de la economía, con facetas absolutamente propias.

Los principios básicos que la informan son, entre otros:

1° Aunque la magnitud y el ritmo del crecimiento pueden medirse de acuerdo con muy variados patrones, se considera que el desarrollo económico coincide, principalmente, con el aumento tendencial del ingreso real per capita.

2° Las regiones subdesarrolladas se superponen geográficamente, en la mayoría de los casos, con áreas de economía pastoral, en que el sector agropecuario adquiere importancia desmesurada. La evolución

de esas economías a formas más desarrolladas supone la integración de su actividad económica, mediante el adelanto de los sectores secundarios de producción (industria) y terciarios (comercio y servicio).

3° El aumento del ingreso y el producto nacional no se concibe sin un aumento más o menos proporcional del capital productivo; éste, a su vez, es el resultado de adicionar al capital ya existente, la inversión en bienes de producción que se verifica cada año.

4° Al incremento cuantitativo del capital, debe corresponder un avance paulatino en la técnica aplicada a las máquinas y a los procesos de producción.

5° Los países insuficientemente desarrollados tienen un desempleo estructural, que por sus características suele recibir el nombre de desempleo en cubierto; superar este mal crónico es una de las principales metas de los planes de desarrollo.

Para promover el crecimiento de las regiones atrasadas, los gobiernos incluyen dentro de su política económica programas de desarrollo que se asocian a una drástica intervención del Estado.

"Señalada la premisa conforme a la cual existe una estrecha relación entre Finanzas y Economía, es indudable que para desplazar el problema en el plano del desarrollo y adecuarle un sistema financiero de carácter funcional que lo promueva, debemos atender

a los problemas estructurales, a la renta nacional, a sus fluctuaciones, al crecimiento confrontado a corto y a largo plazo, a los factores institucionales de condición social, política y jurídica, los cuales actúan para determinar modificaciones en los estratos que configuran a una determinada colectividad. Se trata, sin dudas, de una cuestión de carácter complejo en razón de diversos factores que actúan concurrentes a un mismo tiempo". (16)

POLITICO.- "Pugliese sostiene que la actividad financiera tiene naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los pobres de los que éste aparece investido, políticos son también estos mismos fines, para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera. Argumenta que todos los principios económicos, éticos, sociales, técnicos, jurídicos, que el ente público utiliza en el desarrollo de su actividad financiera, "a pesar de la particular eficacia que alternativamente adquieren, quedan siempre subordinados al principio político que domina y endereza toda la actividad financiera del Estado". (17)

La naturaleza de la actividad financiera tiene

---

(16) Cfr.: JACINTO R. TARANTINO; Op. Cit.; Pág.:54.

(17) Cfr.: SERGIO F. DE LA GARZA; Op. Cit.; Pág.: 7.

carácter político, porque su sujeto que es el Estado, sus procedimientos y sus fines también lo son, realizando una distribución de los gastos públicos entre los individuos sometidos a la soberanía para obtener como resultado un fin social y político.

"La primera concepción del poder político, definida por el tipo de colectividad en que se ejerce, reenvía así a la segunda, que se define por el carácter del poder ejercido. Decir que la sociedad global o el estado es la colectividad suprema que no depende de ninguna otra, significa decir que las autoridades de esta colectividad son las autoridades supremas, que no dependen de ninguna otra autoridad. En este sentido, el poder político es el poder soberano, en el sentido que los filósofos y juristas dan a este término. Esto significa ante todo que el poder político es el que decide en último análisis, sin estar sometido a ningún otro, es decir, sin estar limitado por un poder superior. La única limitación puede llegar de los acuerdos y compromisos que tengan lugar con los poderes públicos de otras sociedades globales para regular sus diferencias y conflictos, y delimitar sus competencias respectivas. Al contrario, el poder político opone unos límites a los poderes que se ejercen en los grupos particulares, los cuales

\*\*\*\*\*

son por esto poderes no políticos". (18)

SOCIAL.- "Por integración de la economía en el aspecto social entendemos el establecimiento de la plena igualdad social entre la clase trabajadora y los restantes grupos de la sociedad ("desproletarización"). Aunque la democracia moderna había establecido la igualdad de todos los hombres desde los puntos de vista jurídico y político, no lo había hecho desde el social. En el sistema social individualista-capitalista, la situación del trabajador estaba determinada por tres rasgos principales: 1.º inseguridad existencial en el plano económico; 2.º dependencia social; 3.º falta de derecho de codecisión en el control del proceso económico cuando el capital no veía ninguna posibilidad de obtener beneficios. De aquí que su futuro estuviera constantemente amenazado por el paro. Aunque el seguro contra el paro consiguió atenuar las consecuencias materiales que esto acarrea para el trabajador, no alteró en absoluto la mecánica misma del mercado de trabajo. La dependencia social del trabajador fue la consecuencia del "poder social" del capital. El sistema social individualista-capitalista situó al capital en una posición predominante en

---

(18) Cfr.: MAURICE DUVERGER: "Sociología de la Política"; Ed. Ariel; Barcelona 1974; Págs.: 185-186.

la regulación de las condiciones laborales. Esto hizo que durante mucho tiempo no aparecieran todas las seguridades necesarias para el cumplimiento de las condiciones del contrato de trabajo, exigidas desde el punto de vista iusnaturalista por la dignidad humana del trabajador. A esto se unió la denegación al trabajador de todo derecho de codeterminación en la dirección y el control del proceso económico-social. En el sistema económico-individualista (y también en el colectivista) el obrero no es un factor actuante en el proceso económico-social, sino solamente un elemento pasivo.

La situación de los obreros a mediados del siglo XX es completamente distinta a la que ocuparon en el capitalismo individualista de mediados del siglo XIX. Esto es así por las siguientes razones: 1. A causa de la política de pleno empleo, la seguridad económica existencial de los obreros es mucho más acusada. 2. Con la evolución del movimiento sindical, la situación social de los trabajadores ha cambiado de tal modo que el poder de éstos puede ser equiparado al del capital. 3. También en el aspecto impositivo, la situación de los obreros ha variado tanto que, actualmente, a través de los partidos que apoyan sus objetivos, han alcanzado una considerable influencia tanto sobre la legislación como sobre la política

económica. 4. A todo esto se une la extensa política social y de bienestar practicada por el Estado actual, en la que colaboran en gran manera los obreros política y sindicalmente organizados. 5. Mencionemos finalmente el movimiento de cooperativas de consumo, que no sólo ofrece ventajas económicas al obrero en su calidad de consumidor, sino que, a través de sus empresas propias, representa también un considerable poder económico". (19)

De lo anterior se desprende que el aspecto social de las finanzas públicas representa un renglón prioritario en cuanto a su valor como instrumento para la realización de los objetivos de reivindicación social que persigue el Estado en favor de los grupos económicamente débiles.

TECNICO.- Las finanzas públicas en nuestros días requieren de un apoyo técnico bastante considerable, ya que no solo representan un problema de uso racional de los recursos económicos del Estado, que conlleva un problema de carácter contable sino que además dentro del régimen de derecho que regula la vida del Estado contemporáneo, el manejo de las finanzas

---

(19) Cfr.: JOHANNES MESSNER: "Ética Social, Política y Económica a la Luz del Derecho Natural"; Ed. Rialp; Madrid 1967; Págs.: 1414-1415.

públicas, debe producirse conforme a disposiciones preestablecidas por la ley.

"El distinguir la ciencia de la técnica fiscal equivale a distinguir los principios de su aplicación, la teoría de la fiscalidad de su práctica.

"La técnica es un conjunto de procedimientos dice Littré, bien definidos y transmisibles"; Lalande, en su "Vocabulaire philoso-phique", añade: "destinados a producir determinados resultados considerados útiles", precisando: "se dice especialmente de los métodos organizados que se basan en el correspondiente conocimiento científico" ". (20)

"En el planteo del problema "Finanzas Públicas y desarrollo Económico" también convergen cuestiones de tipo técnico que tienen repercusiones en aquellos campos y con efectos en el hacendal y en el crecimiento. Diversos serían los aspectos de tipo técnico concurrentes e integrativos del tema general que estamos estudiando. Limitaremos nuestro análisis a los más importantes. Aludimos a la contabilidad y a la estadística". (21)

"En el campo de las Finanzas Públicas habría de ser donde se hallaran y efectuaran las aplicaciones

---

(20) Cfr.: LUCIEN MEHL: "Elementos de Ciencia Fiscal"; Ed. Bosch; Barcelona 1964; Págs.: 27-28.

(21) Cfr.: JACINTO R. TARANTINO; Op. Cit.; Pág.:84.

macroscópicas del sistema contable para la previsión, el ordenamiento y registro de los gastos y recursos estatales en la estructura presupuestal. Derivan de su complejo los elementos estáticos y funcionales en la perspectiva de la erogación y de los medios como arbitrios conceptuales y monetarios para la prestación de los servicios estatales. Desde el mecanismo contable aplicado a la empresa, al modo microscópico, en que es posible con los elementos que dominan en la unidad económica empresarial, seguir todas las alternativas del giro económico y derivar, como lo afirman los contadores franceses todas las modificaciones aportadas al capital, al través de cada ingreso, cómo se incrementa el patrimonio y cómo se contrae con ocasión de cada gasto, seguir en sus manifestaciones estáticas, las alternativas experimentadas por el patrimonio empresarial, confrontándolo en diversas fechas en que se inventarían bienes y deudas en determinados momentos y desprender los resultados positivos, incrementos, y los negativos, decrementos; seguir luego las variantes del mismo patrimonio en la faz dinámica en el crecimiento y decrecimiento por ente cada una y todas las operaciones y transacciones de la empresa; y bien, todo esto que se aproxima a la perfección en la empresa privada, fué llevado menos perfectamente en el campo macroscópico de la

Contabilidad Pública, comenzando con algo que era como una especie de estado de "Caja" en cuanto "gastos" y "recursos", previsión, autorización, empleo, etc., luego habría de venir la pretensión de una contabilidad patrimonial del Estado. A la contabilidad de "Caja" habría de suceder a la "Patrimonial". Más las operaciones financieras contabilizadas según el presupuesto y la ejecución del mismo, no sólo quedaron graficadas en los registros y libros de las reparticiones estatales, a fin de conocer el crecimiento y evolución conceptual y cuantitativo, sino que sirvieron para el contralor en la estructura y dinámica del gasto a los fines estadísticos, realizar la política fiscal y la económica a base de los elementos de juicio proporcionados por el instrumento contable". (22)

El aspecto técnico de las finanzas públicas comprende dos renglones, el fiscal en cuanto a ingresos y el presupuestario en cuanto a egresos.

En definitiva la técnica fiscal consiste, según la definición de Lauré, "en la fijación de las modalidades de determinación de comprobación y de recaudación del impuesto. Apela para ello a conocimientos jurídicos, de organización administrativa, de geografía económica

---

(22) Cfr.: JACINTO R. TARANTINO; Op. Cit.; Págs.: 85-86.

y de contabilidad, sólidamente formados y cuya conveniente aplicación conduce forzosamente a la solución deseada una vez que las autoridades responsables de la política fiscal hayan definido las características generales de los impuestos a establecer". (23)

En relación con los egresos, el Maestro Gabino Fraga, nos dice que para poder llegar a una conclusión sobre la naturaleza intrínseca del presupuesto, es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto.

Los efectos del presupuesto de Egresos, según el maestro Fraga son los siguientes:

a) El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (Const. Fed. Art. 126).

b) El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (Const. Fed. Art. 65, Frac. I).

c) El Presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos de descarga cuando

---

(23) Cfr.: MARCEL LAURE: "Traté de Politique Fiscale"; P.U.F., 1957; Pág.: 7.

obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

d) A su vez, el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.

"El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son corolario los demás es el que en realidad vienen a dar la clave para la solución del problema que tenemos planteado. Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una Ley anterior.

"Tan es esto exacto, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo, esto porque, de acuerdo con nuestro régimen constitucional, dicho Poder es el competente para el manejo de los fondos públicos.

"No puede, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del Presupuesto, de nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos en

su lugar oportuno". (24)

Para satisfacer sus objetivos la labor presupuestal debe ser de carácter técnico esto es obedecer a métodos especialmente organizados, basados en los correspondientes conocimientos científicos a efecto de producir los resultados apetecibles.

---

(24) Cfr.: GABINO FRAGA: "Derecho Administrativo", 12a. ed., Ed. Porrúa; México 1968; Págs.: 277.

\*\*\*\*\*

### C A P I T U L O   I I I

#### PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO

- 1.- DESARROLLO Y SUBDESARROLLO;
- 2.- LA FUNCION DEL GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO;
- 3.- RECURSOS PUBLICOS Y DESARROLLO;
- 4.- PRESUPUESTO Y DESARROLLO ECONOMICO.

