



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales "ARAGON"

Facultad de Derecho

"LAS ETAPAS PRESIDENCIALES EN MEXICO Y EL SISTEMA IMPOSITIVO COMO FACTOR DE DESARROLLO"

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

RAUL GARCIA RAMOS

San Juan de Aragón, México, D. F. 1982



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.

CAPITULADO

INTRODUCCION.

C A P I T U L O P R I M E R O

EL ESTADO Y EL GOBIERNO MEXICANO.

- A).- MEXICO INDEPENDIENTE (1821-1854)
- B).- EL ESTADO MEXICANO (1857-1876)
- C).- LA REVOLUCION MEXICANA (1920-1934)

C A P I T U L O S E G U N D O

ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA.

- A).- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO.
- B).- BASES JURIDICAS DE LAS ATRIBUCIONES EN LA ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO.
- C).- EL DESARROLLO ESTABILIZADOR (1935-1970)

C A P I T U L O T E R C E R O

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

- A).- ANTECEDENTES.
- B).- PROGRAMA GLOBAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

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

EL SISTEMA IMPOSITIVO EN SUS DIFERENTES ETAPAS.

- A) .- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS IMPUESTOS: ROMA, ---
GRECIA, EDAD MEDIA E INGLATERRA.
- B) .- ANTECEDENTES CONTEMPORANEOS DEL IMPUESTO.
- C) .- EL SISTEMA IMPOSITIVO EN SUS DIFERENTES ETAPAS A --
TRAVES DE LAS CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO A MEXI-
CO.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INDICE GENERAL

	Págs.
INTRODUCCION.....	1

CAPITULO I

EL ESTADO Y EL GOBIERNO MEXICANO.....	3
A) MEXICO INDEPENDIENTE (1821-1854).....	4
B) EL ESTADO MEXICANO (1857-1876).....	18
C) LA REVOLUCION MEXICANA.....	38

CAPITULO II

ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA.....	49
A) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR.....	50
B) BASES JURIDICAS DE LAS ATRIBUCIONES EN LA ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO.....	63
C) EL DESARROLLO ESTABILIZADOR (1935-1970).....	85

CAPITULO III

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.....	112
A) ANTECEDENTES.....	113
B) PROGRAMA GLOBAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	124

CAPITULO IV

EL SISTEMA IMPOSITIVO EN SUS DIFERENTES ETAPAS.....	131
A) ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS IMPUESTOS ROMA, GRECIA, EDAD MEDIA E INGLATERRA.....	132
B) ANTECEDENTES CONTEMPORANEOS DEL IMPUESTO.....	134
C) EL SISTEMA IMPOSITIVO EN SUS DIFERENTES ETAPAS A TRAVES DE LAS CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO A MEXICO.....	136
D) DEFINICION DEL IMPUESTO Y SU CLASIFICACION.....	148
CONCLUSIONES.....	154
BIBLIOGRAFIA.....	159

INTRODUCCION

Los períodos Presidenciales en México, configuran una serie de circunstancias, que indiscutiblemente, traen consigo, una gran variedad de consecuencias que se proyectan en todos los estratos sociales de nuestro país, lógicamente al hablar de este fenómeno desde México Independiente (1817-1854), hasta nuestros días, observaremos el proceso evolutivo en la economía a nivel nacional, cuyo elemento principal del mismo, está constituido por el Sistema Tributario, que en conjunto forma parte del tema básico de mi exposición. Por ello, considero pertinente principiar este trabajo, con una semblanza histórica, en la que trataré de hacer resaltar los hechos de mayor interés que a mi forma de ver constituyen, de una u otra forma, un elemento esencial de avance para el desarrollo de nuestro país.

Posteriormente, trataré de hacer un breve apunte de lo que fue en otros tiempos la Organización Pública y lo que es en la actualidad; pasando por la Reforma Administrativa, de la que tanto se ha hablado desde 1970.

De igual forma, tocaré el tema referente a la Constitucionalidad de los Impuestos, tomando una definición de los mismos, que sirva de base para la fácil distinción de las diversas clases que de éstos existen en el ordenamiento legal--

correspondiente.

El tema de referencia fué escogido, como una inquietud latente al observar que en cada cambio presidencial, surgen nuevas ideas, métodos y sistemas de organización, los cuales siempre convergen en su finalidad: Que es la de tratar de alcanzar el desarrollo íntegro de nuestro pueblo. Pretendo-- que esta reseña, motive positivamente las inquietudes, de --- quienes sienten la necesidad de adecuar el "Sistema Impositivo" a la evolución deseada, acorde al concierto de las Naciones consideradas en nuestros días como potencias, debido al-- auge obtenido, finalidad que sólo se podrá lograr, desechando experiencias, erróneas, que en cualquier tiempo son motivo ló-- gico de estancamiento.

Deseo patentizar mi admiración y respeto por todos -- aquellos personajes de la historia y de la actualiad, que han tenido la oportunidad de eliminar las fases obsoletas a que-- se hace referencia, obteniendo por consecuencia resultados,-- que se reflejan en todos los ambitos.

Situación que inspira confianza, seguridad y deseo de trabajar, tanto para los Nacionales como para los Extranjeros, que de una u otra forma integran la población de la República Mexicana.

C A P I T U L O I

EL ESTADO Y EL GOBIERNO DE MEXICO

- A).- MEXICO INDEPENDIENTE (1821-1854)
- B).- EL ESTADO MEXICANO (1857-1876)
- C).- LA REVOLUCION MEXICANA (1920-1934)

A).- MEXICO INDEPENDIENTE (1821-1854)

México se manifiesta como estado, en el lapso de ---- 1821 a 1854, que va de la consumación de la Independencia a-- la Revolución de Ayutla.

El logro de la Independencia, no se traduce inmediata mente en la Constitución de México como nación, ni en el sur- gimiento de un Estado Nacional centralizado y eficiente, sino que se abre, un prolongado período de inestabilidad, anarquía y guerra civil. Los conflictos sociales y políticos son su-- contenido.

La Libertad política, va acompañada por la ostenta--- ción de la riqueza, los privilegios y el poder de los terrate-- nientes y de la iglesia.

ESTRUCTURA SOCIOECONOMICA, PODER Y ESTADO

En esta etapa, no existe un modo de producción domi-- nante, sino que es conservado el de la Colonia por los nuevos gobiernos.

A partir de 1821, el país autónomo, debe soportar una crisis como herencia de la guerra.

Los levantamientos y las revueltas, no se reflejaron directamente en la agricultura, en vista de que tales movimientos no se motivaron, ni se desarrollaron en el campo, sino por el contrario, sus centros de acción fueron las grandes ciudades como: México, Puebla y Guadalajara. Pero la agricultura con los lógicos resultados negativos de las insurrecciones, mantenía su rutinaria existencia.

La minería, que es otra de las actividades importantes de la Colonia, decayó en los años siguientes a la Independencia.

Asimismo, el plan de Iturbide, conocido como "Plan de Iguala" o, "De las Tres Garantías", base de la contrarrevolución de Independencia y plataforma política de las fuerzas conservadoras, hacían caso omiso de las tareas económico-sociales.

La particularidad de conservar la monarquía, el sistema de administración y las considerables garantías para los intereses de los colonizadores previstas en el Plan de Iguala, impedía de hecho, realizar tareas relacionadas con la transformación del sistema político, y así, debido a los problemas políticos que existían, la estructura económica no logra modificarse.

La Conquista Española, con su política colonial de---
governar concediendo privilegios y delegaciones jurisdicciona
les a cuerpos locales que ponía y controlaba, se desplomó,---
dejando tras de sí un legado de conflictos sectoriales y re--
gionales. Por lo que se robustecen, las fuerzas centrífugas--
que la sociedad contenía, al tiempo que dificultó la consoli--
dación de un poder político nacional.

La clase social que había dominado en la Colonia, los
altos burócratas, los grandes comerciantes y la iglesia per--
sisten, uniéndoseles después los terratenientes y el ejército.

El poder, es tomado por los grupos terratenientes y--
urbanos, asentados en el México central, en conflicto con los
campesinos del norte y el sur. La iglesia mantiene y refuer--
za su riqueza, poder y privilegios, es el principal propieta--
rio, pero no moviliza sus bienes ni sus recursos y se benefi--
cia con la exención de impuestos. Al mismo tiempo, el ejerci
to interviene de modo activo en la política, alternando su --
apoyo entre distintos grupos y gobernantes e imponiendo deci--
siones.

Por lo que toca al sistema político-Institucional y--
el Estado Nacional soberano y centralizado, emergen y se con--
solidan a través de un costoso proceso, dificultado por una--

variedad de factores y circunstancias convergentes como son:-- la extensión y diversidad del territorio, y la contraposición de intereses sociales y regionales; la falta de una rápida solución al problema de la hegemonía socio-política. El Estado, se ve limitado y paralizado en su poder y en su acción por la insuficiencia de recursos.

El déficit presupuestario, es alimentado por: el peso del costo del ejército y la insuficiencia de ingresos.

Características y Funciones del Gobierno

Al independizarse México de España practica distintas formas de gobierno. Dichas formas se basan en Constituciones Centralizadas y Federalistas.

En 1821, al consumarse la independencia, se constituye la Soberana Junta Provisional Gubernativa. Esta junta designó al Poder Ejecutivo que recibió el nombre de Regencia,-- la que a su vez instaló en 1822, el primer Congreso Mexicano-- que señala las bases constitucionales, las autoridades que --deberían ejercer los poderes, la forma de gobierno que consistía en la monarquía moderada constitucional. Se nombra la segunda Regencia y posteriormente proclaman Emperador a Agustín de Iturbide. Este al disolver el Congreso, causó el des-

Como puede verse, el gobierno en este periodo, es desconcierto y confusión debido a que diversas formas de gobierno trataron de dirigir los asuntos políticos y públicos.

Estructura del Gobierno

Al desaparecer la administración colonial y debido a los frecuentes golpes de Estado, su estructura, es formada -- por los más elementales instrumentos, hacienda, ejercito y -- policia, tribunales de justicia que funcionan parcialmente.

Durante los primeros 32 años de vida independiente, -- el Gobierno contó con sólo cuatro Secretarías de Estado: de -- Guerra y Marina de Relaciones Exteriores e Interiores, y de -- Justicia y Negocios Eclesiásticos (ya que en aquella época no existía una separación entre la Iglesia y el Estado, la Iglesia tenía entonces a su cargo la instrucción pública), y de -- Hacienda. Estas Dependencias directas del Ejecutivo, básicamente se encargaban de las funciones de ley y orden.

No fue sino hasta 1853, que se instituyó una quinta -- Secretaría, para el fomento de la agricultura, la industria y el comercio.

EL ESTADO Y EL GOBIERNO DE MEXICO
Conformación del Estado Mexicano

Se ha descrito someramente, la formación del Estado--mexicano, para ver su surgimiento, como Ente Nacional, libre-para dirigir su destino, económico y político. Hemos visto--que no se desenvuelve como tal, sino que atraviesa un período de inestabilidad, anarquía y guerra civil, que se consolidará, a través de un proceso que dura varias décadas.

En este inciso, se ahondará un poco más en la situa--ción económica y política del período de gestación. Ya que -la organización económica, es la fuente vital de la que depen--de el avance o estancamiento de una sociedad.

Antecedentes: México Independiente, Primera Etapa ---
(1821-1854).

Ya se ha dicho, que de 1821 a 1854, es la etapa de --formación del México Independiente.

Las diferentes actividades, en la economía de la Co--lonia son conservadas. Las principales causas fueron: Las --destrucciones provocadas durante la guerra de Independencia,-la permanente situación de agitación, de la propiedad de la--

tierra y la estructura semifeudal, que constituyeron trabas al desarrollo del Estado como Nación.

Situación Económica y Política

La Minería, que había florecido en la Nueva España, - padecía los efectos de las inundaciones, el abandono y la falta de inversiones, siendo hasta 1826, cuando se trata de dar empuje a la minería, por lo que bajo la dirección de Lucas Alaman, la Compañía Unida de Minas, estableció la fundación de Piedras Azules, en Durango, que fue abandonada en poco tiempo, por el escaso éxito de sus resultados.

En 1842, Santa Anna, para fomentar la producción de hierro, declaró libre de impuestos, por diez años la explotación del mineral. Y se reglamentan disposiciones para promover la minería en general, ésta, es la actividad, donde por primera vez penetra el capital extranjero, sobre todo el capital inglés.

La agricultura, mantenía su rutinaria vida por diversas razones: El latifundio, que impedía el cultivo intensivo, la falta de mejores técnicas y la carencia de capitales entre particulares.

La agricultura, era el ramo más importante en la formación del producto nacional.

Para fomentar el desarrollo agrícola, se dictaron diversas disposiciones como el decreto de 11 de Octubre de 1823, en que se concede exención de impuestos por diez años de alcabala, diezmos y primicias a los nuevos plantíos de café, cacao, olivo y seda. Este tipo de medidas no fue suficiente para impulsar el avance de la agricultura.

Otros obstáculos para la, evolución agrícola, son las condiciones geográficas del país y la carencia de los medios de transporte.

La Industria

Considero, que al finalizar el régimen colonial, las principales industrias se encontraban en estado de agotamiento, pues los primeros Gobiernos del México Independiente, debieron de dirigir su política, en favor de la industrialización del país, sin descuidar el establecimiento de aranceles.

Debido a la falta de capital en 1831, se estableció el Banco de Avío, que tenía por finalidad crear las bases de una industria nacional.

Así mismo, se fundaron 14 compañías industriales para el fomento de diversos ramos en distintos Estados, entre ellos: México, Puebla, Querétaro y Morelia.

Por medio del Banco de Avío, se adquirió de los Estados Unidos, Francia e Inglaterra, maquinaria para la industria textil y la agricultura, así como molinos y una fábrica de papel.

A pesar de los propósitos de industrialización, sólo se logró un lento desarrollo, interrumpido varias veces, lo que contribuyó de modo considerable a prolongar la estructura del país semicolonial.

El comercio. Es una actividad restringida, afectada con múltiples impuestos o alcabalas regionales. Al igual que la minería, agricultura y la industria, manifiestan características clásicas de una economía feudal.

Los convenios o tratados de comercio, que se llevaron a cabo en esa etapa son los siguientes: "25 de octubre de 1827, tratados de amistad, navegación y comercio, entre los Estados Unidos Mexicanos y Su Majestad el rey del reino unido de la gran Bretaña e Irlanda; de 1829 a 1843, se firmaron con Su Majestad el rey de los Países Bajos; Su Majestad el rey de

Hannóver; los Estados Unidos; Su Majestad el rey de Sajonia y Su Alteza Real el príncipe Co-Regente; la república del Perú; su Majestad Celenfísima la reyna de España; las ciudades libres y Anseáticas de Lubeck, Bermen y Hamburgo; y Su Majestad el emperador de Austria". (1)

"El 30 de enero de 1854, aparece el Acta de Navegación, para el Comercio en la República Mexicana; y el 16 de Mayo -- del mismo año, se crea el proyecto del Código de Comercio". (2)

En lo que se refiere a la situación política, el efecto más importante del movimiento de independencia, fue la ruptura con el imperio español, ésta no se expresó sólo al exterior, sino que tuvo consecuencias internas, pues destruyó la dominación interior del país. Por tal motivo, se considera a este período de inestabilidad social.

El antagonismo irreconciliable, que es la expresión de una sociedad dividida en clases, se comprende si consideramos que tras el caudillismo estaban fundamentalmente los --

(1) Enciclopedia Jurídica Omega; Editorial bibliográfica Argentina Buenos Aires.

(2) López Gallo, Manuel, Economía y Política en la Historia de México, Ed. El Caballito, México, D.F., 1974. p. 63.

distintos intereses clasistas.

La iglesia y los terratenientes formaban la clase dominante, pues eran los que gozaban de todos los privilegios.

Los gobiernos y las instituciones, que se establecieron en el lapso comprendido de 1821 a 1854, fueron manifestaciones claras del choque entre dos órdenes que se excluyeron mutuamente: Los conservadores, que proclamaban por mantener vigente la sociedad colonial; y los liberales, que teóricamente justificaban la implantación, de una sociedad semejante a la de los países capitalistas. El Imperio de Iturbide, representó al primer gobierno, al servicio de la estructura colonial, que posteriormente promovieron, el establecimiento de sistemas centralistas, o sea, la sujeción política y administrativa de las provincias representadas por los poderes centrales del país. Las Siete Leyes aprobadas en 1835, y las Bases Orgánicas promulgadas en 1842, contienen los principios jurídicos que justificaban esta forma de gobierno que culminó con la dictadura de Santa Anna, de 1833 a 1855.