### C A P I T U L O   I I I

#### PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO

##### DESARROLLO Y SUBDESARROLLO.

"Realizaremos un repaso de algunas definiciones, mas antes observaremos, existe entre los autores que han estudiado estos temas, discrepancias en cuanto a terminologías. En efecto, para caracterizar al desarrollo económico se han utilizado las denominaciones más dispares. Se ha dicho, no sin razón que la mejor definición debe hallarse en la adecuada denominación de las cosas, de tal suerte, afirmaba Aristóteles, que el nombre trajera inmediatamente la idea de los objetos, al modo de síntesis, desde la múltiple explicación que de la nota por el análisis de un punto de vista, para explicar todo lo concerniente a ese punto de vista hacia el concepto puro como abstracción indefinible a fuer de haber llegado a él para tipificar a la noción. Trataremos de esbozar las diversas nómicas que por si mismas permitirían concluir con la preexistente caracterización en la cual desemboca toda enumeración de los elementos o proposiciones que traten de caracterizar a las cosas, en nuestro caso al Desarrollo. Si partimos desde los elementos internos o intrínsecos

del objeto que deseamos exteriorizar mediante la denominación, para presentar su atributo o cualidad atendiendo a su substancia, observamos que el nombre utilizado es: DESARROLLO (la gran mayoría de los autores, entre otros Lewis, Kuznets), desde ese punto de vista se atiende a la Evolución del fenómeno para indicar a un desenvolvimiento equilibrado (Popescu), o simplemente a un desenvolvimiento económico (Schumpeter, Nurkse), a una Tendencias económicas a largo plazo (Fleming) y desde estas caracterizaciones vinculadas al contenido del problema se va a las denominaciones externas en cuanto relaciones de grado en aquella evolución. Así se destacan las etapas del desarrollo con las siguientes palabras: Subdesarrollo (Diversos autores, entre otros Lewis), o bien, Insuficientemente Desarrollados (Nurkse, Popescu, etcétera), Ingresos Bajos (Nurkse), Atraso (Nurkse), Naciones Proletarias (Moussa). Para calificar a la etapa óptima del desarrollo se emplean los siguientes vocablos: Progreso (Lewis, Nurkse, Herschel y Chibotti), Crecimiento Económico (Lewis, Kuznets), Avanzados (Nurkse), Adelantados (Nurkse); Expansión (Slichter), y a la declinación con los términos: Estancamiento (Lewis, Hansen), Declinación (Hansen). Existen además, denominaciones que contienen aspectos valoratorios como aquellas que aluden a la Formación del Capital (Nurkse, Rao),

o a la Acumulación del Capital (Hansen, Robinson), al Excedente Económico (Barán), la Estática Comparativa (Barán) y por último al Fomento (Lewis) para indicar a la política gubernamental del auxilio o de protección para promover el desarrollo económico. Advertimos que algunos autores hacen uso indistinto de las voces. Tales denominaciones no agotan todas las que se han vertido para estereotipar a una materia tan plena de matices y de dinamismo. Esos nombres traducen un contenido traslaticio y en cierto modo son términos tomados de la física y de la biología para expresar realidades económicas y todos ellos convergen hacia una síntesis que se caracteriza con la palabra evolución como paso por una serie progresiva de transformaciones graduales de la economía de un país. Evolución no significa otra cosa que desenvolvimiento, progreso, desarrollo, el paso de lo más simple a los más complejo, de la dispersión a lo orgánico, de lo homogéneo a lo heterogéneo. Todas estas expresiones son caras a las positivistas y han sido llevadas y adaptadas al campo económico-social con sentido macrodinámico. Son los grandes despliegues de otras ya viejas concepciones, que vienen del Darwinismo con sus premisas sobre la lucha por la vida, concurrencia vital, la selección natural y supervivencia de los mejores. Temas que Spencer habría de generalizar y llevar al campo de

Ciencia Social y Hegel trasladaría al ámbito filosófico del pensamiento. Para Hegel la evolución habría de ser el progreso del pensamiento, representando el de la naturaleza y el de la historia y pasando por tres momentos sucesivos: tesis, antítesis, síntesis. En último grado habrá de concluirse así, que las teorías del desarrollo económico importan unas concepciones evolucionistas en cuanto progreso y proceso. Ello se desprende de la propia terminología con que trabajan quienes han explicado estos temas perfeccionando sus análisis mediante la introducción de nuevas técnicas y haciendo entrar los ingredientes políticos, sociales, jurídicos, estadísticos y contables. Con todo, se ha ampliado la órbita de la investigación tendiente a posibilitar módulos que se adecúen a cada país y tiempo. Indudables avances, dejarán un saldo positivo para el progreso económico de los pueblos y para el bienestar humano". (1)

"En la historia del pensamiento económico, aproximadamente hablando, podemos distinguir tres épocas, en las que los economistas han enfocado el problema del progreso económico de maneras fundamentalmente

---

(1) Cfr.: JACINTO R. TARANTINO: "Finanzas Públicas y Desarrollo Económico"; Ed. Ediar; Buenos Aires 1961; Págs.: 98-101.

diferentes. Aunque la selección de fechas es un tanto arbitraria, nos parece que las de 1830 y 1930 son piedras miliars de este desarrollo. En el período que precedió a 1830 -esto es, durante la época clásica- los economistas no hicieron sino escribir indagaciones acerca de la naturaleza y las causas de la pobreza de las naciones. Durante el siglo transcurrido entre 1830 y 1930, la creencia en el progreso económico fue tan grande que la teoría económica, en vez de analizarlo, lo postuló. El tercer período, el de la primera Guerra Mundial, y especialmente el de la crisis mundial de la década de 1930, es el del final de la creencia en un progreso económico irrefrenable. Después de la segunda Guerra Mundial, así los economistas como los políticos comenzaron a darse cuenta de que prácticamente todo de lo que se había dicho en el pasado acerca del progreso económico valía tan sólo para los países occidentales. Tan pronto como se percataron de esto, comprendieron también que se enfrentaban a un problema que tenía mucho más en común con la truculenta economía política de Smith, Ricardo y Marx que con la economía armoniosa de Marshall. Después de un estudio cuidadoso, H.W. Singer llegó, inclusive, a la conclusión de que el análisis de Marx, según el cual los estándares de vida ascendentes de grupos y sectores determinados

son, en cierta manera, compatibles con la decadencia y el empobrecimiento generales, es mucho más verdadero por lo que toca a la escena internacional que por lo que respecta a la interior". (2)

"El problema del desarrollo económico es, según una opinión ampliamente difundida, el problema más agudo e importante del mundo actual. En una época en que la igualdad de los hombres es el elemento central de las ideologías nacionales e internacionales, el subdesarrollo expresa desigualdades intolerables en el plano moral y político". (3)

El término zona económicamente subdesarrollada, hizo su primera aparición pública, probablemente en las reuniones de las Naciones Unidas de 1944 y 1945. Antes de esta fecha, la comunidad de los expertos solía hablar de zonas coloniales o de zonas atrasadas, y el economista político clásico solía hablar del "progreso de la sociedad", como concepto universal, en forma de una escala de tiempo lineal, en la cual podía situarse cualquier sistema económico". (4)

---

(2) Cfr.: J. L. ZIMMERMAN: "Países Pobres, Países Ricos"; Ed. Siglo XX; Méx. 1968; Págs.: 3-5.

(3) Cfr.: RAYMOND BARRE: "El Desarrollo Económico"; Ed. Fondo de Cultura Económica; Méx. 1973; Pág.: 9.

(4) Cfr.: J. L. ZIMMERMAN; Op. Cit.; Pág.: 1.

Para Raymond Barre: "La economía subdesarrollada se presenta con una estructura primaria y dual; su funcionamiento se caracteriza por la inestabilidad y la dependencia; difícilmente puede romper "el círculo vicioso de la pobreza".

Esta definición trata de reunir los rasgos de estructura y de funcionamiento y de destacar la consecuencia más importante: el círculo vicioso de la pobreza". (5)

"El estudio del "círculo vicioso de la pobreza" en sus aspectos estático y dinámico nos conduce a dos conclusiones:

1) Pone de relieve las necesidades nacionales de una política de desarrollo e indica las vías de acción que deben ser seguidas;

2) Muestra que el crecimiento de las economías subdesarrolladas impone un planteamiento mundial de los problemas a resolver y exige soluciones en escala mundial.

Lo mismo que los fenómenos de subdesarrollo indican la ausencia de una comunidad internacional estructurada y organizada, el éxito de cualquier esfuerzo de desarrollo dependerá de la instauración

---

(5) Cfr.: RAYMOND BARRE; Op. Cit.; Pág. 16.

en las conciencias, en las instituciones y en la política, del deseo de realizar esa comunidad".(6)

"Actualmente los países menos desarrollados consideran, por lo general, al desarrollo como un proceso que el Estado debe planear y conducir. En los países industriales más antiguos, aunque en el pasado el Estado otórgó muchos subsidios e incentivos con propósitos especiales para alentar determinados aspectos del desarrollo, no era usual contar con un plan global para todo el proceso de éste. Adoptar y trabajar dentro de un plan global de desarrollo no significa que una nación debe planear toda la actividad económica sobre una base totalitaria. Pero sí implica la intrusión del gobierno en el proceso de decisiones privado, lo que en el siglo XIX habría sido inconcebible.

El simple hecho de que una nación trate de planear su desarrollo no asegura que éste ocurrirá en la realidad con más rapidez de la que hubiera sido el caso en ausencia del plan. Abundan los ejemplos de un mal planeamiento del desarrollo. No obstante, los esfuerzos planificados de desarrollo económico han caracterizado la política de muchas naciones si no es que la mayoría, desde el final de la segunda

---

(6) Cfr.: RAYMOND BARRE; Op. Cit.; Págs.: 47-48.

Guerra Mundial. En casi todos los países la planeación global se ha convertido en una técnica aceptada dentro de los esfuerzos para dirigir y acelerar el proceso del desarrollo". (7)

#### LA FUNCION DEL GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO.

Los egresos gubernamentales examinados en un contexto específico, como parte de la economía pública sirven para prestar servicios y otorgar bienes y recursos que en forma evidente benefician a la población: educación, carreteras, salud pública; otra forma de considerar dichos egresos se dá en cuanto a su relación con el sector privado, ya que al canalizar recursos de un grupo a otro se determinan cambios que modifican el equilibrio y conducen a la delimitación de la economía pública como la que se ocupa de la asignación de recursos productivos, distribución del ingreso y la riqueza, estabilidad en las actividades económicas y desarrollo, afectando consiguientemente la economía mixta de una nación por completo, a lo largo y a lo ancho de su estructura y que al repercutir en la inversión y el consumo producen efectos secundarios y terciarios sobre los ingresos, cuyo impacto lleva

---

(7) Cfr.: ROBERT S. BANGS: "Financiamiento del Desarrollo Económico"; Ed. Fondo de Cultura Económica; Méx. 1971  
Pág.: 14.

al llamado análisis monetario de los principios de aceleración y multiplicación de inversión.

La importancia del estudio de los gastos públicos, deriva del interés en que se haga un uso adecuado de los recursos, en que la riqueza y el ingreso se repartan equitativamente, en que se consiga la estabilidad a altos niveles de empleo, y en que la sociedad de que se trate se desarrolle.

En México el maestro Gabino Fraga nos señala que: "existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que debe entenderse por gasto público, pues aunque ellos se encuentran señalados en el presupuesto de egresos, la formulación de éstos supone que previamente ha sido resuelto el problema. Creemos que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual". (8)

"Dalton señala que desde el punto de vista de la producción los gastos públicos socialmente necesarios son los que aumentan la productividad en una forma más completa de lo que hubiera sido si se dejan los recursos en el sector privado.

---

(8) Cfr.: FRAGA, G., Derecho Administrativo, n. 270.

Y clasifica las erogaciones gubernamentales para dichos efectos, en los siguientes términos:

a) Proyectos de desarrollo en materia de transporte -especialmente en zonas despobladas-, reforestación, irrigación, control de plagas y otros, que producirán resultados a largo plazo.

b) Incremento del conocimiento y de la investigación, con su corolario que es la invención y el hallazgo de nuevos métodos de producción.

c) Sostenimiento de agencias de colocación para dar oportunidades de empleo y redistribuir éste.

d) Educación y adiestramiento.

e) Salud pública.

f) Seguridad social (promotores de eficiencia y, consecuentemente, de mayor producción).

Los comentarios alrededor de esta división se manifiestan en que, en algunos tipos de inversión las ventajas del sector público son definitivas, pues el hecho de que construya ferrocarriles en zonas deshabitadas, por ejemplo, puede implicar que promoverá el establecimiento de nuevos poblados a lo largo de la vía, así como la obtención de mejor clima y lluvias, con todas sus ventajas, como resultado de la reforestación y la irrigación. También es necesario tomar en cuenta, en una política de gastos públicos destinados a incrementar el uso de ciertos servicios

o bienes, las elasticidades de las demandas y las posibilidades de la oferta para hacerles frente, puesto que el racionamiento y otros mecanismos de este tipo, además de ser francamente impopulares, no son fácilmente aplicables; como ejemplos pueden citarse la educación gratuita, cuyo incremento es deseable, y los transportes o la ropa gratuitos, en los que el aumento de la oferta implica un grave desperdicio de recursos económicos. Puede afirmarse, en relación con los límites de los gastos públicos, que en la época moderna y en países de economía mixta estas barreras todavía están muy lejos de ser alcanzadas; es decir, que las erogaciones públicas todavía pueden ser grandemente aumentadas, sin peligro de llegar al despilfarro. Otro aspecto más lo constituye la contraposición entre gastos en riqueza material y humana, que puede ser ampliada a un tercer componente, que es el consumo superfluo, que nada agrega a la eficiencia del hombre. Existen en esto -dice Dalton- grandes posibilidades que los gobiernos actuales apenas si han empezado a explorar, con excepción de los países socialistas, que lo han hecho mediante los planes en que manejan sus economías; en forma general, una política de este tipo sustituirá el ahorro por el gasto, ya sea por las autoridades,

\*\*\*\*\*

ya por los individuos privados". (9)

"La temática actual no reside en unos gastos, en unos puros consumos destructores y dispendiosos que empobrecen a la colectividad e inciden onerosamente sobre la misma. Es la dimensión doctrinaria del "Estado-Pozo". El Estado consumió y no produce de modo que la intervención gubernamental debe reducirse al mínimo para evitar la pobreza general que derivaría a la colectividad como consecuencia de la inoperancia. La actividad privada representa el óptimo y sólo subsidiariamente cabe, en forma residual, ante la imperiosidad la intervención del ente público. Al través del tiempo y del atento examen de los procesos sociales, de su evolución, nació la réplica y el complejo de doctrinas que demuestran la falacia de aquella posición extrema y se pasa así del estado - consumidor al Estado-Redistribuidor, hoy diríamos - al Estado- Bienestar, última meta tendiente al progreso y adecuada distribución de la renta no de acuerdo a criterios estadísticos sino en función de realidad entre todos los sectores sociales. Entonces se transita con nuevas bases para realizar los objetivos de la

---

(9) Cfr.: BENJAMIN RETCHKIMAN K.: "Introducción al Estudio de la Economía Pública"; Ed. UNAM; Méx. 1972; Págs.: 96-97.

política con las Finanzas Públicas. La neutralidad cede su paso, sufre la concepción de la pasividad estatal, una adaptación sucesiva. El gasto público neutro se convierte en gasto público activo. Se dinamiza y funcionaliza el objetivo del gasto. No se está ya al aspecto cuantitativo de las erogaciones, en su relación gasto-renta, para reducir lo primero al mínimo en función de la segunda, sino que se está a la faz cualitativa del gasto, a su diversidad en el tiempo y en el espacio, porque el gasto, como lo enseña Guillermo Ahumada, se mueve modernamente en función de la interdependencia cual partes de un todo, con sentido unitario y en orden de prelaciones, según imperiosidades y prelaciones de orden político; de allí que importe en nuestro tiempo la conceptualidad, la clasificación del gasto para llenar y saturar todas las alternativas que fluyen en la vida social. Desde el gasto neutro sin influencias en el campo convivencial se pasa al gasto activo donde a la vez que el aspecto cuantitativo, interesa en grado secundario, cobra una mayor importancia y significación, la composición del cuadro de los gastos, su naturaleza. Porque los mismos, ya no son observados en razón de las formas al modo contractual del cambio, con contraprestación, buscando el equilibrio de gasto-recurso, sino que hoy el gasto se mueve sin atender

a la contrapartida como función inmediata según se veía en las finanzas clásicas este problema. El nuevo enfoque consiste en el gasto con objetivos de redistribución y de impulso de la actividad económica, opera en forma de transferir la riqueza sin destruir su sustancia. El gasto público puede tender al aumento de la demanda total y puede traer incluso el déficit y sustituir los gastos privados estériles por los públicos productivos. Gráficamente se ha comparado a la política del gasto con un gran "filtro", Duverger le llama "Estado-filtro" cuya misión consiste en amputar las grandes rentas y acordar, por ejemplo, subsidios a los productores de artículos de primera necesidad, desalienta a la empresa "A" y fomenta a la empresa "B". Existe un gran desplazamiento de recurso de la economía privada hacia el sector público. Es un fenómeno universal que se observa en el tiempo y en el espacio. En 1914 los gastos públicos oscilaban entre el 10 y 15% de la Renta Nacional de los países. Hoy exceden del 30%. Pero debemos comportar nuestro juicio según el destino del gasto público que se revierte hacia la colectividad, en todos los estratos componentes de una sociedad, claro que si hemos de considerar a los gastos como una mera extinción de riquezas y no como retornos de bienes y servicios, entonces los incrementos no estarían justificados.