La organización política enarbolada y puesta en práctica por los liberales, fue lo que conocemos como Federalismo Republicano. Una de las características que lo distinguen, -- al menos teóricamente, es la formación de Estados soberanos--

con legislación propia para su administración local, los fundamentos jurídicos que dieron vigencia al tipo de Gobierno Federal, quedaron plasmados en el Acta Constitutiva de 1823, en la Constitución de 1824, y en el restablecimiento de ésta, durante la segunda administración de Gómez Farías.

En términos generales, considero que la situación interna dificultó la consolidación de un poder político propiamente nacional.

Para completar el marco de la época, es necesario ver la posición externa, que se refleja en la deuda exterior y la intervención de potencias extranjeras en el país.

Al inicio de la vida independiente, México se encuentra en medio de múltiples exigencias y de apremiantes necesidades. Entre ellas se encuentran: remediar los males ocasionados en los once años de lucha; y disponer de un mínimo de recursos. Para solventar estos problemas, fue necesario recurrir a la deuda externa. Pues los créditos internos resultaban insuficientes, el establecimiento de los impuestos eran un requisito indispensable por el estado de ruina en que se hallaban las distintas actividades económicas del país.

Los créditos iniciales se concertaron en el mercado--

londinense.

"Los préstamos aprobados sumaban al final de la época unos 120 millones de pesos, cantidad compuesta por créditos--forzosos, por colocación de valores o por entregas directas--en numerario o en mercancías". (3)

Sin que la serie de préstamos adquiridos mejoraran en lo más mínimo, la situación económica, pues los créditos, se suspendían frecuentemente y se capitalizaban, incrementándose el volumen de la deuda exterior. Esta se convertía, en uno--de los pretextos más socorridos, para justificar las amenazas de intervenciones extranjeras.

En 1838, Francia hace una injusta agresión armada a - México. Las causas aparentes fueron; las reclamaciones desmesuradas, que formularon los súbditos franceses, establecidos en suelo mexicano, cuyos intereses habían sido afectados en--la lucha civil.

Simultáneamente al periodo que venimos analizando, -- Norteamérica, se encuentra en crecimiento y su principal preo

(3) López Gallo, Manuel, Ob. cit. p. 98.

cuparación era, el ensanchamiento de sus fronteras. Por lo tanto, valiéndose de los más diversos métodos, se apropió de extensiones mexicanas como: la compra-venta de Louisiana ---- (1803) y la Mesilla (1853); la colonización y la intriga de colonos contra el gobierno mexicano, originaron la pérdida de Florida (1819) y de Texas (1836); la guerra de rapiña y la invasión armada, como aconteció en los despojos de la Alta California y de nuevo México (1848).

B).- EL ESTADO MEXICANO (1857-1876)

En este período, se abarca desde la Revolución de Ayutla, hasta la restauración de la República, en el mismo queda comprendido el Congreso Constituyente de 1856, que da origen a la Constitución de 1857, la Guerra de Tres Años, las Leyes de Reforma y la Intervención Francesa.

Situación Económica y Política

Desarrollo de la Reforma

La Reforma se inicia con la Revolución de Ayutla encabezada por Juan Alvarez cuyo objetivo principal fue en esencia, derrocar a Santa Anna.

En el gobierno Provisional, surgido de la Revolución, le corresponde a los liberales, la ocupación de los principa-

les puestos del gabinete. Durante el tiempo que su partido-- conservó el poder; uno de sus principales logros fue la promulgación de la Ley Juárez (que liquidaba los fueros eclesiásticos y militares) y convocaron al Congreso Constituyente, a fin de conseguir la renuncia de Alvarez a la Presidencia, Ignacio Comonfort y los liberales moderados asumieron la dirección del gobierno.

El Congreso Constituyente, de 1856, tenía como característica fundamental, conciliar con la tendencia conservadora para, evitar una nueva guerra civil. Y redactaron la Constitución de 1857, que respetó el contenido de la Ley de Desamortización, también llamada Ley Lerdo: según la cual, se obligaba a la iglesia a vender sus bienes raíces.

A pesar del tono conciliador de la Constitución, los Conservadores, rechazaron toda transacción propuesta. La guerra fue inevitable, cuando Comonfort se alió con los conservadores y desconoció el Código Político de 1857. El grupo político mencionado ignoró a Comonfort como Presidente y en su lugar nombran a Félix Zuloaga. Con lo anterior dió comienzo la Guerra de Tres Años, en el inicio de las hostilidades, los conservadores obtuvieron grandes triunfos. Sin embargo, no pudieron liquidar la resistencia de los liberales y provocaron que se radicalizaran sus posiciones, a tal grado que en--

1859, Juárez, promulgó en Veracruz, las Leyes de Reforma, con un contenido más avanzado que la Constitución de 1857. En -- ellas, se decreta la separación de la Iglesia y el Estado, la creación del registro y el matrimonio civil, la seculariza--- ción de los cementerios y la nacionalización de los bienes de manos muertas.

Principales aspectos de la Reforma.- Este es uno de los fenómenos trascendentales en la Historia de México, ya -- que su objetivo fue derribar al feudalismo y establecer las -- relaciones capitalistas de producción, destruyendo la propiedad eclesiástica y de las plantaciones en las que se explota-- ba a los campesinos.

Dado que el clero, poseía latifundios cuya extensión-- era cercana al 50% de las tierras cultivables del país y su-- potencial económico se concentraba en hipotecas y bienes raf-- ces, situación que representaba un obstáculo para el desarro-- llo del Estado, por ello los liberales veían en el grupo ecle-- ciástico el principal enemigo a vencer. Sin embargo, no debe olvidarse que la influencia clerical trajo consigo una revolu-- ción cultural, derivada de su riqueza. Por lo que es lógico, que las principales medidas económicas afectaron los intere-- ses materiales de la Iglesia.

La Ley de Desamortización y más tarde la de Nacionalización, estaban orientadas a convertir a la tierra, en una -- mercancía sujeta a la compra-venta, libre de todas las trabas feudales.

A pesar de todos los cambios que se dan, la hacienda, va a conservar el sistema de trabajo basado en el peonaje, nacido del empleo de campesinos despojados de sus medios de producción, dicha forma de trabajo teóricamente va a garantizarle al peón su libertad de trabajo, de tránsito y el cobro de un salario; de esta manera, quedaron vigentes en las haciendas latifundistas, relaciones de producción precapitalista.

Por lo que toca al régimen político, el Partido Conservador había defendido formas de gobierno centralistas y -- los liberales, establecieron una República modelada, de acuerdo a los cánones de liberalismo clásico.

El Partido Liberal, se divide en dos grupos: los puros y los moderados, los primeros eran representantes de la -- posición más radical y consecuente, exigían combatir sin tregua al enemigo además proponían medidas que iban al fondo del problema. Por su parte, los moderados, eran partidarios de -- realizar cambios paulatinamente.

La Intervención Francesa

Como consecuencia de años de lucha, la economía del país, se hallaba quebrantada. El gobierno de Juárez, se vió obligado a suspender temporalmente el pago de la deuda extranjera y tuvo que enfrentar las reclamaciones de los países acreedores que realizaban gestiones tendientes, a conseguir la intervención de las potencias europeas, para establecer una monarquía en México.

Los principales acontecimientos internacionales, que influyen para la intervención francesa de 1862, son: "A).- El crecimiento del poderío norteamericano, que preocupaba a Europa, principalmente a Inglaterra; B).- Para Napoleón III, la oportunidad de expandir el Imperio Francés, era excelente. Después de la conquista de Argelia y de sus primeros pasos en Indochina, conquistar una colonia en América, configuraba la imagen de un imperio mundial. Además, le servía para distraer al pueblo francés de sus graves problemas sociales; C).- Desde el punto de vista interno, la acción de los Conservadores, culminaba un sueño acariciado desde la Independencia; establecer y consolidar un imperio en México."⁽⁴⁾

(4) Colección de Documentos de J. E. Dávalos, Tomo III, p. 245, Ediciones Andrade.

Aspectos más importantes de la intervención Francesa:

"I) Para los Conservadores, el Imperio no fue lo que esperaban.

"Maximiliano, representante de una burguesía desarrollada, se negó a dar marcha atrás, en la mayoría de las Leyes Reformistas, dictadas por los liberales; II) Preocupado por crearse una base social entre el pueblo, "El Emperador", trató de aplicar ciertas medidas de protección, a las comunidades indígenas. Esto obedecía a un plan político, orientado a romper su aislamiento y su impopularidad; III) Durante la Guerra de Tres Años y el Imperio, se formó la Nación Mexicana. A consecuencia del sentido patriótico, que no estaba plenamente desarrollado entre el pueblo, aún después de la Independencia, cobró fuerza, se apoderó de grandes sectores y fue un elemento determinante para derrotar la invasión Francesa; --- IV) Los Liberales fueron capaces de unificar y organizar a su alrededor, las fuerzas populares más decididas y combativas, creando las condiciones que hundieron en poco tiempo al Imperio". (5)

De 1867 a 1876, se considera el período de consolida-

(5) Enciclopedia Histórica, México a Través de los Siglos -- Editorial Cumbre, S.A.; Tomo VIII, p. 211.

ción del Estado Mexicano, al que algunos historiadores han de nominado "la República Restaurada", se caracteriza porque --- ésta deja de ser ambulante, y por que el gobierno florece en su fuerza y dominio, como instrumento al servicio de los terratenientes.

Después de tantos años de guerra, la economía continúa con la misma estructura semifeudal de la Colonia, la producción era escasa, la ausencia de inversiones privadas frenaba el desarrollo, los ingresos públicos eran precarios, las reservas del erario se agotaban y era difícil de momento conseguir préstamos en el exterior.

Los primeros pasos del Gobierno Juarista, fueron encaminados a superar el colapso económico, para ello se dieron plenas garantías a los nuevos poseedores de las propiedades arrebatadas a la Iglesia y a los Feudos; se buscó la alianza con los capitales extranjeros, para impulsar las inversiones.

Al triunfo liberal, las clases dominantes, quedaron integradas principalmente por terratenientes, industriales, comerciantes y un incipiente grupo bancario. Poco después, la penetración del capital extranjero, provocaría el rompimiento entre ellas: unas se mostrarían partidarias y sumisas ante el imperialismo, otras intentarían un camino independien

te para el desarrollo nacional.

En el otro polo de la escala social, se encuentran--- los campesinos sin tierra, los pequeños propietarios urbanos y rurales, los obreros industriales y el empobrecimiento proletario.

En este período, fueron varios los problemas políticos, que tuvo que enfrentar el Gobierno Republicano:

El más importante, fue el rompimiento del Partido Liberal, provocado en apariencia por la reelección de Juárez en 1871.

En menor escala los esfuerzos del Gobierno, por disminuir la influencia política del ejército, se manifestaron-- en medidas tales como: la reducción del presupuesto militar, el licenciamiento de soldados, el impedir a los militares el acceso a los puestos públicos, provocando el descontento del ejército. Porfirio Díaz, supo aprovechar esta inconformidad para encabezar las rebeliones de la Noria y de Tuxtepec.

La derrota del clero, se produjo en todos los campos sociales, así como en el ideológico, se hace a un lado, el -- carácter religioso de la educación, mediante la reforma decre

a fines de 1867, que tenía como base la doctrina positiva de Augusto Comte. Que sería reemplazada en el Porfiriato, por las teorías de Herbert Spencer. A principios de 1868, Gabino Barrera, padre del positivismo mexicano, fundó la Escuela Nacional Preparatoria, en la cual se sintetizaban las aspiraciones burguesas en la educación cuyo objetivo principal era darle un contenido científico, a la preparación de las nuevas generaciones, dejando a un lado la escolástica clerical.

La aplicación de las Leyes de Reforma, trae consigo la creación de nuevos latifundios. También se produjo en estos años, el principio de una nueva forma de dependencia económica, basada en la inversión directa de capitales extranjeros.

Para entender la unificación del Estado Mexicano, es necesario puntualizar algunos aspectos: "A).- La discordia entre las fracciones liberales, que amenazaban con reeditar la anarquía política anterior a la reforma, atentaban contra la estabilidad política, repelida por los terratenientes. Por lo anterior, la dictadura, empieza a delinearse como una posibilidad, de poner en orden la situación política. Los gobiernos de Juárez y Lerdo, se encaminaron abiertamente a funciones, sobre la base de un Poder Ejecutivo, capaz de imponer sus decisiones a otros poderes federales, sobre todo a la Cá-

mara de Diputados y crear el ambiente necesario, para el desarrollo de los negocios y las inversiones; B).- Las pugnas interliberales, se tornaban respecto a la decisión del camino-- que se tenfa que seguir frente a la inversión capitalista extranjera. Mientras los Porfiristas, propiciaban la subordinación al capital Norteamericano, los Juaristas y Lerdistas, -- eran partidarios de un camino independiente que, pensaban -- ellos, podía lograrse, equilibrando la influencia Norteamericana, con la presencia del capital Europeo; C).- En este período, ya se advierten los primeros intentos del capital extranjero por dominar los sectores claves de la economía como lo son: transportes (ferrocarriles), comunicaciones (telégrafos), energéticos (electricidad y más tarde petróleo), la minería, bancos e industria. La presencia de capitales extranjeros, se sumó a la forma tradicional de la vinculación de -- nuestra economía con el mercado mundial. México continuó, -- ahora en mayor medida, siendo una fuente de materias primas, -- para los países industrializados y un mercado, para sus productos manufacturados; D).- La tendencia de implantar un gobierno fuerte, se dió desde Juárez y Lerdo, sólo que va a -- existir una diferencia fundamental con el Porfirismo, mientras aquellos, respetaron en lo esencial algunos aspectos básicos de la democracia burguesa, el régimen del General Díaz va a liquidar todo formalismo de libertad política; E).- A -- las pugnas entre los grupos liberales, se aunaba la lucha de-

los campesinos en distintas regiones, para crear una imagen-- de inestabilidad política y social. El descontento rural, -- era producto directo de la aplicación de las leyes contra las propiedades comunales. En unos cuantos años a partir de 1867, se produjeron levantamientos en Chiapas, Oaxaca, Puebla, More los, Veracruz,..."(6)

Con la aparición del proletariado y la expropiación-- masiva de las comunidades, la lucha de clases va a entrar en una nueva etapa.

Los campesinos, para sobrevivir, tuvieron que recu--- rrir a insurrecciones cada vez más frecuentes, que culminarían en 1910, al inicio de la Revolución Mexicana. Con ésta se -- abre una nueva época en la historia del país.

Tercera Etapa. El Imperialismo y el Papel del Estado Mexicano. (1876-1910).

"La consolidación y la expansión de la estructura so- cioeconómica, que se ha ido configurando desde la emancipa--- ción, la organización definitiva, del sistema político insti-

(6) J. E. Dávalos; Ob. cit. p. 283.

tucional y la integración de México, al sistema internacional, tiene lugar por el impulso y bajo égida del Porfiriato". (7)

Porfirio Díaz, organizó un ejército, para derribar a Lerdo de Tejada y llega al poder en 1876, bajo el lema: "Sufragio Efectivo No Reelección". Sin embargo es reelegido --- ocho veces y gobierna el país durante 34 años (1876-1911), -- con el intervalo de 1880-1884, en que gobernó Manuel González.

Su régimen, se basa en una combinación de violencia - brutal, logró un tipo particular de paz, prosperidad y satisfacción, éxitos que repercuten en los intereses de grupos extranjeros.

Bajo el Porfirismo el aparato estatal, es centralizado y fortalecido, multiplica sus resortes y los usa sobre todos los sectores y regiones.

En esta época, se dan dos hechos, que unidos condicionan el desarrollo posterior de México: Por un lado, el fortalecimiento del poder nacional, mediante su transformación en poder personal y la sumisión por la fuerza, de todos los ele-

(7) Kaplan, Marcos, Formación del Estado Nacional en América Latina, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1976.p.260.

mentos opuestos al régimen, y por otro lado, la política económica, en la que se busca la colaboración de nacionales y extranjeros.