La tendencia de los estados contemporáneos es a ensanchar la esfera de prestación de los servicios de higiene, vivienda, cultura, vialidad, energía, tecnificación, etc. Dentro de estos nuevos cánones debe desenvolverse una política financiera con objetivos de desarrollo, las teorías clásicas, son ineficaces para tales fines". (10)

#### RECURSOS PUBLICOS Y DESARROLLO.

Los recursos públicos como instrumento del desarrollo económico tenemos que observarlos como el medio para financiar los gastos, no al modo como plasman los clásicos su concepción de pura cobertura de erogaciones, de un reparto limitado y neutro de los riesgos entre los miembros de una colectividad, sino observando los movimientos que la detracción operada desde el sector privado al sector público de la fuente común que es la renta nacional, actúa en esa fuente que es un caudal común, una suerte de movimientos desde el centro a la periferia o desde ésta hacia aquel. Ocurren fenómenos semejantes a los de la causalidad física de donde el gasto influye en la economía nacional y a la vez, es influido por ella y a su vez el recurso

---

(10) Cfr.: JACINTO R. TARANTINO; Op. Cit.; Págs.: 132-134.

con que se solventa el gasto actúan unas modificaciones en el curso de los consumos, del ahorro, la inversión y de la renta y a la vez éstos reobran sobre aquel. Resulta así un movimiento incesante de carácter funcional entre gastos públicos, recursos públicos, sector público y sector privado en la misma medida en que actúen modificaciones desde los unos hacia los otros con sus consiguientes respuestas. Es ésa toda la trama de las operaciones financieras tendientes a la realización de determinados fines indicados por la política gubernamental de nuestro tiempo principalmente preocupada por el desarrollo de las naciones.

Ahora analizáremos los diferentes recursos con que cuenta el Estado para su financiamiento.

"Los ingresos del Estado se clasifican en dos grupos: ordinarios y extraordinarios.

Ordinarios son aquellos que se perciben regularmente repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en su presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios (Cossa). Extraordinarios son aquellos que se perciben 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.

La Ley de Hacienda para el Distrito Federal

de 31 de diciembre de 1941, dice en el artículo 3º: "Los ingresos del Departamento (Gobierno) del Distrito Federal se dividirán en dos clases: ordinarios y extraordinarios". En el artículo 4º dice: "Son ingresos ordinarios los establecidos común y normalmente para cubrir los servicios públicos regulares del Distrito Federal. Son ingresos extraordinarios aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para proveer el pago de gastos accidentales o extraordinarios del Distrito Federal".

17. Los ingresos ordinarios son:

1º Los impuestos.

2º Los derechos.

Los dos grupos reciben el nombre, en conjunto, de rentas derivadas o de derecho público porque entrañan el ejercicio del poder soberano.

3º Los productos, llamados también rentas originarias, patrimoniales, o de derecho privado.

4º Los aprovechamientos.

El artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, de 30 de diciembre de 1938, hace referencia a estas cuatro clases de ingresos con el carácter de ordinarios, porque dice que serán los que deben mencionar las Leyes anuales de Ingresos y estas Leyes cada año, en su artículo 1º señalan también estos cuatro grupos, que por lo mismo tienen el carácter de ordinarios.

El artículo 2º de la Ley de Hacienda del Distrito Federal dice: "La Ley de Ingresos establecerá anualmente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que deben recaudarse".

18. Los ingresos extraordinarios son:

Impuestos extraordinarios.

Derechos extraordinarios.

Contribuciones.

Empréstitos.

Emisión de Moneda.

Expropiación.

Servicios personales". (11)

"Hasta ahora, se ha intentado encontrar una definición de ingreso o una fórmula que lo delimite, con fines claros de conseguir un patrón que permita medir con más o menos precisión la capacidad gravable individual, y que dé al Estado las bases para que sus sistema tributario, además de darle la parte sustancial de sus ingresos, sea lo más equitativo y lo más adecuado para cumplir con sus fines de desarrollo económico y de incremento del nivel de vida de la población. Ahora bien, dentro de esta misma dirección,

---

(11) Cfr.: ERNESTO FLORES ZAVALA: "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"; Ed. Porrúa; Méx. 1966; Págs.: 21-22.

que por cierto ha merecido la más abundante literatura en la economía pública, se encuentran una serie de principios que al ser considerados a continuación se encontrará que son aspectos más bien de carácter filosófico-político, envueltos en proyecciones sociales y de moral pública, mientras que lo que es o no es ingreso fue una discusión -con todas sus deficiencias- económica. Aquí, de nuevo, aparece la diferencia entre ciencia económica y economía política.

Siguiendo a Somers, se estudiarán los cinco principios que mayor interés han despertado en los expertos en materia fiscal. Así, al establecer un nuevo gravamen se tendrá que tomar en cuenta -además de su impacto en todo el sistema impositivo- si se afecta a los que percibirán mayor beneficio del gasto o se beneficiarán del empleo derivado de las inversiones gubernamentales, o a quienes llega el ingreso obtenido -por posesión de capital-, en contraposición con el ingreso ganado -por trabajo-, como lo denomina Simons. En el primer caso se está dentro del amplio campo de lo que se ha dado en llamar el principio de capacidad de pago, que norma y sirve de base a todos los sistemas fiscales, y al que define Somers diciendo que está en relación directa con el monto del ingreso o la riqueza de que dispone el causante, y que cuanto mayor sea ésta tanto más impuesto pagará

-no en un sentido proporcional-, cualquiera que sea el beneficio que perciba del gasto de los fondos así obtenidos. Sin embargo, como dice Dalton, la capacidad de pago debe ser medida, y esta medición está en relación directa con el sacrificio que realiza el causante para liquidar sus impuestos, sacrificio que a su vez puede proyectarse de tres maneras diferentes: sacrificio igual, igual-proporcional, y menor o mínimo sacrificio. E. R. A. Seligman dice que la capacidad de pagar gravámenes debe ser medida no solamente considerando la carga relativa que se impone sobre la riqueza que se posee, sino tomando en cuenta la facilidad con que se obtuvo dicha riqueza, y tal vez, debería agregarse, aceptando al ingreso como un flujo o corriente, y la relativa facilidad y el monto en que las entradas monetarias fluyen al bolsillo del causante. De todas maneras, la discusión de los tratadistas sobre cómo medir el sacrificio, sobre todo, cuando se le agrega el concepto de la declinante utilidad marginal del dinero, llevó, como en el caso del profesor Slade Kendrick, a una proyección del principio de capacidad de pago que podría servir para justificar aun un sistema o un tributo regresivo, cuando ateniéndose a lo dicho por Somers y Seligman este principio es el básico para considerar que los gravámenes deben ser tan altamente progresivos como

sea posible, y que tiene como corolario una tendencia muy clara a lograr una más equitativa distribución del ingreso y la riqueza. Como ejemplos de tributos que se basan en el principio que se analiza pueden citarse los impuestos sobre la renta, al ingreso personal, el que grava la utilidad de las corporaciones, sobre herencias y legados, utilidades excedentes, artículos de lujo, y otros.

El principio de la conveniencia para la autoridad fiscal- está basado en el deseo del Gobierno, que a veces aparece como natural, de obtener los mayores ingresos con un mínimo de dificultades, y como ejemplo característico puede citarse lo que Somers denomina "impuesto oculto", que es el que grava a los fabricantes y naturalmente se refleja en forma inmediata en el precio. Como se indicó al enunciar este principio, se usa frecuentemente contra grupos desorganizados y que no cuentan con instituciones o, si las tienen, éstas no cumplen con su misión de ejercer presión sobre las autoridades hacendarias. Este principio, cuando es aplicado en forma amplia, resulta culpable de las graves deficiencias que se observan a simple vista en los sistemas fiscales de muchos países.

El principio del beneficio, también es conocido como costa del servicio, considera que las personas y los negocios deben contribuir al erario público

de acuerdo con los beneficios que perciben de la actividad gubernamental; o en otras palabras, que deben liquidar sus impuestos como un pago por los servicios recibidos. Si bien esta posibilidad existe para un tipo de actos del Gobierno, como el servicio postal y otros que serán mencionados posteriormente, la vasta gama de las actividades del Estado en la vida moderna sólo puede ser atendida a través de la tributación, que por definición es un pago en el cual no existe un quid pro quo directo con el causante, y por tanto la aplicación de este principio no podría ser general, ni siquiera en forma particular, ya que en los servicios que presta el Gobierno en forma directa, y por los cuales cobra un precio, siempre entra -y nadie podría discutir la validez de esta afirmación- una consideración de carácter general de los intereses de la comunidad.

Por lo que respecta a la imposición que obedece a lo que se ha dado en llamar el principio de ocupación plena, y que específicamente se refiere a gravámenes promotores o inhibidores -como también puede ser el caso-, más bien debería referirse a una de las metas de la propia economía pública, que es la de la estabilidad económica, pero al no considerar otros aspectos -como sería el caso en su formulación general- acerca de cómo se obtiene el ingreso, el beneficio

que se deriva y la capacidad de pago, u otros, se ha admitido como un principio rector de la tributación. Como ejemplos señala Somers los gravámenes a las utilidades no distribuidas -para aumentar el consumo- y a las cuentas bancarias, y las disminuciones que se otorgan a los empresarios -en los Estados Unidos de Norteamérica- en sus pagos de desempleo, cuando las fluctuaciones de la ocupación son mínimas".(12)

"Tenemos así unos recursos tributarios y otros que provienen de fuentes no tributarias. Trazado el esquema de los recursos públicos, las modificaciones de un sistema financiero con efectos a largo plazo, se advertirán, según los distintos tipos de ingresos públicos derivados de fuentes reales o directas, en la dirección de los consumos, de la producción, precios y otras manifestaciones de la economía".(13)

"Un sistema tributario depende de los gastos públicos, mas tales erogaciones pueden ser productivas, improductivas o redistributivas. El problema de los gastos públicos frente a la obtención del recurso que ha de proveer al gasto, no sería tal, si todos los gastos fueran productivos con lo cual operarían al modo de precios públicos, cuasi-privados, o puros

---

(12) Cfr.: BENJAMIN RETCHKIMAN K.; Op. Cit.; Págs.: 124-126.

(13) Cfr.: JACINTO R. TARANTINO; Op. Cit.; Pág.:159.

y simples, según los casos. Pero el problema se presenta cuando se trata de gastos redistributivos que no influyen en el ingreso nacional debiendo su límite resultar del sacrificio comparativo entre la venta colectiva que dimana de la realización del gasto frente al sacrificio individual de los que lo pagan, siendo siempre mayor aquélla, también se presenta un problema en sus alcances cuantitativos cuando se trata de gastos improductivos, como los excesivos gastos de defensa, burocracia desmedida, etc.". (14)

"El recurso pues debe aplicarse a incrementar las aptitudes humanas como base de todo posible desarrollo. En las colectividades humanas operan contingencias absolutamente dispares que impiden una determinación apriorística de lo que acontecerá. Por lo tanto, el proceso podrá operar, salvo algunas variaciones circunstanciales, como una tendencia hacia el equilibrio. Sustentadas las premisas cuantitativas del tributo debemos pasar a las cualitativas, tratar de localizar las fuentes impositivas más convenientes. En los países subdesarrollados, la imposición indirecta, si bien es cierto olvida la cuestión social, no lo es menos que el carácter regresivo de esta forma, debe buscarse en el principio de la compensación

---

(14) Cfr.: JACINTO R. TARANTINO; Op. Cit.; Pág.:160.

derivada del gasto público para desarrollo económico de indudables alcances sociales. Siendo bajo el ingreso existe en tales países una alta propensión al consumo, luego hay que imponer al consumo, para frenar en cierto modo esa tendencia, liberando la inversión. Se toman recursos de la economía privada, mediante el instrumento fiscal, con destino a la inversión valiéndose de la política del gasto público con lo cual a expensas del consumo se estimula el ahorro. Al desalentar con los impuestos al consumo, las industrias aplicadas a esas producciones, ante la restricción de la demanda producirán en menor escala y sobrevendrá la inflación ante la mayor propensión al consumo resultante del impuesto aplicado al rédito consumido. Debemos, sin embargo, distinguir, como la hace Lewis, inflación que tiene por objeto la creación de bienes de capital de otras inflaciones. La inflación creadora de bienes de capital se destruye a sí misma. Pero a condición de que sea real y efectivamente creadora de capital. El alza de los precios, a la vez determinada por la imposición indirecta, traerá así un proceso que se revierte con la aplicación del recurso proveniente del tributo a los fines generales del desarrollo una nivelación de la oferta global frente a la demanda global, en razón de la productividad que vendrá a su tiempo como consecuencia del proceso de inversión.

La imposición indirecta y real permite realizar el desarrollo encausado mediante la política fiscal promoviendo el ahorro y la inversión privados y los sostenedores de esta orientación no participan del criterio según el cual deba dominar en el sistema la imposición directa a las utilidades porque desalientan el ahorro privado. Los que prefieren financiar el incremento de la renta nacional y el desarrollo encarado por el Estado están por los impuestos sobre los beneficios, pero si el Estado grava a tales réditos, se contrae el ahorro privado por lo que será el Estado quien deba efectuar el ahorro y la inversión que no realizan los particulares. Son dos políticas, según cual sea la idea que prepondere, o conciliándolas, podrán obrar en las determinaciones del gobernante. En substancia y en torno a la imposición directa al rédito de la empresa, que es el que fundamentalmente interesa, para los problemas del desarrollo hay dos direcciones principales, una que sostiene la exención tributaria. En los países menos desarrollados se tiende a gravar a los terratenientes, especialmente cuando mantienen inexploradas sus tierras, y desgravar a la clase media, para no limitar los incentivos, estableciendo exenciones por instalación de industrias nuevas. Lewis, explica al modo de síntesis, lo siguiente: dejar que ganen los capitalistas mientras vivan y

cargarlos de impuestos cuando mueran. Es la solución liberal. Según Masoin el impuesto a la renta puede ser inconveniente si desalienta las inversiones y este problema actúa con mayor preponderancia en los países subdesarrollados que en los industrializados. Es por ello más práctico el impuesto real a la renta, de tipo cédular y de carácter proporcional que el impuesto global a las rentas. Se debe marchar desde los primeros hacia los segundos. En ésta una de las posiciones doctrinarias. Cosciani, en cambio, considera la operancia de la imposición progresiva en los países subdesarrollados. Para sostener su tesis esgrime los siguientes fundamentos. En los países subdesarrollados el índice de la concentración de los ingresos es sumamente elevado. En la cumbre de la pirámide social se hallan las clases económicamente más fuertes, que constituyen una reducida proporción de la población y como contraste, se observa en cambio, que absorben la mayor suma del producto nacional o de la propiedad agropecuaria que en tales países representa el tipo más importante de los ingresos, mientras que en la base, están los muchos que ostentan insignificantes proporciones del producto nacional. A base de estadísticas, aunque no completas y de los elementos de juicio proporcionados por las Naciones Unidas, se puede llegar a la conclusión de la existencia de una mala

distribución de la renta, tanto más notable cuanto menor sea el desarrollo de los países, comparativamente considerado el problema ante los países más evolucionados. La confrontación en esas formas de la distribución de las rentas viene a explicar y a justificar la misión del impuesto progresivo en los países subdesarrollados. La desperecuación en la distribución del rédito nacional entre los estratos sociales, tanto más notoria en los países menos adelantados, conspira contra toda posibilidad de desarrollo. Verdaderas masas de población paupérrimas económica y moralmente no traducen el clima propicio y las condiciones para el proceso de desarrollo. Este solo puede operar con una población dotada de las artesanías y de las fuerzas físicas y espirituales que empujen al rendimiento. Se dirá que las murallas de la China y las Pirámides de Egipto fueron levantadas a base de los sincrónicos golpes de gong, bajo el régimen de la obediencia impuesta por el látigo como forma primitiva de trabajo social, más quien puede dudar de los progresos que ha experimentado la especie humana bajo las prerrogativas de la libertad para realizar los maravillosos avances de nuestro tiempo, libertad-equilibrio que hoy se encausa dentro del orden jurídico, con los módulos de la política como instrumento moderador de las desigualdades o desniveles que podrían operarse por

la acción espontánea de las fuerzas del mercado, parafraseando con Myrdal. Uno de los instrumentos de la política fiscal, tendiente a la desconcentración de la riqueza, según la doctrina de Cosciani, que venimos desarrollando, consistiría en la justificación del impuesto progresivo aplicado a los países subdesarrollados como instrumento de la redistribución de la renta efectuada por la autoridad gubernamental, buscando la acción compensadora mediante la política del gasto público, como la enseñanza, higiene, esenciales para intensificar el ritmo de la productividad. Cabe aclarar que la progresividad, como instrumento tendiente a revertir la riqueza entre los sectores de la colectividad, en virtud de la actividad financiera, debe ser de alcances moderados y más atenuada que una proporcionalidad elevada que, incluso, supera a una alícuota creciente. Así la progresividad no detendrá los incentivos a producir. La redistribución de la renta nacional vendría a realizarse por la imposición progresiva, sobre las rentas y los patrimonios, sin efectos negativos en los incentivos al ahorro y a la inversión en una economía para el desarrollo. Los medios de medir la capacidad contributiva deben desplazarse según el criterio del rédito consumido, los dispendios, los gastos suntuarios, de la clase más adinerada. ¿Qué se busca de ello? Obligar a los pudientes a

la continencia de erogaciones, a un tren de vida moderado, manifestándose ésto con efectos más favorables para el ahorro y la inversión. La política del impuesto a los gastos globales ha sido sostenida por Einaudi, Kaldor y es apoyada por Cosciani. Otras tendencias, como la de Masoin por ejemplo, no propugnan la imposición progresiva porque dificultan la capitalización. La relatividad de estos conceptos que vienen a ponderar realidades con elementos cuantitativos, para conmensurar aspectos cualitativos, demuestra cuan falaces son las soluciones, y nada más a propósito que las palabras a Laufenburger, quién afirma que a la empresa o a la persona no puede castigársela porque gane más, antes por el contrario, debería premiársela eximiéndola de impuestos, debe en cambio censurarse a las que ganan menos gravándolas. Lo que interesa, efectivamente, es la productividad, la inversión, por lo que debe otorgarse las dispensas de estímulo en razón de la mejor y mayor productividad, en tanto que mantenerse el gravamen o incrementárselo a quienes conservan procedimientos rutinarios o stocks con fines puramente especulativos. Radicar la base del tributo en la relación ganancia-capital y teniendo presente aquellos otros elementos, descenso del costo unitario de los bienes aunque aumento del beneficio total, lo que importa ventajas para la colectividad; cuando el beneficio

del productor por cada unidad producida se reduzca al mínimo, aunque aumente o se incremente la utilidad del total del empresario o productor. No es favorable para el desarrollo la posición contraria consistente en el máximo de beneficio unitario y reducción del beneficio total. Deben gravarse los beneficios especulativos, obtenidos en etapas inflacionarias, pero no los beneficios inflacionarios donde la substancia permanece invariable aunque haya cambiado la asignación del valor monetario de los bienes. Para una política de desarrollo que trate de suprimir las ganancias de inflación que se resuelven en nueva inflación deben razonarse según el criterio del bien de reemplazo o de reposición, comparando el costo del anterior con el actual que lo reemplazará, introducir el elemento reajuste para dar como resultado la real y efectiva plusvalía. Esto debe gravarse, más no las aparente manifestaciones de capacidad contributiva reveladas por la variación de la unidad de medida que es el signo monetario. La imposición a las plusvalías reales que traducen incrementos patrimoniales, importan introducir un factor de reactivación económica. Quien adquiere bienes con fines especulativos no tiene el propósito de aplicarlos a la producción, su posición es pasiva, conspira contra toda idea de inversión y desarrollo que es preponderantemente activa. El

especulador facilita la inflación introduciendo el elemento tiempo cuyo transcurso aguarda para realizar una ventaja sin esfuerzo y es precisamente ésto lo que detiene el proceso ascendente de los países".(15)

#### PRESUPUESTO Y DESARROLLO ECONOMICO.

El Estado moderno participa en la vida económica nacional a través del gasto público que solventa con los ingresos internos y externos, a erecto de lograr los propósitos considerados en la filosofía política, tiene que procurar el uso racional de los recursos y evitar en la medida de lo posible desviaciones en su participación económica que pudieran constituirse en un obstáculo para el desarrollo, considerado éste como el modelo de país al que se aspira (con realismo) y para lo cual se empeña todo el esfuerzo y los recursos de una nación.

"La palabra inglesa budget -de donde aparentemente derivan todas las denominaciones que en las diferentes lenguas se dan al presupuesto- viene de bougette, a la que puede dársele la doble interpretación de ser el receptáculo, la bolsa o saco de los ingresos y gastos del Estado, o también el artefacto físico,

---

(15) Cfr.: JACINTO R. TARANTINO; Op. Cit.; Págs.: 161-168.

de cuero, en que el ministro del Tesoro, Chancellor of the Exchequer, de Inglaterra, llevaba la documentación del Estado de las finanzas del Gobierno, de sus recursos y necesidades, para ser presentada al Parlamento, de donde el nombre de la bolsa de cuero se transmitió a los papeles que contenía, que como ya se dijo, eran planes de las finanzas gubernamentales para su aprobación por el poder legislativo.

Es precisamente de este sistema que obligaba al poder ejecutivo a realizar un programa o plan financiero de gastos e ingresos y enviarlo para su aprobación a la asamblea representativa de la nación, de donde nació el presupuesto, que desde este punto de vista significa que ninguna carga financiera será impuesta sobre la población sin su consentimiento, manifestado en forma expresa por la asamblea de representantes. Y esta aceptación, que más tarde llevó a la promulgación de las constituciones, no fue admitida sin lucha, y además no fue una ganancia sin retrocesos, pero se produjo primero en Inglaterra, donde el rey Juan se vio obligado a convertirla en ley escrita en la Carta Magna (1217), cuyo artículo 12 establece que ningún pago o ayuda será impuesto en el reino excepto por su asamblea de representantes. Como señala Burkhead, la larga lucha que se libró para obtener el control parlamentario del fisco fue en realidad

una batalla para aceptar o rechazar los impuestos, siendo el control sobre los gastos -que vino más tarde- un subproducto de la preocupación por proteger a los contribuyentes. Como ya se dijo, el poder del Parlamento sobre los tributos fue violado por varios soberanos en varias épocas, siendo las más importantes las de los Estuardos, que en 1642 provocaron una guerra civil, y una revolución en 1688, que culminó el año siguiente con el documento denominado Bill of Rights, consignando que correspondía en forma exclusiva al Parlamento autorizar gastos y cobrar impuestos". (16)

"Para René Stourm el presupuesto es un documento oficial que contiene un plan, preliminarmente aprobado por el Ejecutivo, de ingresos y gastos públicos".(17)

"Otra delimitación del presupuesto la da A. Smithies cuando señala que este documento puede determinarse como el arte de vivir en una economía de restricción, y que cuando no existe esta situación, es decir, cuando deja de haber escasez o se encuentran recursos sin ocupación, el racionamiento de medios escasos a través del presupuesto cesa de funcionar. Pero

---

(16) Cfr.: BENJAMIN RETCHKIMAN K.; Op. Cit.; Págs.: 283-284.

(17) Ver: BENJAMIN RETCHKIMAN K.; Op. Cit.; Pág.:291-293.

no solamente el presupuesto sino la vida económica misma dejan de ser racionales. "El objetivo del Gobierno, a través de su presupuesto o de otras medidas deberá ser siempre asegurar que prevalezca una condición de escasez. La actividad económica deberá ser incrementada siempre hasta el punto en que esté limitada por algún factor escaso". Estos factores pueden ser mano de obra, bienes de capital o dependencia del extranjero. Pero que quede claro, afirma Smithies, que es la escasez la que determina una conducta racional del ende económico y el uso adecuado y la aplicación del principio del presupuesto". (18)

"La anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que estuvo en vigor de 1935 a 1976. Contenia una clasificación presupuestaria por ramos de actividades. El presupuesto era un mero instrumento administrativo y contable. Una de sus principales preocupaciones radicaba en el control de la cantidad de gasto para cada entidad autorizaba, sin preocuparse del resultado que se obtenía. La ley definía el presupuesto como "la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales,

---

(18) Cfr.: BENJAMIN RETCHKIMAN K.; Op. Cit.; Pág.: 292.

obras y servicios públicos, a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir del 1º. de enero". (art. 28)

En México se inició el estudio para la modificación del sistema presupuestario desde 1954, año en que el Subsecretario de Hacienda, Rafael Mancera, expuso las nuevas ideas en torno al presupuesto como instrumento y ajuste de la economía general y como mecanismo de redistribución del ingreso. Apuntó la conveniencia del presupuesto programático y estableció, al margen de reformas legales, una nueva clasificación funcional y por actividades del presupuesto, al lado de la clasificación tradicional por ramos.

La técnica de presupuesto por programas y actividades tuvo inicialmente su aplicación en los Estados Unidos de América en el Departamento de Marina, en 1946. Con base en recomendaciones de la Comisión Hoover se aprobó la Ley 863 de agosto de 1956 que establece el cost-based-budget.

En 1974 el Presidente Luis Echeverría dió instrucciones para que se iniciaran labores para cambiar el sistema tradicional del presupuesto que se había venido utilizando por un sistema de transición, que se llamó de orientación programática, porque era ensayo para la final adopción del presupuesto por programas y actividades que debería establecerse

al final de su sexenio.

En diciembre de 1976, se derogó la antigua Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, en vigor desde 1935, y se expidió la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que significa la implantación general en la Administración Federal del presupuesto por programas". (19)

"Los presupuestos vinculados a estos temas del desarrollo que nos ocupan deben ajustarse a un orden de prioridades, con sentido de unidad, de consecuencia, de selección y de compatibilidad con las necesidades públicas, los fines generales y de compatibilidad con las necesidades públicas con los fines generales y los de fomento, del cual no se puede prescindir en los presupuestos actuales. Fijarse el alcance bidimensional del gasto corriente y de capital. Mediar una coordinación lógica de carácter intersectorial público y privado. Una adecuación en el tiempo y en el espacio de las inversiones, de las necesidades, de la magnitud de las mismas. Existir una relación de medio a fin entre presupuesto y fomento o producción. Aquél debe actuar con sus efectos para imprimir unas

---

(19) Cfr.: SERGIO F. DE LA GARZA: "Derecho Financiero Mexicano"; Ed. Porrúa; Méx. 1979; Págs.: 85-86.

formas y dimensiones a la producción de tal carácter que se traduzcan positivamente para el desarrollo. Buscar el equilibrio y operancia del gasto en el tiempo, en cuanto a que sus consecuencias se resuelvan oportunamente en el momento adecuado y en cuanto al lugar en el sentido que el gasto público debe tener una ubicación geográfica propia en capacidad presente y perspectivas futuras, teniendo en cuenta el grado de evolución de la zona urbana o rural donde ha de ejercer su influencia. Actualmente se introduce en el presupuesto otro elemento de análisis que, como se observa, es el elemento tiempo, el aspecto dinámico, no se atiende al cuadro de ganancias o de pérdidas, a su nivelación que era la preocupación principal de las finanzas tradicionales. La regla informadora en la estructuración del presupuesto, consiste en las repercusiones del gasto y del recurso en la economía nacional. Las acciones y reacciones del sector privado ante la actividad financiera sintetizada en el presupuesto interesan ser observadas para las futuras previsiones de gastos y recursos a objeto de ir adaptando sucesivamente los elementos cuantitativos y conceptuales según las cambiantes manifestaciones de la vida económica". (20)

---

(20) Cfr.: JACINTO R. TARANTINO; Op. Cit.; Págs.:255-256.