Estructura Económica

En cuestión agraria, con la Ley de Desamortización y la política de colonización, se elevó al grado de ostentación de la tierra. En 1875, 1883 y 1894, se promulgaron dichas leyes de colonización, que facultaron al Ejecutivo, para el deslinde de los baldíos nacionales. El afán especulativo con la tierra, nació aparejado con el alza de su valor, situación -- que originaron las construcciones ferrocarrileras.

Considero que el propósito central de la política colonizadora, fue fundar una agricultura comercial, para la exportación, más que para el mercado interno. En virtud de que la ley sobre colonización y deslinde de los terrenos baldíos del 15 de diciembre de 1883, ofrece una serie de prestaciones a los colonos nacionales y extranjeros o a las compañías que se formen con ese fin.

El proceso de concentración de la tierra, se realizó de distinta manera en las diferentes zonas del país. Este -- proceso, va a dar lugar a las haciendas, que van a represen--

tar una unidad de producción completa. Por su organización y sus características físicas, ya que tendían a ser autosuficientes, siendo los peones la fuente más importante de mano de obra.

Durante el Porfiriato, la producción agrícola es desigual. En los cultivos fructíferos como el algodón, azúcar, café, chicle, garbanzo y hule, que son productos de exportación, en donde se encuentra invertido el capital extranjero. Pero en relación a los productos de carácter alimenticio, indispensable para los campesinos, se trabajaron las peores tierras, no obstante se continuó con el sistema feudocolonial.

La minería se encontraba en manos extranjeras sobre todo en las de los norteamericanos, pues más del 38% de su inversión se encontraba en esa actividad. Las principales zonas explotadas por ellos son: Minería en Santa Rita, Rosario; San Antonio; Río Grande; y a lo largo de Sonora y Sinaloa.

Aunque siempre el capital norteamericano, aventajó al europeo, los franceses lograron algunas concesiones, como la de Santa Rosalía en Baja California.

Por lo que toca a la Industria.- Debido a la poca importancia, que le da a esa actividad el capital extranjero,--

la única industria de transformación, que logró florecer en esta época, fue la textil. "Las condiciones que favorecieron este desarrollo fueron: Las importantes plantaciones algodoneras, y la elevación de las tarifas aduanales, con vista a agravar la importación de artículos extranjeros, que impidió el paso de telas, esta política económica no obedecía al deseo de proteger e impulsar el desenvolvimiento de la industria nacional, sino al de incrementar los ingresos por derechos aduanales y aumentar los fondos de la nación".⁽⁸⁾

Otras industrias que lograron desarrollarse y fueron las de tabaco, henequén y azúcar.

En cuanto al comercio, la causa fundamental de la intensificación del comercio exterior, se debió a la exportación de productos mineros y agrícolas, a la abolición de impuestos logrados en la reforma, ya que el comercio, tanto de la capital de la República, como el de los Estados, se encontraban monopolizados por extranjeros.

Tan pronto como el comercio evolucionó, nacieron las asociaciones comerciales, en 1884, se constituyó con carácter

(8) Mancisidor, José, Historia de la Revolución Mexicana. -- Constamic, Editor, México 1976. p. 26.

nacional la Confederación Mercantil de la República Mexicana.

La Política Económica

La esencia de la política económica, seguida por Porfirio Díaz, fue garantizar condiciones favorables a la inversión extranjera. El objeto de esa política era el de servirse del capital extranjero para lograr el progreso de la nación.

Por otra parte, el capital norteamericano, necesitaba exportar de México, las materias primas urgentes para sus industrias, el cumplimiento de este objetivo intensificó la explotación de los campesinos.

El capital extranjero fue apoyado por las clases privilegiadas quienes dirigían la vida del país.

Para poder explotar a la clase campesina e impedir el crecimiento de la incipiente burguesía nacional, los imperialistas, trataron de conservar el carácter agrícola de México. La producción de enormes cantidades de materia prima por los capitalistas extranjeros, los convierte en ricos hacendados.

En virtud de los objetivos de la política Porfiriana,

En cuanto a los intereses nacionales, la llegada del ferrocarril, tuvo efectos de importancia en los mercados de productos manufacturados, éstos se ampliaron, la industria -- creció rápidamente, desplazando la producción artesanal y provocando crisis en las economías regionales. Así los fabricantes internacionales penetraron en el comercio nacional. De ahí, que el crecimiento de las exportaciones y el desarrollo del mercado interior estuvieron íntimamente ligados.

La Formación de Grupos Políticos

En el gobierno del General Díaz, se continuó el proceso de centralización del poder, emprendido por el Licenciado Juárez; pero la lucha entre los poderes centrales y regionales, se dio bajo el cambio, operado en las relaciones con el exterior, es decir bajo un capitalismo imperialista.

La centralización del poder exigió la concentración de los medios para garantizar el ejercicio del mismo. Por ello, se disolvieron los ejércitos de los Estados, no dejando más que una insignificante fuerza policíaca.

Los opositores políticos, intelectuales, periodistas, y líderes sindicales, son reducidos en gran medida por el terror, el asesinato o el cohecho. El fraude electoral organi-

zado por caciques y funcionarios, va acompañado por una apatía política, puesto que sólo llega a existir en 1891, un partido político, el de unión liberal. El Presidente, nombra a todos los funcionarios de la Administración Pública; el Congreso y el Poder Judicial, carecen de independencia.

El régimen, cuenta con un equipo ideológico llamado los "Científicos". Debido al descontento por el despotismo Presidencial que existía en el país, a fines del siglo pasado y principios del presente, la oposición se organizó con el fin de arrojar del poder al General Díaz.

El primer grupo político que surgió, fue el llamado Club Liberal Ponciano Arriaga, que tenía por objetivo, la transformación radical de la vida de la nación.

El partido Liberal Mexicano, surge del Congreso Liberal, convocado el 10. de julio de 1906, por el Club Liberal Ponciano Arriaga, de San Luis Potosí. En esta fecha redactan el documento más completo de la época prerrevolucionaria, ya que va a ser fuente ideológica de la Constitución de 1917, su programa, persigue soluciones tanto a la estructura como a la super-estructura del país.

Entre los puntos más importantes de dicha fuente se--

encuentran: "A).- Establecer la jornada de trabajo de ocho horas; B).- Reglamentar los servicios domésticos y el trabajo a domicilio; C).- Garantizar el tiempo máximo de trabajo y el salario mínimo; D).- Evitar el trabajo a personas menores de catorce años; E).- Obligar a los patrones a crear condiciones higiénicas para los trabajadores y a resguardarlos de los peligros; F).- Suprimir las tiendas de raya; y G).- Obligar a las empresas y negociaciones a utilizar una mayoría de mexicanos como empleados, y a no diferenciar en el pago de sueldos a los extranjeros de los nacionales". (10)

En cuanto a la cuestión agraria, pide acabar con los grandes latifundios y haciendas ostentadas por nacionales y extranjeros.

El documento, tuvo gran influencia en la preparación y la acción del pueblo contra la dictadura Porfirista, en esta misma época se forman otros partidos:

El Partido Democrático en 1909, se formó del elemento Porfirista que, respetando al caudillo, quería apartar del poder a los Liberalistas, su candidato a la Vicepresidencia,---

(10) Mancisidor, José, Ob. cit. p. 55.

era el General Bernardo Reyes; eliminado el General Reyes, como candidato a la Vicepresidencia de la República, el Partido se disolvió. Más tarde se organiza como Partido Nacional Democrático, que va a participar activamente, en la preparación de la campaña electoral uniéndose al Partido Antireeleccionista, que era otro partido más, que se congregó en la capital de la República, con el fin de derrocar a Porfirio Díaz; agrupación de la cual va a surgir, Francisco I. Madero y Francisco Vázquez Gómez, como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, respectivamente.

C).- LA REVOLUCION MEXICANA (1920-1934)

La Revolución Mexicana, surge como, resultado de una alianza entre la incipiente burguesía, representada por Madero, las capas medias y el campesinado (Zapata-Villa), contra un sistema basado en el Feudalismo, la dominación extranjera y el despotismo presidencial.

Dicho movimiento persigue diversos fines, para la burguesía y las capas medias, pues se trataba de reajustar y modernizar el sistema tradicional, de modo que ampliaran sus posibilidades de acumulación, ascenso y poder. Por lo que toca a los campesinos, pretenden obtener la tierra a cualquier precio, y los trabajadores, aspiran a un grado más alto de justicia.

cia y participación. A través, de accidentadas alternativas, la burguesía logra imponer y conservar su hegemonía en el proceso.