## C A P I T U L O   I V

### LA ESTRUCTURA ECONOMICA MEXICANA Y EL DESARROLLO

- 1.- LA FILOSOFIA POLITICA MEXICANA Y EL PERFIL DEL MODELO DE DESARROLLO NACIONAL:
- 2.- EL SISTEMA ECONOMICO MEXICANO:
- 3.- LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA NACIONAL:
- 4.- EL DESARROLLO, PROBLEMA DE ETICA POLITICA:
- 5.- EL DESARROLLO, COMPROMISO NACIONAL.

## C A P I T U L O   I V

### LA ESTRUCTURA ECONOMICA MEXICANA Y EL DESARROLLO

#### LA FILOSOFIA POLITICA MEXICANA Y EL PERFIL DEL MODELO DE DESARROLLO NACIONAL.

Para referirse a la filosofía política mexicana, es imperativo considerar los postulados de tres documentos: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración de Principios del Partido Revolucionario Institucional y el Plan Global de Desarrollo.

Las razones en que apoyamos la afirmación contenida en el párrafo anterior, son las siguientes:

a).- México es un país que rige su vida política, económica, social y jurídica por las disposiciones contenidas en su constitución, la cual representa el punto de apoyo para la acción en los ámbitos señalados, tanto del sector público como del sector privado, por lo cual el perfil del modelo de desarrollo nacional, debe obedecer ineludiblemente a los lineamientos de la filosofía política establecidos en nuestra carta magna.

b).- Nuestro país tiene carácter democrático, en consecuencia lo rigen las mayorías políticamente

actuales, éstas se encuentran agrupadas en el Partido Revolucionario Institucional, por lo cual éste se significa como el partido en el poder y en consecuencia sus propósitos configurados en principios, contribuyen a definir el perfil del modelo de desarrollo nacional. La Declaración de Principios del Partido antes citado, constituye en consecuencia un documento definidor del modelo de desarrollo.

c).- El gobierno mexicano ante las múltiples disyuntivas que presenta el desarrollo nacional, ha elaborado un Plan Global de Desarrollo, que contiene la estrategia económica y el compromiso político del gobierno mexicano en cuanto al desarrollo nacional, por ende no es dable hablar de desarrollo, sin atender a dicho documento, so pena de caer en indagaciones carentes de vinculación con la realidad nacional y en consecuencia estériles.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

La propia Constitución define el concepto de

democracia en el inciso "A" de la fracción I del artículo 3º., considerándola no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La Declaración de Principios del Partido Revolucionario Institucional aprobado en la Novena Asamblea Nacional Ordinaria, expresa:

"Es meta irrevocable del Partido, erigir en México una sociedad democrática en la que, en pleno disfrute de la libertad y con base a una justa distribución de la riqueza, todos los individuos lleven a cabo, con su esfuerzo personal, una actividad socialmente útil, reciban una retribución suficiente para tener a su alcance los bienes materiales y culturales que se requieren para vivir con dignidad, y contribuyan a la creación de un patrimonio material y cultural que asegure el desenvolvimiento y la superación de la colectividad nacional".

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se ha expuesto:

"El modelo de país al que se aspira -con realismo- lo integra un sistema productivo capaz de ofrecer los bienes nacionales necesarios para la consolidación del desarrollo y la autonomía del país y los bienes sociales que permitan satisfacer las necesidades

normales de alimentación, salud, educación, seguridad social y vivienda que, por una parte, están establecidas constitucionalmente y que, por otra, son parte del compromiso del Gobierno actual con los marginados. Este sistema productivo es el que, a su vez, ofrecerá como ya lo ha empezado a hacer, mayores posibilidades de empleo, estableciéndose de esta manera el mecanismo más eficaz y congruente con nuestra filosofía política para mejorar la distribución del ingreso y ofrecer el bienestar que corresponde a toda la población".

De lo anterior se desprende que la filosofía política adoptada por el sector mayoritario del pueblo mexicano por conducto de sus representantes, ha definido el perfil del Modelo de Desarrollo Nacional en función de un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, en el cual el sistema productivo sea capaz de ofrecer los bienes nacionales necesarios para fortalecer la autonomía del país y los bienes sociales que permitan satisfacer las necesidades elementales de alimentación, salud, educación, seguridad social y vivienda con base en una justa distribución de la riqueza, donde todos los individuos lleven a cabo, con su esfuerzo personal, una actividad socialmente útil, reciban una retribución suficiente para tener a su alcance los bienes materiales y culturales que se requieren para vivir con dignidad.

y contribuyan a la creación de un patrimonio material y cultural que asegure el desenvolvimiento y la superación de la colectividad nacional.

#### EL SISTEMA ECONOMICO MEXICANO

"El examen de la política económica de México es, por supuesto, una labor que trasciende el campo del economista. La revisión de lo que se ha escrito sobre este tema arroja sorpresas y señala no pocas incongruencias; pero en el fondo pueden observarse los intereses en juego y el precio que la colectividad paga por ellos. La política económica mexicana no ha sido examinada en forma sistemática, y cuando esto se ha intentado ha sido sólo en forma parcial, pues la formación de dicha política está estrechamente vinculada a los objetivos de la Revolución y al nacionalismo mexicano, y no es fácil separarla de éstos".(1)

"La Revolución de 1910 y la Constitución de 1917 desplegaron dos tendencias: el reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano consagrados en las revoluciones norteamericana y francesa, y la variante de los liberales heterodoxos, que condujo

---

(1) Cfr.: LEOPOLDO SOLIS: "Alternativas para el Desarrollo"; Ed. Joaquín Mortiz, S.A.; Méx. 1980; Pág.: 27.

a dotar al Estado del poder necesario para cumplir funciones que, en las sociedades avanzadas de Occidente, fueron ejercidas en su momento por instancias privadas. En aquellas naciones, el individuo había creado a la sociedad y la sociedad al Estado: en México había que fortalecer al Estado para que éste, a su vez, propiciara y consolidara a las clases integrantes de la sociedad moderna y facilitara, mejorándola, la vida del individuo". (2)

"La Constitución de 1917 es una síntesis viva de la historia del país y recoge lo más representativo y cristalizado de los grandes trasuntos de esa historia. El artículo 27 revela las profundas motivaciones de la Revolución Mexicana. Para el Estado, la nación es dueña originaria de tierras, aguas, espacio aéreo, subsuelo, bosques, mar territorial, y a ella toca regir las modalidades de la propiedad privada, con un matiz de la mayor importancia: sobre el interés del propietario ha de prevalecer el interés público que modula, con flexibilidad, todo el amplísimo sistema. Este precepto como todos los de interés social, contiene un doble objetivo: otorga a los hombres de la tierra

---

(2) Cfr.: ENRIQUE GONZALEZ PEDRERO: "La Riqueza de la Pobreza"; Ed. Joaquín Mortiz, S.A.; Méx. 1979; Págs.: 95-96.

las más amplias posibilidades de desenvolvimiento y concede al Estado un papel definitivo en la restitución, dotación, ampliación y organización de hombres y tierras para fines productivos. El artículo 27 rige una realidad complejísima y norma un vasto espectro, desde la pequeña propiedad hasta el ejido colectivo, pasando por las formas mixtas, según las condiciones regionales y la conyuntura prevaleciente.

Con el artículo 123 ocurrió algo semejante. En los albores de la Revolución no existía propiamente la clase obrera. El obrero y su contrapartida el empresario, son un resultado de la industria, mínima en el México de comienzos de siglo. La redacción del artículo 123 fue de las más adelantadas. Se trataba de proteger por anticipado a la clase que empezaba a surgir y de darle al sindicato todo el peso que tiene actualmente para participar, junto con el capital y el Estado, en los convenios colectivos y en la construcción del país.

El Estado creó al sindicato: por eso el sindicato sostiene al Estado. Puede haber diferencias en lo accesorio, discrepancias por cuestiones salariales, pero no hay querrela en lo fundamental. Y lo fundamental es el poder del Estado. A través de las juntas de conciliación y arbitraje, el gobierno vigila y regula el funcionamiento de los contratos-ley que rigen

la actividad industrial. También en este caso, así como se propicia y se busca el beneficio de una clase social, se fortalece al Estado, para ponerlo en condiciones de orientar la actividad económica del país.(3)

"Estos elementos permitieron que, a partir de 1940, se iniciara la etapa más espectacular del desarrollo económico mexicano. El conjunto de políticas gubernamentales se reorientó; el fortalecimiento de la inversión privada y el proceso de industrialización se convirtieron en el eje de la política económica, con lo que en apariencia se logró una mayor productividad de la inversión en general. Las tasas de crecimiento resultantes resisten bien la comparación con las de otros países en desarrollo. Sin embargo, de manera gradual, se han acumulado algunos nubarrones que ensombrecen el optimismo acerca de la futura evolución económica de nuestro país. El más importante quizá sea la distribución del ingreso, y junto con éste las deficiencias en el funcionamiento del mercado de trabajo que manifiesta índices altamente elevados de desempleo y sub-empleo.

Frente al progreso de algunos sectores minoritarios persiste la pobreza de muchos. La distribución del

---

(3) Cfr.: ENRIQUE GONZALEZ PEDRERO; Op. Cit.; Págs.: 96-97.

ingreso no sólo se resiste a ser menos desigual, sino que en algunos lapsos ha inclusive empeorado. La incapacidad del sistema para dar empleo a su creciente fuerza de trabajo -frente a una expansión demográfica acelerada-, su escasa competitividad internacional expresada en la falta de capacidad para exportar y en el creciente endeudamiento externo, obligaron a muchos economistas -entre los que me cuento- a revalorar y repensar las características, méritos y deficiencias del patrón mexicano de desarrollo económico". (4)

"En el período comprendido entre las dos guerras mundiales, la estructura económica y social del país sufrió una profunda transformación en que la reforma agraria tuvo una importancia decisiva, a tal punto que afectó la evolución posterior del crecimiento económico. Repartir grandes propiedades rurales entre los campesinos, cambiar en parte el sistema de posesión de la tierra, fue una medida equivalente a una redistribución del ingreso presente y, lo que es aún más importante, del ingreso futuro del país. La importancia de la medida aparece en su verdadero alcance, si se tiene en cuenta que la población rural constituía cerca del 70% de la población total y que antes de

---

(4) Cfr.: LEOPOLDO SOLIS; Óp. Cit.; Págs.: 7-8.

la reforma agraria los propietarios de la tierra no representaban más del 10%, aproximadamente, de esta población.

El gobierno, al asumir la responsabilidad del éxito o el fracaso de la nueva forma de producción agrícola, emprendió un vigoroso programa de desarrollo de transportes y obras hidráulicas, cuyas consecuencias fueron un ahorro en materia de costos, el aumento de la productividad agrícola y la disminución de los riesgos en un sector de la producción que, con anterioridad, dependía casi totalmente de las lluvias. Además, dado que en ciertas regiones del país la tierra cultivable era insuficiente para todos los campesinos con derecho a ella, el gobierno creó condiciones favorables con una mayor movilidad del trabajo. Decisión y realización cuyo valor se apreciará si consideramos que además hubo que producir para una población urbana que de 1930 a 1959 pasó de 5.5 a 15 millones de personas, cambio que se expresa por la diferencia en porcentaje del 22.3% al 44.9% de la población total.

El gasto creciente del gobierno en obras de interés público, el incremento en la demanda del sector agrícola, el éxodo rural hacia las zonas urbanas, que constituía una oferta adicional de mano de obra barata, y la imposibilidad en que estuvieron los

países industrializados para suministrar en cantidades suficientes artículos manufacturados durante la segunda Guerra Mundial, fueron factores que permitieron utilizar con éxito la capacidad de desarrollo existente en México. Este estado de cosas propició elevadas tasas de beneficios en las empresas, a partir de lo cual, con el mercado nacional en expansión, se crearon condiciones iniciales que permitieron el vigoroso proceso de inversión y de industrialización registrado a partir de esa época. Así, de 1941 a 1959 se han alcanzado tasas promedio de crecimiento anual de 8.1% en la actividad petrolera, de 6.8% en la de manufacturas, de 5.7% en la construcción y de 7.4% en la electricidad.