La Revolución Mexicana, se llevó a cabo en un contexto mundial, en el cual la nación se transforma en un Estado-- de grupos sociales, pues desde sus albores fue preparada por el pueblo, a través de levantamientos campesinos, que de pequeños y esporádicos, pasaron a significar una amenaza evidente para la propiedad en el campo, y por medio de espontáneos movimientos huelguísticos que se mostraron por primera vez en México, se observa la presencia en masa del proletariado mexicano.

"Arnaldo Cordova define, a la Revolución Mexicana de acuerdo a la teoría política clásica, 'como Revolución Política, porque el movimiento armado tuvo como resultado la reforma de la propiedad privada, principalmente en el campo, pero jamás se pensó en su abolición' ".⁽¹¹⁾

El Presidente Madero, en su plan gubernativo, no había previsto más que una renovación política. Sus sucesores-- organizados en el movimiento constitucionalista y bajo el ---

(11) J. E. Dávalos, Ob. cit. p. 320.

mando de Venustiano Carranza, arrazan con el viejo régimen e imponen su gobierno político militar. Los Constitucionalistas, conservan como núcleo esencial de su programa social los conceptos fundamentales de la Revolución Política, que son: - la defensa de la propiedad privada, el desarrollo capitalista en México, la institución de un estado de derecho independiente de los intereses privados y un sistema jurídico de libertades públicas, al mismo tiempo preconizan la reforma agraria y el mejoramiento de las clases trabajadoras urbanas. Proponen la organización de un estado fuerte, capaz de garantizar una Constitución contra quienes se le opusieran. Para triunfar, contaron con que ningún dirigente popular, planteó la lucha por el poder del estado, así la Revolución política, apareció como la verdadera solución a los problemas políticos de México.

Consolidación y Legitimación del Estado Mexicano.

La llegada de la era revolucionaria, sentó las bases para un profundo cambio, la Economía Mexicana, se divide en dos sectores: Público y Privado.

El Estado, manifestó interpretaciones más positivas de sus objetivos y deberes. Asumió un papel decisivo, en la producción de bienes y servicios, y en la distribución del in

greso.

El nuevo poder de decisión que se otorga al Estado,-- se basa principalmente, en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. En especial, el primero de ellos, porque-- constituyó desde siempre, un arma eficaz para desmantelar el sistema de propiedad que se había observado durante el Porfiriato. A partir de Obregón, dicho precepto Constitucional se convierte en el medio para extender y consolidar el mercado-- nacional, además pone en manos del Ejecutivo, el instrumento-- para convertirse en el árbitro de los sectores urbanos y rurales.

La Constitución promulgada, el 5 de febrero de 1917,- cristaliza algunas de las más profundas aspiraciones de las-- fuerzas revolucionarias, y sienta las bases para un nuevo --- equilibrio de poder, así como la consolidación del régimen -- que va emergiendo en medio de las convulsiones de lucha, establece un gobierno representativo, basado en la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y concibe al país, como una república, compuesta de Estados Libres y Soberanos.

Por medio de la Ley Suprema mencionada, el Presidente, tiene derecho de iniciar leyes y de emitir decretos, además-- posee las facultades de nombrar y remover a las autoridades--

judiciales. De esta manera, los poderes del ejecutivo son---tales que absorben y hacen complementarios del mismo a los -- otros dos poderes, sin que en ningún momento pueda actuar por sí solo.

Por tal motivo, considero que la soberanía de los Estados se halla extremadamente limitada por la Federación, y -- está sujeta a las decisiones del Presidente, con ésto pienso-- que queda configurada una dictadura constitucional de corte-- presidencial.

Por medio de la norma máxima establecida, se procla-- man derechos y garantías individuales, la supremacía del inte-- rés nacional sobre el individual, el nacionalismo y el con--- trol estatal sobre los recursos naturales.

El derecho de propiedad es restringido. El Estado--- tiene el dominio prominente sobre el suelo, las aguas y el -- subsuelo. La propiedad rural y las concesiones mineras que-- dan sujetas a limitaciones. Surge así la base legal para la-- confiscación de haciendas, la recuperación de las comunidades indígenas bajo la forma de ejido, la nacionalización de recur-- sos naturales y servicios públicos.

Otro de los preceptos de la Carta Magna de que se ha-

bla son los derechos laborales y sindicales, como el de la -- participación en negociaciones colectivas y la intervenci-- en la huelga.

El poder y el funcionamiento de la Iglesia son severa-- mente reducidos, en dicha Constitución.

En cuanto a lo Político, pienso que el Estado Mexica-- no, surgido de la Revolución de 1910, ha pasado por dos eta-- pas: 1).- La primera fue la de la burocracia en el poder que-- tras derrotar, contener e integrar a las masas campesinas, -- logró organizar a los trabajadores y a los empresarios, subor-- dinándolos al Estado. Esta etapa es de reorganización de la-- sociedad y del Estado, con un crecimiento económico moderado; 2).- La segunda etapa, a mi forma de ver, se inicia alrededor de 1940, ya que los gobiernos, enfrentan un creciente detri-- mento de la base social de apoyo, por lo que recurren a la re-- presión directa, para ahogar movimientos campesinos, obreros-- y de las clases medias. Por lo que es fácil observar que la-- reorganización social, se hace conservando el aparato políti-- co, establecido con un acelerado crecimiento económico.

El papel central, que el Estado ha desempeñado en la-- evolución de México, corresponde a que el Poder Ejecutivo ha-- sido fortalecido. El Estado mexicano se constituyó sobre la--

base de una integración dirigida políticamente, llegando a -- abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando los intereses de estos sectores como programa y motivo inmediato de su acción.

En la medida en que México, alcanza su desarrollo, -- exige la continua conformación de modelos políticos de acuerdo a su realidad.

Las Estrategias del Sector Público (1920-1934)

Este es el período en el cual, empezaron a florecer, -- las condiciones esenciales para el nuevo papel del Poder Público, aquí se comenzó a formar y a definir una nueva filosofía para su existencia, y un papel distinto en la ejecución -- de sus objetivos creando así, un conjunto de poderes delegando autoridad en un género de instituciones.

A pesar del claro cambio de la dirección del Estado, -- existe la inestabilidad, debido a la reformas constitucionales y legales del Carrancismo, que afectaron a los hacendados, empresarios nacionales, al clero y a los inversionistas extranjeros; esta situación lleva durante varios lustros al Gobierno Mexicano, a una situación de conflicto crónico.

Perfodo de Inestabilidad

Durante los primeros años de Revolución y contrarevolución, el papel de la fuerza administrativa, se encuentra en suspenso, porque no había una auténtica moneda, ni un verdadero ejército nacional, ni siquiera un organismo público o un banco central.

Por otra parte los Generales, comenzaron a levantarse en armas, nuevamente para apoderarse del control de los Estados.

Las compañías petroleras extranjeras, teniendo tan poca fé en el Gobierno Nacional, empiezan a reclutar ejércitos mercenarios para su defensa, cohechando a los políticos para obtener protección.

La Iglesia, viendo la oportunidad de recuperar parte de su poder y tierras perdidas, agitaba a grupos campesinos en levantamientos locales.

Por ende bajo los gobiernos de Obregón y Calles, se extiende un primer período de pacificación y reconstrucción.

El Estado, comienza a crear e institucionalizar el---

nuevo orden político, busca una original Política Económica y contribuye a cristalizar, el sistema inédito de relaciones sociales.

Es así, como un nuevo equipo dirigente, más definido en su composición de origen heterogéneo y con caracteres peculiares, asciende y se consolida. Se estructura sobre la base de la supremacía y despotismo del Presidente y el concenso-- activo y pasivo que le otorgan los sectores en los que el sistema global se apoya.

El Presidente, controla la administración federal, el Congreso, los gobiernos estatales y municipales, contribuyen-- junto con el partido, a la designación y elección del sucesor en el cargo ejecutivo. Al término de su gobierno, Calles, --cede otra vez el poder a Obregón, el asesinato de éste, lo -- lleva a gobernar otra vez por medio de (Emilio Portes Gil, --- 1929; Pascual Ortiz Rubio, 1929-1932; y Abelardo Rodríguez, -- 1932-1934), cuya designación impone al Congreso.

México, se convierte de hecho en un Estado de partido único, en el que las fuerzas políticas opositoras, pueden---- subsistir formalmente, con la tolerancia y el apoyo del go--- bierno, pero carecen de fuerza real y de institucionalización efectiva.

Organización y Establecimiento de Nuevas Instituciones

Para fines de la década de 1930, ya se había establecido, en gran parte, la división del Sector Público y Privado que caracteriza al Estado Mexicano.

El Gobierno, estaba ganando gradualmente el control-- sobre los servicios públicos básicos del país, dando posibi-- lidades necesarias a la agricultura y la industria.

Surgen, varias instituciones que van a desempeñar un papel destacado en la fase posterior a 1940; entre ellas están: el Banco de México, que fue creado en 1925, se organiza como Banco central del país. Durante los primeros años de su existencia, el Banco de México, se constituyó como la primera institución de la superestructura financiera y desarrolló una serie de controles financieros, que a partir de 1940 se usaron para influir en el crecimiento económico. Se estableció un sistema de requisitos graduados y flexibles para incrementar las reservas, por lo que se utilizó la oferta monetaria-- y los créditos bancarios como elementos básicos del mencionado sistema.

Otra innovación institucional en el terreno financiero, fue la Organización en 1934, de la Nacional Financiera,--

desde su creación, ha concentrado sus actividades inversionistas en el financiamiento, con créditos a largo plazo de los sectores básicos de la economía. En el período de 1934-1940, se convirtió en el agente más importante del mercado mexicano de valores, particularmente en apoyo de las obligaciones del Gobierno Federal; también concedió créditos industriales, suscribió emisiones de bonos, destinó fondos para algunos proyectos de servicio público, desempeñó el primero de sus muchos papeles como empresario al organizar un banco y emitir sus propios valores.

Ya desde fines de la tercera década, se organizaron otras Instituciones Financieras, con el objeto de promover varios aspectos del avance económico, en los años subsecuentes; éstas son: el Banco de Crédito Agrícola y el Banco de Crédito Ejidal, organizados para impartir ayuda a la producción agrícola, y el Banco de Comercio exterior, destinado a facilitar el crecimiento de las exportaciones mexicanas.

C A P I T U L O I I

ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA

(1934-1947)

- A) .- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO.
- B) .- BASES JURIDICAS DE LAS ATRIBUCIONES EN LA ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO.
- C) .- EL DESARROLLO ESTABILIZADOR (1955-1970)

A).- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO
EN MEXICO.

Con la Constitución de 1917, se confirmó el Estado Federal en México establecido en 1857, con tres niveles de Gobierno: Gobierno Federal, Estatal, Territorial y Municipal.-- Estas cuatro entidades forman el Subsector Gobierno. La acción del Gobierno no se realiza únicamente a través de este Subsector, sino también acude al instrumento representado por el Subsector paraestatal, que está formado por: los Organismos-- Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Auxiliares y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

La creación y funcionamiento de los Organismos y Empresas, han sido explicados, en función de la importancia que tiene la intervención del Estado en la vida económica.

La operación conjunta del Subsector Gobierno y Subsector Paraestatal, constituyen la estructura del Sector Público.

Antecedentes Históricos

Los cambios que ha experimentado, la estructura del Sector Público, en 150 años de vida independiente, son los si

guintes: en 1821 el Ejecutivo, sólo contaba con cuatro Dependencias, que eran: el Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina y de Hacienda.

En 1835, se creó una quinta Dependencia, al dividirse el Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores en el Ministerio de Relaciones Exteriores y el del Interior. A mediados de 1853, se configuró una sexta Secretaría, con el nombre de Fomento de Colonización, Industria y Comercio.

La llegada al poder, del Partido Liberal y la aprobación de las Leyes de Reforma, imprimieron un cambio sustancial en las funciones asignadas a la administración gubernamental. Con la separación del Estado y la Iglesia, el Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos se convirtió en 1861 en el de Justicia e Instrucción Pública.

Bajo el gobierno de Porfirio Díaz, su número aumentó a ocho con la creación en 1891, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras públicas y en 1896, la del Consejo de Salubridad.

Al inicio de la Revolución de 1910, se conserva el número y denominación de las Secretarías existentes, y es hasta

El 30 de diciembre de 1922, se elevó a 14 el número-- de Dependencias, con el establecimiento del Departamento Autó--
nomo de Estadística Nacional.

Siendo el año de 1932, se desprendió el Departamento-- de Trabajo, de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la que se le llamó entonces Secretaría de Economía. Esta--
última absorbió a su vez, las funciones del Departamento Autó--
nomo de Estadística, que se convirtió en una Dirección Gene--
ral.

En esta década, la Administración Pública, buscando-- proporcionar mayor eficacia en sus funciones, recurrió a la--
modalidad de crear Organismos Descentralizados y Empresas Pa--
raestatales, para encargarse de las nuevas funciones del Es--
tado en el campo económico, social y cultural.

Estos Organismos, fueron naciendo en función de diver--
sas situaciones y su creación, no siempre obedecía a una idea
debidamente programada. En tales situaciones destacan: "A).-
Las que eran necesarias, para dotar de cierta estabilidad al--
sistema económico, como el Banco Central, que se fundó en un--
principio, para atender la necesidad de contar con un emisor--
único de moneda. Otros Organismos, se consideraron indispen--
sables para favorecer un desarrollo económico y social, como-

los Bancos de Crédito Agrícola, Ejidal y la Comisión Nacional de Irrigación, entre otros, que se instituyeron posteriormente; B).- La prestación directa, por parte del Estado, de ciertos servicios públicos, considerados como de interés nacional, entre ellos tenemos: a la Comisión Federal de Electricidad,-- los Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos, en este último, se tuvo que actuar salvaguardando la Soberanía Nacional; y C).- La atención de campos de actividad económica, que si bien, no representaban servicios básicos, constituían renglones que no siempre eran atendidos por particulares. En ocasiones, ésto se debió a sus altos requerimientos de inversiones, bajas de tasas de utilidad y el largo plazo para recuperar la inversión; como por ejemplo Altos Hornos de México, Constructora Nacional, etc. Otras veces se debió a la intervención de empresas privadas, que estando a punto de cerrar sus operaciones, el Estado las absorbió con el objetivo fundamental de mantener fuentes de trabajo, entre ellas están: Somex, Siderúrgica Nacional, Ingenio de San Cristobal y otras... (1)

Retomado, el estudio del desarrollo de los Organos -- Centrales, se registró un aumento de 15 Secretarías en 1937,-

(1) Hansen, Roger D., La Política del Desarrollo Mexicano,-- Capítulo IV, p. 240, Editorial Siglo XXI, 1976.

cuando la Secretaría de Guerra y Marina, se dividió en Secretaría de la Defensa Nacional y el Departamento de Marina. Este último en 1940, se elevó a la categoría de Secretaría.

En 1941, el Departamento de Trabajo, se convirtió en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. El 18 de octubre de 1943, se instituyó la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En 1947, debido a que el crecimiento del sector central había alcanzado grandes proporciones, se estableció la Ley de las Secretarías de Estado, con mecanismos para maximizar la eficiencia y asegurar su control. La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, sería la encargada de estos mecanismos. Esta ley, también creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos (Diario Oficial 10. de diciembre de 1946), lo que aumentó a 16 el número de dependencias centrales.

Por lo que respecta, al crecimiento del Subsector Organismos Descentralizados y Empresas Paraestatales, se promulgó la ley para su control, en este ordenamiento, se estableció que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para garantizar el cumplimiento de esta Ley, se creó, por decreto del 27 de enero de 1948, la Comisión Nacional de Inversiones, como Organismo Administrativo, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha Comisión sería la encargada de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación; sobre los Organismos Descentralizados y Empresas Paraestatales.

En 1949, se derogó el decreto que creó la Comisión, asignándose por una parte las funciones correspondientes a las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros, a las Comisiones nacionales respectivas; para atender al sector restante; se facultó a la Secretaría de Hacienda, para crear el órgano correspondiente. También a partir de este momento, se empezó a dar participación a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en el control de algunos organismos como en el caso de la Comisión Federal de Electricidad.