Un proceso de industrialización donde la producción industrial se orienta hacia la satisfacción del mercado interno es una forma de desarrollo económico en la cual se exige de otro u otros sectores de la producción un suministro de excedentes de oferta que superen la demanda interna y puedan ser exportados, a fin de que la economía disponga de divisas para adquirir los artículos de inversión necesarios a la aceleración del proceso industrial. Desde el principio se plantea un hecho: la producción industrial nacional no será exportada y, en consecuencia, no constituirá una fuente adicional de divisas. Tal es el proceso seguido

por México, donde ha sido la agricultura el sector de la producción que ha procurado más divisas. Es, pues, necesario que la producción agrícola alcance la expansión requerida para satisfacer la demanda creciente de alimentos y materias primas para la industria, así como también, con el aumento de las exportaciones, la demanda de divisas acarreada por el proceso mismo de desarrollo. En estas condiciones es evidente que si el crecimiento agrícola no es tan rápido como se necesita, se convierte en una traba y un límite a la evolución general de la economía". (5)

"Campesino y obrero se volvieron, así, goznes del sistema político. Su incorporación organizada en el Partido de la Revolución Mexicana, en tiempos de Cárdenas, aportó al apartado estatal un apoyo básico para emprender tareas como la industrialización para la cual el Estado se había venido preparando desde 1917, al consolidar el sindicalismo naciente. En materia política, el régimen de la Revolución Mexicana demostró una gran capacidad de inventiva y de imaginación, generando un sistema tan original

---

(5) Cfr.: LEOPOLDO SOLIS: "La Economía Mexicana"; Ed. Fondo de Cultura Económica; Méx. 1975; Págs.: 393-394.

como adecuado para las necesidades del país, que aseguraría paz, estabilidad y posibilidades de desarrollo". (6)

"El éxito económico limitado de las reformas cardenistas y sobre todo, las posibilidades que se abrían al país por la segunda guerra mundial van a llevar a cambios importantes en la estrategia de desarrollo. El acento se pondría ahora en el aceleramiento del proceso de industrialización favoreciendo la acumulación de capital y asegurando un clima político favorable a la inversión, lo que implicó disciplinar al movimiento sindical. El proceso de industrialización, apoyado por el Estado mediante medidas fiscales y arancelarias y el suministro abundante y barato de energéticos, va a complementarse con el desarrollo de un sector agrícola moderno". (7)

Por otra parte, es un hecho que el peso del Estado mexicano en el sistema económico es considerable; controla casi totalmente la producción y distribución de energía, tiene una importante participación en las comunicaciones y transportes, en la industria del hierro y del acero, en la producción de fertilizan-

(6) Cfr.: ENRIQUE GONZALEZ PEDRERO; Op. Cit.: Pág.: 97.

(7) Cfr.: JULIO LABASTIDA MARTIN DEL CAMPO: "Los Grupos dominantes frente a las Alternativas de Cambio" en El Perfil de México en 1980, tomo 3; Ed. Siglo XXI; Méx. 1976; Pág.: 109.

tes, participa también en la producción de equipos de ferrocarril, de papel, en la aviación, en la industria filmica, en la refinación del azúcar, en los textiles, en la industria extractiva, en la de productos eléctricos y en la industria automovilística.

El sistema económico mexicano, es un sistema de economía mixta en el cual el Estado por disposición expresa de la Constitución, detenta el monopolio de la emisión de billetes, igualmente la acuñación de moneda, los correos, los telégrafos y la radiotelegrafía (ver artículo 28 Constitucional):

Además: "Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócales submarinos de la 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 o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fijé el derecho internacional". (ver artículo 27 Constitucional)

"Dentro del proceso dinámico de ajuste de la oferta y de la demanda, en los mercados nacionales sobresalen varios elementos significativos. Del lado de la producción se efectúan notables esfuerzos para facilitar o ensanchar la capacidad productiva, elevar la elasticidad-ingreso de la oferta -particularmente de los productos agrícolas e industriales de uso popular- y para sustituir importaciones, sobre todo de manufacturas ligeras de consumo. Del lado de la demanda influyen, entre otras cosas, el comportamiento de la distribución del ingreso, el aumento de los niveles del mismo, y la urbanización. También destacan los efectos de la política económica -especialmente la monetaria y financiera-, así como otras variables relacionadas, por ejemplo, con la organización y el poder relativo de las agrupaciones de trabajadores".

(8)

---

(8) Cfr.: DAVID IBARRA: "Mercados, Desarrollo y Política Económica Respectivas de la Economía de México" en El Perfil de México en 1980, tomo 1; Ed. Siglo XXI: Méx. 1976; Pág.: 104.

\*\*\*\*\*

El Estado mexicano, congruente con el sistema de economía mixta de nuestro país, ha expresado en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982:

"Reconociendo la importancia del gasto público como instrumento de política económica, ha sido necesario su eficiente ejercicio y estricto control, procurando estimular sectores estratégicos de la economía y aumentar en términos relativos el gasto de inversión. La inversión pública se orientó a dos prioridades básicas: sector agropecuario -para satisfacer la demanda de alimentos y recuperar el dinamismo y fortaleza que había perdido- y energéticos, en cuanto que, al pertenecer al Estado y tener una capacidad de respuesta inmediata a los esfuerzos de inversión, significaban un recurso nuevo para administrar la crisis y una oportunidad para imprimir transformaciones profundas al aparato productivo". (9)

La participación del Estado mexicano en el impulso del desarrollo, mediante la participación financiera pública, tiene un objetivo muy claro y perfectamente definido en el antes citado Plan Global de Desarrollo, en el cual se expresa:

---

(9) Cfr.: PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982; Ed. ISBN; Méx. 1980; Pág.: 93.

"El objetivo del desarrollo es el ser humano; se busca la realización de los hombres y no el crecimiento de las cosas.. De ahí que la presente Administración esté empeñada en transformar el crecimiento económico en desarrollo social para que, a través de la justicia y la libertad, se fortalezca a México como nación independiente". (10)

#### LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA NACIONAL.

"La crisis mundial del capitalismo, cuyo punto máximo se expresa en 1929, y sus efectos sobre la paralización de los movimientos internacionales de capital se tradujeron en un sensible descenso de las inversiones extranjeras y, por lo tanto, en la pérdida del dinamismo de los enclaves mineros y agrícolas orientados a la exportación que durante el largo período que los economistas han denominado de "crecimiento hacia afuera" constituyeron el centro de la actividad económica, aun cuando algunos países de la región, como México, hubieran experimentado un inicio de industrialización, en parte como complementaria de la actividad exportadora y en parte dirigida

---

(10) Cfr.: PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982; Op. Cit.; Pág.: 92.

a una cierta demanda interna de bienes de consumo representada por mercados locales o regionales con sede en los grandes centros urbanos de la época.

. Por otra parte, la sociedad mexicana, después de quince años de guerra civil, había conseguido debilitar y posteriormente romper las bases de dominio de la oligarquía terrateniente, tanto en lo económico como en lo político, al paso que se iniciaba en una era de acentuamiento de su soberanía que expresaba, entre otras formas, por la valorización del control nacional de sus recursos naturales. Tal fue el caso del petróleo, por ejemplo, que culminó con la expropiación de las compañías extranjeras en 1938 así como, por su parte, la nacionalización de los ferrocarriles y la reforma agraria.

En términos generales, el período se caracterizó por una fuerte disminución de la inversión extranjera, una intensificación de la inversión interna y una creciente participación estatal, fuertemente apoyada en los sectores populares -urbanos sobre todo- e incluso en la naciente burguesía nacional -cuyos orígenes se remontan a los últimos años del porfiriato- que encontraban posibilidades cada vez más amplias de consolidación en el marco de una ideología nacionalista del desarrollo que en las condiciones provocadas por la gran depresión y la segunda guerra mundial,

era fuertemente impulsada por el Estado a través del proceso de sustitución de importaciones como una pauta explícita de la estrategia de desarrollo "hacia adentro" y una política proteccionista que colocaba a disposición del sector empresarial una demanda ya creada y antes satisfecha a través de las importaciones". (11)

"De aquí podemos deducir que a partir de la segunda Guerra Mundial se adopta una ideología que, aunque también favorece el crecimiento económico, lo hace en forma distinta. Esta ideología comprende a todos los grupos sociales y adquiere una forma definitiva: interés nacional, unidad nacional, sumisión general al Estado, olvido de la lucha de clase, xenofobia. Se asienta entonces la ideología nacionalista que adopta el desarrollo económico como la meta de la Revolución, y se busca que el partido aglutine a todos los participantes en el proceso económico. Las clases media y alta dejan de ser hostiles al gobierno y participan en el proceso político, al mismo tiempo que la industrialización se convierte en el eje principal de la política económica. Gradualmente se escucha

---

(11) Cfr.: RICARDO CINTÁ G.: "Burguesía Nacional y Desarrollo" en El Perfil de México en 1980, tomo 3; Ed. Siglo XXI; Méx. 1980; Págs.: 169-170.

más y más atentamente la opinión de los empresarios privados, y los funcionarios públicos deciden caso por caso, sin normas generales de aplicación. Aunque este sistema no deja de crear incertidumbre y de constituir un riesgo, como las decisiones son generalmente favorables a la producción, la inversión y las utilidades, se establece un equilibrio y un acuerdo común entre funcionarios y empresarios. De esta manera la dinámica de crecimiento, que es apoyada por la iniciativa privada, se facilita evitando el entorpecimiento que traen consigo los problemas obrero-patronales.

Esta tendencia prevalece hasta nuestros días. Dice Segovia que finalmente en la primera reunión anual de programación del PRI, en 1963, se reconoce que el desarrollo económico es la meta de la Revolución, y se busca que la unidad nacional sea un elemento para alcanzarlo y que las aspiraciones a una mejor distribución del ingreso se conviertan en una lucha pacífica. Jesús Reyes Heróles expresó que siendo el desarrollo económico el objetivo de la Revolución ésta "estaba imbuida de un gran nacionalismo". Todo esto nos ayuda a observar que desde 1940 todos los presidentes comparten determinadas características y metas: desarrollo económico, preocupación por los grupos de bajos ingresos, paternalismo, reforma agraria, independencia respecto a los inversionistas extranjeros,

respecto por el sistema imperante. Aunque la política nacionalista se ocupó en un principio de la redistribución del ingreso al apoyarse exclusivamente en obreros y campesinos, ésta pasó a ser un objetivo secundario. Más tarde, cuando industrializar al país se adopta como meta principal, el aumento de la producción se convierte en la mayor preocupación y se apoyan a toda costa las inversiones en manufacturas, lo que favorece el crecimiento de la clase media. También resulta de la política de industrialización una distorsión de la distribución del ingreso nacional, al aumentar las utilidades por alzas de precios de los productos manufacturados en tanto que se mantienen estables los precios de los insumos de origen agrícola, los de los proporcionados por el sector público, y los niveles de salarios de la mano de obra. En efecto la política de desarrollo agrícola e industrial condujo a que, en relación a los pagos a los factores, se redistribuyera el ingreso a favor de la clase media, especialmente de la clase media culta y de la clase alta propietaria de los bienes de producción, y constituyera una manera de formar capital". (12)

En cuanto a las proyecciones del desarrollo,

---

(12) Cfr.: LEOPOLDO SOLIS; Op. Cit.; Págs.: 33-35.

en un interesante estudio, denominado México en 1990: Esfuerzo para el Desarrollo en un Mundo Incierto, publicado en la revista Ejecutivos de Finanzas, correspondiente a Diciembre de 1980, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, nos dice: "Las estimaciones demográficas apuntan que en la década de los ochenta la población del país crecerá a una tasa media de 2.2%, ascendiendo en 1990 a alrededor de 87.5 millones de habitantes, de los cuales 32.5 millones serán menores de 15 años y la población económicamente activa de 28 millones, representando 32% del total. Esta situación y las tendencias demográficas observadas en los años anteriores tienen importantes implicaciones en la demanda por empleo y por satisfactores básicos.

Por lo que respecta al empleo, será necesario crear en promedio novecientos cincuenta mil fuentes de trabajo al año, a fin de absorber a la nueva población que se incorpora al mercado de trabajo y para reducir el nivel de desempleo abierto y el subempleo. Lo anterior significa que sería necesario generar 7.7 millones de nuevas fuentes de trabajo en la década, a una tasa promedio anual de alrededor de 4%.

En el México que se comienza a proyectar para el mediano plazo abundan los retos, precisamente porque existen oportunidades reales de enfrentar nuestras carencias heredadas de un largo pasado de colonialismo,

dependencia y subdesarrollo. Tal vez la primera de estas oportunidades reales es la riqueza y la potencialidad de desarrollo que significan nuestros actuales setenta millones de habitantes, que serán cerca de 88 millones dentro de diez años.

Si esta población puede acceder a un mayor ingreso per cápita con un reparto más equitativo de la riqueza, el tamaño de nuestro mercado puede, en un decenio, llegar a equipararse con el que tiene en la actualidad un país como Italia. Por ello, el esfuerzo para resolver los rezagos y desigualdades que se han venido acumulando ocupará en estos años un lugar destacado. Dentro de las prioridades sociales a atender, en un marco de empleo creciente, destacan los relativos a alimentación, salud, educación y vivienda.

Se puede concebir claramente que los mejores niveles alimenticios no coinciden necesariamente con el consumo generalizado de ciertos alimentos manufacturados con bajo contenido nutricional, sino con el impulso a una dieta diversificada, a precios accesibles y que cubra por lo menos ciertos requerimientos de calorías y proteínas. De la misma forma, resultará más adecuado el fomento a una vivienda familiar accesible a las condiciones de la población asalariada, en medios urbanos más equilibrados en su tamaño y con una infraestructura y uso racional del suelo,

a la generalización de las condiciones de hacinamiento y deterioro de viviendas en zonas marginadas, con la inversión del ramo concentrada en condominios para los estratos de más alto ingreso.

En la generación de servicios educativos y de salud, la acción estatal ha permitido la aplicación de criterios de justicia social, y se están reforzando las posibilidades de que los sistemas educativos sean más funcionales a las necesidades del desarrollo nacional y se apliquen de tal forma que permitan ampliar su cobertura a la población marginada con medios no convencionales. A su vez, los esquemas de salud permitirán mejorar los niveles de atención de toda la población, de acuerdo con sus diferentes condiciones laborales y geográficas, lo cual sería más difícil de lograr con la simple aplicación de criterios de eficacia. Habría que pensar, incluso, que los costos crecientes para mantener los servicios urbanos en una ciudad como el Distrito Federal son tan altos como el Distrito Federal son tan altos como los que tendría que pagar un país con ingresos per cápita que multiplican por siete nuestro ingreso actual, y que, en esa medida, de no corregir la actual hiperconcentración urbana, los recursos necesarios para cubrir sus actuales rezagos y mantenerla en funciones serían mucho más productivos, aplicados a proyectos de impacto nacional, tales como

el desarrollo industrial de puertos y fronteras, el logro de la autosuficiencia alimentaria y la modernización de nuestras redes de transportes y comunicaciones terrestres".

La presión demográfica como se ha reiterado en múltiples ocasiones, constituye un reto para la capacidad creativa de los mexicanos, los cuales tenemos que incrementar nuestra producción tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo como cauce lógico para nuestras aspiraciones de mejoramiento económico y social.

Nuestra democracia representa el mejor aval de nuestras aspiraciones, los vastos recursos destinados por el Estado mexicano al renglón educativo, debe constituirse en instrumento eficaz de nuestro desarrollo, dentro del marco de proyección humana precisado en el Plan Global de Desarrollo, del Ejecutivo Federal.

Para instrumentar la participación económica del Estado, el Ejecutivo Federal, cuenta con las siguientes dependencias, cuyas facultades, concedidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son de carácter prioritariamente económico:

a) SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos

federal y del Departamento del Distrito Federal;

II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

III.- 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; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, y, con la excepción de lo previsto en la fracción VI del Artículo 34, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes;

V.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;

VI.- Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal.

VII.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales, y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo; así como compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes muebles que

deban llevar otras dependencias;

VIII.- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

IX.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público:

X.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

XI.- Dirigir la política monetaria y crediticia;

XII.- Administrar las casas de moneda y ensaye;

XIII.- Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de instituciones de crédito, seguros y fianzas:

XIV.- Intervenir en la representación del interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en controversias fiscales, y

XV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. (Ver artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

b) SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal

y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

II.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;

III.- Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país;

IV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;

V.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI.- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal;

VII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas;

VIII.- Cuidar que sea llevada y consolidar la

la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;

IX.- Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal;

X.- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal;

XI.- Ejercer las atribuciones que señalen las leyes de Pensiones Civiles y Militares;

XII.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que la administración pública federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia;

XIII.- Disponer la práctica de auditorías externas a la entidades de la administración pública federal, en los casos que señale el Presidente de la República;

XIV.- Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas, y realizar estudios cartográficos de la República;

XV.- Intervenir en las adquisiciones de toda clase;

XVI.- Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos;

XVII.- Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, y

XVIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos. (Ver artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

c) SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Poseer, vigilar, conserva o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia;

II.- Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a

que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia;

III.- Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra dependencia y con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

IV.- Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia;

V.- Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias;

VI.- Llevar el catastro petrolero y minero;

VII.- Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente

por las aguas de mar;

VIII.- Intervenir en la producción industrial cuando afecte a la economía general del país con exclusión de la producción que esté asignada a otras dependencias;

IX.- Asesorar técnicamente a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias;

X.- Intervenir en la industria de transformación y en la industria eléctrica;

XI.- Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares;

XII.- Proteger y fomentar la industria nacional;

XIII.- Proponer el desarrollo de la industria pequeña y rural y fomentar y regular la organización de productores industriales;

XIV.- Promover y realizar, en su caso, la investigación técnico industrial;

XV.- Intervenir en las industrias extractivas;

XVI.- Impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de la industria naviera;

XVII.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de producción industrial;

XVIII.- Intervenir, en los términos de las leyes relativas, en las sociedades, cámaras y asociaciones

**industriales:**

XIX.- Intervenir en materia de propiedad industrial y regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

XX.- Establecer y vigilar las normas y especificaciones industriales;

XXI.- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial, y

XXII.- Los demás que lo encomienden expresamente las leyes y reglamentos. (Ver artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

d) SECRETARIA DE COMERCIO, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular y conducir las políticas generales de comercio del país;

II.- Intervenir en la distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país;

III.- Establecer la política de la distribución y el consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, escuchando la opinión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y de los productos pesqueros, escuchando la opinión del Departamento de Pesca;

IV.- Fomentar el comercio exterior del país:

V.- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;

VI.- Estudiar, proponer y determinar, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento de las exportaciones y participar en el estudio y proposición de los subsidios a las importaciones;

VII.- Establecer la política de precios y vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, así como definir el uso preferente que debe darse a determinadas mercancías;

VIII.- Orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor;

IX.- Coordinar y dirigir la acción estatal orientada a asegurar el abastecimiento de los consumos básicos de la población;

X.- Intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero;

XI.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la distribución o el consumo;

XII.- Intervenir en los términos de las leyes relativas, en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones comerciales, lonjas y asociaciones de corredores;

XIII.- Intervenir en materia de propiedad mercantil;

XIV.- Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial;

XV.- Promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales, incluso de carácter regional o nacional;

XVI.- Fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano;

XVII.- Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios;

XVIII.- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial, y

XIX.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos. (Ver artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

## EL DESARROLLO, PROBLEMA DE ETICA POLITICA.

El gobierno mexicano emanado de un penoso proceso revolucionario, el primero que se diera en el principio del presente siglo, retomó el propósito de realizar los objetivos de los ideólogos que lucharon contra la dictadura porfirista; Zapata, los hermanos Flores Magon, Carranza y muchos otros que sería prolijo enumerar, señalan los cauces del movimiento revolucionario, el cual en su etapa de consolidación ha logrado mantener la paz social y gestar un nuevo concepto de democracia y de justicia.

Los mexicanos queremos un desarrollo, pero no un desarrollo divorciado de nuestros objetivos sociales, de nuestra forma de entender la política, de nuestras expectativas de vida y de nuestra proyección histórica.

El desarrollo conlleva un problema de ética política en cuanto a que debe planificarse en función del bienestar de sectores determinados de nuestra cada vez más numerosa población.

Definida la democracia en el artículo tercero constitucional como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; nuestro desarrollo tiene que obedecer al imperativo categórico de nuestra concepción de democracia, la cual es congruente con nuestros movimientos sociales y con la vocación manifiesta del pueblo

mexicano.

Los marginados de nuestro país deben disfrutar a resultas del desarrollo, planificado conforme a los postulados de una estricta ética política, de condiciones de bienestar acordes con la dignidad humana.

La planificación del desarrollo debe atender con carácter prioritario, a la necesidad de lograr la plena vigencia de las reivindicaciones sociales establecidas en nuestra Constitución, de otra manera nuestro orgullo nacional se verá mancillado por el juicio de la historia.

No podemos hablar de desarrollo mientras la prohibición del aprovechamiento del trabajo de los menores de 14 años no tenga vigencia efectiva, no podemos hablar de desarrollo mientras un amplio sector de nuestro pueblo carezca de la enseñanza básica elemental, no podemos hablar de desarrollo mientras existan mexicanos que padezcan hambre, ciudadanos sin techo y sin trabajo y hombres que pisen nuestro suelo llevando como único vestido su vergüenza.

El propósito del desarrollo auspiciado por el Estado, debe atender a la función de facilitar plenamente la buena vida, esto es, la vida del ser plenamente humano en el aspecto físico, espiritual y moral, es decir, la felicidad.

\* \* \* \* \*

## EL DESARROLLO, COMPROMISO NACIONAL.

El desarrollo como compromiso nacional ha sido precisado en el Plan Global de Desarrollo del Gobierno Federal 1980-1982 en los siguientes términos:

"Reconociendo la importancia del gasto público como instrumento de política económica, ha sido necesario su eficiente ejercicio y estricto control, procurando estimular sectores estratégicos de la economía y aumentar en términos relativos el gasto de inversión. La inversión pública se orientó a dos prioridades básicas: sector agropecuario -para satisfacer la demanda de alimentos y recuperar el dinamismo y fortaleza que había perdido- y energéticos, en cuanto que, al pertenecer al Estado y tener una capacidad de respuesta inmediata a los esfuerzos de inversión, significaban un recurso nuevo para administrar la crisis y una oportunidad para imprimir transformaciones profundas al aparato productivo.

En cuanto a empresas públicas, las acciones se han orientado a aumentar la generación de ahorro corriente, a través de aumentos en la productividad y mejoras en sus finanzas, administración y operación, tomándose medidas para incrementar sus ingresos propios, racionalizar su gasto y profundizar en la revisión del sector.

En el mismo contexto se ubican los esfuerzos

para mejorar la estructura. Los plazos, costos y moneda de la deuda externa, que han permitido reducir la carga que ésta significa en las finanzas públicas.

En el área fiscal se ha avanzado en la consecución de un sistema tributario más moderno y con mayor capacidad de respuesta. Cumpliendo con el propósito de equidad, se han instrumentado mecanismos para reducir la carga fiscal a los grupos de menores ingresos; ante el propósito de eficiencia, se adoptó el Impuesto al Valor Agregado, y se realizaron esfuerzos para mejorar los sistemas de recaudación y descentralización. Asimismo, con ambos propósitos, se han continuado los esfuerzos tendientes a globalizar al ingreso.

La política de estímulos fiscales sufrió una transformación fundamental para superar las deficiencias que la caracterizaban y fortalecer este instrumento para que oriente y apoye el proceso de desarrollo económico. El nuevo planteamiento se dirige a fomentar la inversión, a promover empleos, impulsar la producción de bienes estratégicos, descentralizar la actividad industrial y fortalecer la balanza comercial del país.

En el sector financiero se ha adoptado una nueva estrategia caracterizada por una mayor coordinación entre la política fiscal y la monetaria, un esquema de fomento a la generación y permanencia del ahorro interno; una remodelación del sistema bancario y el

estímulo decidido a la formación del mercado de valores como nueva alternativa de financiamiento. Ello ha permitido atenuar los desequilibrios financieros, ampliar la disponibilidad de recursos e incrementar y diversificar las fuentes de financiamiento de la economía.

En el área de comercio exterior se ha iniciado un proceso de reformas cuyas orientaciones han sido vincular eficientemente a la economía nacional con el exterior; racionalizar la protección y las importaciones ; fomentar las exportaciones; instrumentar una estrategia internacional para el comercio exterior mexicano y coadyuvar en el aspecto regional a la creación de las condiciones necesarias que sustenten un crecimiento relativamente más autónomo y mejor equilibrado". (13)

Se ha dicho que: "La propiedad de los medios de producción no es social, por lo que los planes que hace el gobierno sólo pueden, en la medida que en realidad lo hagan, aplicarse en los límites del sector público, el que, por otra parte, es, de una forma o de otra, representante de la oligarquía.

Esto reduce enormemente las posibilidades de

---

(13) Cfr.: PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982; Op. Cit.; Págs.: 93-95.

la economía mexicana en su conjunto, ya que a pesar del tamaño e importancia del llamado sector público, queda fuera de tal proceso el llamado sector privado, que, por ello, se comporta de manera anárquica. El gobierno de México "justifica" esto, hablando del absurdo de economía mixta. Es un absurdo no en cuanto a que no exista tal situación, sino a que es mixta porque todo lo es, i.e., todo se basa en la unidad -y lucha- de contrarios y por tanto, contiene siempremás de un elemento pero eso no hace que exista, como pretende el Gobierno de México, un sector estatal de tendencias sociales que se contraponen y se enfrenta al sector privado, pues lo que hay es un sector privado capitalista y un sector público, capitalista también. (14)

Abundando en la crítica el mencionado José Luis Ceceña Cervantes, en artículo diversos denominado "Planes sin Planificación" expresa: "Lo que ahora se llama Plan Global de Desarrollo 1978-1982, luego Plan Global de Congruencia, y luego Programa de Acción del Sector Público 1978, 1982, Primera Parte, o también, simultáneamente, Estrategia Global para el Desarrollo 1978-1982. Todas las versiones mencionadas

---

(14) Cfr.: JOSE LUIS CECEÑA CERVANTES: "México: Planificación Económica al Revés, 1977-1982"; Artículo publicado en la revista PROCESO del día 16 de abril de 1979.

se formularon después, o cuando mucho al mismo tiempo, que los diferentes planes sectoriales, con la agravante, insisto, que unas y otros se han confeccionado por distintas entidades del llamado sector público, y sin relación entre sí. En la última de las versiones citadas se fijan tres objetivos a alcanzar a plazo medio: crecimiento sostenido de la producción, fortalecimiento del papel del Estado como rector del proceso de desarrollo, y robustecimiento de nuestra capacidad de autodeterminación económica, tecnológica y política. Esto requerirá de que el producto crezca el 6.6% anual durante el quinquenio, lo que permitirá que en 1982 el desempleo habrá disminuido al nivel de 1975, y para todo esto se apuntan como instrumentos: la política de ingresos y de precios, la política de gastos públicos y de estímulos fiscales, la política de gastos públicos y de estímulos fiscales, la política financiera, y la política comercial". (15)

A pesar de sus críticas el prestigiado economista antes citado, reconoció al referirse al Plan Global de Desarrollo que: "Se trata de documentos muy elaborados, bien razonados en la situación dada, y con elemen-

---

(15) Cfr.: JOSE LUIS CECENA CERVANTES: "Planes sin Planificación"; Artículo publicado en la revista PROCESO del día 23 de abril de 1979.

tos positivos que podrían muy bien servir de base para construir un sistema integrado de planificación económica, elaborado y aprobado antes del período para el cual se formula y, a partir de éste, para que se elabore el Plan Económico Nacional a Largo Plazo que a su vez sirva de guía, controlador, aglutinador, evaluador, y verificador de todos los planes del nivel jerárquico inferior. Sin embargo, la realidad muestra con toda claridad que todavía no existe planificación, ni plan general, ni algún plan sectorial que sea factible de ser aplicado en beneficio de toda la sociedad mexicana". (16)

El desarrollo nacional enmarcado dentro del concepto de democracia de nuestra Constitución, debe verse como un compromiso nacional de todos los sectores productivos a efecto de lograr el mejoramiento económico y social del pueblo mexicano, los intereses individuales deben renunciar a sus propósitos egoístas y animados por un espíritu de solidaridad social empeñar su mejor esfuerzo junto al sector público para alcanzar el logro de una sociedad donde la justicia social sea una realidad y no solamente un sano propósito.

---

(16) Cfr.: JOSE LUIS CECENA CERVANTES: "Planes sin Planificación"; Artículo publicado en la revista PROCESO del día 23 de abril de 1979.

CONCLUSIONES

Para el mejor entendimiento del art. 27 Constitucional, y su importancia dentro de la economía nacional, es necesario hacer mención a las leyes federales reglamentarias del mismo, de las que únicamente insertamos el texto completo de los artículos y disposiciones relacionados directamente con la atribución de facultades al Ejecutivo Federal.

I. LEY DE CONSERVACION DE SUELO Y AGUA DE 6 DE JULIO DE 1946.

Disposiciones Relativas

Artículo 1o.- La presente ley tiene por objeto fomentar, proteger y reglamentar la conservación de recursos de suelo y agua, básicos para la agricultura nacional.

Artículo 4o.- Será el C. Secretario de Agricultura y Fomento en tal capacidad y en la de Presidente de la Comisión Nacional de Irrigación, el encargado de la promoción y reglamentación de los trabajos y medidas — pendientes a la realización del objeto de esta ley, haciendo que las dependencias antes mencionadas coordinen su acción con las otras dependencias del ejecutivo en los aspectos técnicos y culturales que requiere — una acción conjunta, y promoviendo, a la vez, la cooperación de las personas de las instituciones privadas.

Artículo 19.- Para realizar el estudio de esta ley, la Secretaría de Agricultura y Fomento dispondrá de los siguientes fondos:

- a).- Las cantidades que anualmente se asignen para este fin, dentro del presupuesto de egresos de la federación, correspondiente a las diversas dependencias, de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y a las que se fijen a la Dirección de la Conservación del suelo de la Comisión Nacional de Irrigación;
- b).- Los que provengan de cualquier plan de financiamiento que autorize el gobierno federal;
- c).- Los que provengan de la cooperación de los Estados y de los particulares.

II.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL EL DIA 29 DE NOVIEMBRE DE 1958.

Disposiciones Relativas.

Artículo 10.- Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional -incluida la plataforma continental- en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los Estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él.

Artículo 40.- La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 30. - por conducto de Petróleos Mexicanos, institución pública descentralizada cuya estructura, funciones y régimen interno determinan las leyes, - reglamentos y demás disposiciones correspondientes, o por cualquier otro organismo que en el futuro establezca la ley.

Artículo 9.- La industria petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas o reglamentarias que la rigen, y establecer los impuestos que gravan cualquiera de sus aspectos.

Artículo 11.- El Ejecutivo Federal dictará las disposiciones relacionadas con la vigilancia de los trabajos petroleros y las normas técnicas a que deberá estar sujeta la explotación.

III.- LEY FORESTAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL EL DIA 16 DE  
ENERO DE 1960.

Disposiciones Relativas

Artículo 4o.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería promoverá la --- cooperación de los habitantes de la República en la conservación, restau ración y propaganda de la vegetación forestal en los términos de esta - Ley.

Artículo 8o.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería, con la coopera ción de otras dependencias del Ejecutivo Federal, de los gobiernos esta tales y municipales y de la iniciativa privada, procederá a formar en - todos los lugares del país grupos civico forestales, encargados de rea lizar los propositos enunciados en el artículo 4o. de esta ley y que --- funcionarán de conformidad con lo que establezca el reglamento.

Artículo 9o.- La administración forestal compete, en todos sus aspectos, a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que realizará estas funcio nes a través de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza.

Artículo 20.- Se instituye un fondo forestal que se destinará a la ad ministración forestal y a los trabajos de protección, fomento y mejora miento de los recursos forestales.

Artículo 22.- El fondo forestal será manejado por la Secretaría de Agri cultura y Ganadería a través de la Subsecretaría de Recursos Forestales conforme a los programas y presupuestos anuales. El fondo será destina do precisamente a su objeto, bajo la responsabilidad oficial de quienes lo manejen.

IV.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE EXPLOTACION Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS MINERALES PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL EL DIA 6 DE FEBRERO DE 1951.

Disposiciones Relativas:

Artículo 4o.- La explotación por entidades públicas mineras se efectuará mediante la asignación de substancias en zonas determinadas que para el efecto les otorgue la Secretaría del Patrimonio Nacional, a petición de las mismas, o por acuerdo del Ejecutivo Federal.

Se entiende por asignaciones, los actos administrativos por los cuales se incorporan al patrimonio de las entidades los derechos para explotar las substancias de que trata el párrafo anterior.

Las asignaciones deberán publicarse en el Diario Oficial, las que se refieran a terrenos que no hayan sido incorporados previamente a las reservas nacionales, quedarán sujetas a ratificación del Ejecutivo Federal por acuerdo que también se publicará en el Diario Oficial.

Artículo 5o.- Las sociedades de participación estatal para la explotación minera se constituirán cuando el Ejecutivo Federal lo estime conveniente para el desarrollo de la industria, mediante acuerdos a las secretarías del patrimonio nacional y de hacienda y crédito público en que se fijen las condiciones generales de su constitución, organización y funcionamiento, .....

Artículo 7o.- Las asignaciones y las concesiones facultan a sus titulares para realizar las obras y trabajos conducentes a la explotación y para disponer de los productos minerales que obtengan con su trabajo, en los términos de la ley

V.- LEY FEDERAL DE AGUAS PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL EL DIA 11 DE ENERO DE 1972.

Disposiciones Relativas

Artículo 16.- Compete al Ejecutivo Federal:

- II.- Dictar las resoluciones de dotación o restitución de aguas de propiedad nacional o las accesiones en su caso a los ejidos y comunidades, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria;
- VI.- Fijar las cantidades que deban recuperarse por las inversiones del gobierno federal, en la construcción de obras hidráulicas y los plazos de amortización.

Artículo 17.- Son atribuciones de la secretaría:

- I.- Regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas, en los términos de esta ley.  
La regulación y control del uso y aprovechamiento de las aguas nacionales para fines de navegación y de obras o servicios conexos de las vías generales de comunicación, corresponde a la Secretaría de Marina;
- V.- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas, cauces, basos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como las zonas federales correspondientes en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio cuando así proceda; excepto los que sean de la competencia de la Secretaría de Marina;
- VI.- Construir, administrar, operar, desarrollar, conservar y rehabilitar las obras de riego, de ~~seca~~secaación y drenaje de tierras; infiltración, defensa y mejoramiento hidráulico de terrenos y acuíferos, de acuerdo con los estudios, planes y proyectos formulados para ejecutarse por el gobierno federal directamente o en cooperación con los gobiernos de los estados, del Distrito federal, de los municipios; organismos descentralizados, empresas de participación estatal o particulares.  
La desecación para el mar, terreno al mar y a los esteros de propiedad nacional, podrá hacerse por la Secretaría o por la de Marina, según lo determine el Presidente de la República.

VI.- LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL  
EL DIA 2 DE ENERO DE 1981.

Disposiciones Relativas.

Artículo 3o.- La aplicación de la presente ley queda a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la de la Reforma Agraria y demás dependencias del Ejecutivo Federal, según sus atribuciones.

En este Ordenamiento la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos será designada como la "Secretaría".

Artículo 5o.- La Secretaría atendiendo la opinión de los productores agropecuarios en sus distintos niveles y con base en la información de que disponga y a la que recabe de las entidades del sector público, privado y social elaborará con la intervención que le corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal que propondrá a la aprobación del Ejecutivo Federal.

Artículo 6o.- El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal deberá considerar el adecuado aprovechamiento de los recursos de que se disponga en los distritos de riego y de temporal y en general los del sector rural, para la satisfacción prioritaria de las necesidades alimenticias de la población del país, las de la industria, y las de exportación cuando convenga conforme a los requerimientos de la economía nacional así como para obtener la elevación de las condiciones de vida y de trabajo en el campo.

Artículo 7o.- El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal indicará:

- I.- Los objetivos del sector de actividades agropecuarias y forestales, a corto, mediano y largo plazo.
- II.- Las metas específicas de producción que habrán de alcanzarse en el tiempo, por estaciones, ciclos, cultivos, plantíos u otras modalidades, así como sus circunscripciones en las que deban lograrse, de acuerdo a requerimientos expresos en los niveles nacional, regional, estatal, municipal o local que corresponda.
- III.- El monto de las inversiones públicas que deben realizarse para el logro de los objetivos y metas del plan, así como para la organización de los campesinos con los mismos propósitos.
- IV.- En su caso la mención de los problemas de tenencia de la tierra y derechos sobre aguas que puedan constituir impedimentos para la realización del plan, así como las recomendaciones y proyectos de reformas o adecuaciones legales o adminis-

trativas para mejor proveer al cumplimiento de las metas propuestas.

- V.- La intervención que corresponde al sector público en materia de capacitación, investigación, extensionismo, obras de infraestructura, crédito, insumos, equipos, instalaciones y demás elementos que propicien la producción y la productividad, así como las proposiciones sobre la participación de otros sectores.
- VI.- Las necesidades de acopio, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos.
- VII.- Las posibilidades consecuentes para el establecimiento, complemento o mejora de agroindustrias.
- VIII.- La estimación de los recursos materiales o financieros convenientes a la realización del plan.
- IX.- La intervención que deban tener las dependencias del Ejecutivo Federal y las entidades del sector paraestatal de acuerdo con su competencia y funciones, para soporte y cumplimiento del plan y los programas que de él deriven.
- X.- Así como las demás medidas necesarias para el cumplimiento de dicho plan.

Artículo 32.- Los ejidos o comunidades podrán integrar mediante acuerdo voluntario, unidades de producción asociándose entre sí o con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Participará la entidad pública del riesgo compartido solo en los casos que señala el Artículo 55 de esta Ley.

Las unidades de producción que se integren con ejidos y comunidades entre sí, con la participación del Riesgo Compartido, en los términos del párrafo anterior, se regirá exclusivamente por las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria.

## C O N C L U S I O N E S

1.- El Estado contemporáneo, a incrementado notablemente su participación activa en la vida económica de la comunidad.

2.- El Estado Mexicano a través de las finanzas públicas, es el rector de la vida económica nacional.

3.- La Constitución precisa de manera clara y definida el modelo de desarrollo al que aspiramos.

4.- El gasto público es el instrumento mediante el cual el Estado estimula y dá orientación al crecimiento económico.

5.- La actividad financiera del Estado se justifica en la medida en que logra el propósito de lograr los fines del Estado.

6.- Las políticas del desarrollo requieren para fructificar de una planificación, en que se establezca de manera concreta, real y viable el proyecto del compromiso nacional.

7.- El aparato fiscal, debe utilizarse como un instrumento redistribuidor de la riqueza.

8.- Para asegurar la vigencia de un programa tendiente a encauzar e incrementar la producción, el aparato fiscal debe utilizarse, para alentar o desalentar las actividades, de conformidad con los criterios establecidos a-priori en las políticas de

desarrollo.

9.- La meta del desarrollo económico, es lograr el bienestar general de la comunidad nacional.

B I B L I O G R A F I A

B I B L I O G R A F I A

- EDUARDO GARCIA MAYNEZ "Introducción al Estudio del Derecho"; Ed. Porrúa; Méx. 1980.
- FRANCISCO GONZALEZ DIAZ "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral"; Ed. UNAM; Méx. 1978.
- LOMBARDO
- HECTOR FIX-ZAMUDIO "Estudios de Derecho Económico"; autores varios; Ed. UNAM; Méx. 1977.
- HECTOR CUADRA Ensayo de: "Reflexiones sobre el Derecho Económico"; autores varios; Ed. UNAM; Méx. 1977.
- ANDRES SERRA ROJAS "Derecho Administrativo"; Ed. Galve; Méx. 1972.
- W. FRIEDMANN "El Derecho en una Sociedad en Transformación"; Ed. Fondo de Cultura Económica; Méx. 1966.

JOHANNES MESSNER

"Ética Social, Política Económica a la Luz del Derecho Natural"; Ed. RIALP; Madrid 1967.

OCTAVIO A. HERNANDEZ

"Derechos del Pueblo Mexicano" "México a través de sus Constituciones", tomos IV y V; Ed. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; Méx. 1967.

FRANCISCO RAMIREZ FONSECA

"Manual de Derecho Constitucional"; Ed. Porrúa; Méx. 1967.

IGNACIO BURGOA

"Las Garantías Individuales" Ed. Porrúa; Méx. 1968.

ERNESTO FLORES ZAVALA

"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"; Ed. Porrúa; Méx. 1966.

EMILIO MARGAIN MANAUTOU

"Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano"; Ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí; Méx. 1975.

SERGIO F. DE LA GARZA

"Derecho Financiero Mexicano"; Ed. Porrúa; Méx. 1979.

HAROLD ZINK

"Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno"; Ed. Limusa; Méx. 1965.

GIANNINI, A. E.

"Instituciones de Derecho Tributario"; n. 1. Contra: Jarach, Dino, "El Hecho Imponible", Bs. As. 1943.

RICHARD A. MUSGRAVE

"Sistemas Fiscales"; Ed. Aguilar; Méx. 1973.

GEORGES LEVASSEUR

"Justicia y Seguridad del Estado"; Revista de la Comisión Internacional de Juristas; Vol. V. Núm. 2; Méx. 1964.

JACINTO R. TARANTINO

"Finanzas Públicas Desarrollo Económico"; Ed. EDIAR; Buenos Aires 1961.

BERNARD SCHWARTZ

"Los Poderes del Gobierno";  
Ed. UNAM; Méx. 1966.

MAURICE DUVERGER

"Sociología de la Política";  
Ed. Ariel; Barcelona 1974.

GABINO FRAGA

"Derecho Administrativo";  
Ed. Porrúa; Méx. 1968.

J. L. ZIMMERMAN

"Países Pobres, Países  
Ricos"; Ed. Siglo XX;  
Méx. 1968.

RAYMOND BARRE

"El Desarrollo Económico";  
Ed. Fondo de Cultura Econó-  
mica; Méx. 1973.

ROBERT S. BANGS

"Financiamiento del Desarro-  
llo Económico"; Ed. Fondo  
de Cultura Económica;  
Méx. 1971.

BENJAMIN RETCHKIMAN K.

"Introducción al Estudio de  
la Economía Pública";  
Ed. UNAM; Méx. 1972.

LEOPOLDO SOLIS

"Alternativas para el Desarrollo"; Ed. Joaquín Mortiz, S.A.; Méx. 1980.

"La Economía Mexicana"; Ed. Fondo de Cultura Económica; Méx. 1975.

ENRIQUE GONZALEZ PEDRERO

"La Riqueza de la Pobreza"; Ed. Joaquín Mortiz, S.A.; Méx. 1979.

JULIO LABASTIDA MARTIN  
DEL CAMPO

"Los Grupos Dominantes frente a las Alternativas de Cambio"; en El Perfil de México de 1980, tomo 3; Ed. Siglo XXI; Méx. 1976.

DAVID IBARRA

"Mercados, Desarrollo y Política Económica Respectiva de la Economía de México"; en El Perfil de México en 1980, tomo 1; Ed. Siglo XXI; Méx. 1976.

RICARDO CINTA B.

"Burguesía Nacional y  
Desarrollo" en El Perfil  
de México en 1980, tomo  
3; Ed. Siglo XXI; Méx.  
1980.

JOSE LUIS CECENA CERVANTES

"México : Planificación  
Económica al Reves, 1977-  
1982"; Artículo publicado  
en la revista PROCESO  
del día 16 de abril de  
1979.

"Planes sin Planificación";  
Artículo Publicado en  
la revista PROCESO del  
día 23 de abril de 1979.