En la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, del 23 de diciembre de 1958, se estableció el Departamento de Turismo y la Secretaría de la Presidencia, ésta última específicamente, encargada de auxiliar al Ejecutivo en Planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, así como la programación del gasto público. Se le facultó --

para coordinar, los programas de inversión de los diversos Organos de la Administración Pública, para estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse. Absorbiendo las funciones de la antigua Comisión Nacional de Inversiones. Además se le asignaron, funciones que desempeñaba la Secretaría particular del Presidente y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, ésta por su parte se transforma en la -- del Patrimonio Nacional.

Organización Política

Para tener un marco más completo de la estructura del sector público en México, es necesario contemplar, aunque de manera somera la Organización Política. En los términos establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados. El Supremo Poder de la Federación, se divide en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Ejecutivo, se ha depositado para su ejercicio, en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien toma posesión de su cargo, el 1o. de diciembre de cada periodo constitucional, ante el Congreso de la Unión, tiene una serie de facultades provenientes de la Constitución, para llevar la dirección de los negocios de la Administración Pública, para lo cual, cuenta con la colaboración de los Secretarios y

los Jefes de Departamento por él nombrados; entre sus funciones, tiene la facultad de iniciar leyes o decretos, administrar las finanzas públicas de la federación.

El Poder Legislativo, radica en un Congreso General--dividido en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

La Cámara de Diputados, se compone de Representantes--de la Nación, electos cada tres años, de acuerdo al número---de habitantes del territorio al cual representan.

La Cámara de Senadores, se forma por dos miembros de--cada Estado y dos del Distrito Federal, electos directamente--cada seis años.

El Congreso, se reúne cada lo. de septiembre, para---que el ejecutivo rinda su informe de gobierno, en las que se--revisa, la cuenta pública del año anterior, examina, discute, aprueba el presupuesto del año fiscal siguiente, decreta los--impuestos para cubrirlo; estudia, discute y vota por las ini--ciativas de ley, que se presenten, resolviendo los demás asuntos que le corresponden conforme a la Constitución.

Organización e Instituciones que integran el
Sector Público en México

Actualmente, la Organización del Sector Público se basa, en la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, en ella, se establecen las bases de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

Gobierno Federal: Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos.

El Gobierno Federal, constituye la Administración Centralizada, y ésta se da, cuando los Organos se agrupan articuladamente en un orden jerárquico dependiente del poder central, o sea que entre estos Organos existe un vínculo, que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los interrelaciona hasta niveles bajos a través de diversos grados, a los que corresponden facultades distintas. Por lo cual, en el Régimen de Centralización, las autoridades superiores, tienen la facultad de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para la ejecución de las funciones que les están encomendadas.

Cabe mencionar, que en México, este Régimen de Centralización está representado en la organización administrativa-

a través de la "Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República". (2)

En nuestro país, la Centralización Administrativa, -- tiene como órgano supremo, al Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, el cual cuenta, para el despacho de las funciones que le están encomendadas con las siguientes Dependencias:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Programación y Presupuesto
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
Secretaría de Comercio
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
Secretaría de Salubridad y Asistencia

(2) Ley Orgánica de Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial, el 29 de diciembre de 1976, Artículo 10.

Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Departamento de Pesca
Departamento del Distrito Federal

El Sector Paraestatal, está integrado por: Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

El Sector Paraestatal, forma parte de la Descentralización Administrativa y se le denomina así, a la subordinación estrecha y directa que se establece entre los Organos Públicos y el Poder Central, esto es, una técnica de Organización, que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía e independencia, sin dejar de formar parte del Estado.

Consecuentemente el Poder Central, tiene facultades de control y vigilancia, caracterizándose por su variedad de técnicas en la coordinación administrativa.

Se considera Organismos descentralizados, "a las Instituciones, creadas por disposición del Congreso de la Unión--

o el Ejecutivo Federal, con Personalidad Jurídica y Patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal -- que adopte". (3)

"Se considera, Empresa de Participación Estatal, incluidas las Instituciones Nacionales de Crédito, y Organizaciones Auxiliares, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, y a todas aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos: A).- Cuando el Gobierno Federal, sea -- propietario del 50% o más del capital social; B).- Que en la Constitución de su capital se hagan figuras acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; C).- Que al Gobierno Federal, corresponda la facultad, de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organo de Gobierno, designar al Presidente, al Director, al Gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Organo del Gobierno equivalente". (4)

(3) Diario Oficial, Ob. cit.

(4) Idem.

Con la Ley de Reforma Administrativa, el Sector Parastatal, es agrupado por sectores económicos a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de las Secretarías del Estado o Departamento Administrativo.- Estos últimos son los encargados de coordinar a los sectores, planean, coordinan y evalúan la operación de las Empresas.

B).- BASES JURIDICAS DE LAS ATRIBUCIONES EN LA ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO.

A raíz del triunfo, del movimiento revolucionario iniciado en 1910, la Organización Socio-política gestó su base y fundamento legal e ideológico en la Constitución promulgada-- el 5 de febrero de 1917, así, la Revolución dió al país una-- Constitución, que se inspiró en principios revolucionarios,-- que en forma dispersa se sostenían, tales como: Nacionalismo-- frente a las repetidas intervenciones e inversiones extranjeras. El derecho de la tierra para los campesinos, frente al latifundio y de protección a los trabajadores frente a la explotación del capitalismo.

Por otra parte la participación del Estado en la vida económica encuentra su principal justificación en los preceptos de la Constitución Política de 1917.

rras y aguas corresponde originalmente a la Nación; 2).- La propia Nación, tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; 3).- Expropiación por causa de utilidad pública; ---- 4).- Corresponde a la Nación, el dominio directo de los recursos del subsuelo y que tal dominio es inalienable e imprescriptible." (6)

Cabe mencionar que este artículo, ha contribuido a -- fortalecer la Nacionalidad en México.

El artículo 28, que es de carácter económico, se refiere a los monopolios y fundamenta las bases para que el Estado controle la producción y distribución de bienes y servicios que demanda la población.

Artículo 123. Es base de la legislación del trabajo y la previsión social. Fija las normas fundamentales para legislar en materia obrera, protegiendo al trabajador, propugnando por un mejor trato y regulando las relaciones obrero patronales.

(6) López Gallo, Manuel, Economía y Política en la Historia de México, Ed. El Caballito, México 1974. p. 367.

Ley de Atribuciones del Poder Ejecutivo en
Materia Económica de 1950.

El 30 de diciembre de 1950, se expide la Ley sobre --
Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. Di--
cha ley, es aplicable a quienes efectúen actividades indus--
triales o comerciales, relacionadas con la producción y dis--
tribución de mercancías, servicios, materias primas básicas,--
productos de primera necesidad, productos de las industrias--
fundamentales y en general sobre renglones considerables de--
la actividad económica nacional.

Respecto a dichas facultades, el Ejecutivo Federal,--
puede imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar--
las tarifas de los servicios, pero siempre sobre la base de--
reconocimiento de una utilidad razonable, estará autorizado,--
para imponer restricciones a la importación o exportación, --
cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacio--
nal.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

El 23 de diciembre de 1958, a principios de su Go--
bierno, el Licenciado Adolfo López Mateos, decreta, la Ley--
de Secretarías y Departamentos de Estado. Con esta ley, las

ruevas condiciones de la Administración Pública, influyen para proporcionar un mejoramiento en las coordinaciones de las Dependencias, para lo cual constituye comisiones inter-secretariales, para el despacho de esos asuntos, en que deberían-- intervenir varias Secretarías del Ejecutivo Federal, como por ejemplo, el control por parte del Estado de los Organismos -- Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Después de examinar, concretamente como se integró el Sector Público, es necesario, ver cual ha sido su repercusión en el desarrollo nacional a partir de 1934.

El Cardenismo 1934-1940

El Desarrollo Nacional y el Papel del Estado

Cuando Cárdenas sube al poder en 1934, cuida que ningún ramo importante en la economía mexicana, fuese aislado o desatendido, además se asegura de que ningún grupo nacional-- llegará en el futuro a dominar el gobierno central, por lo que empieza a debilitar el poder de esos grupos, creando una milicia nacional de campesinos y trabajadores, es decir, coadyuvó al fortalecimiento de grupos relativamente más débiles.

En esta época, la heterogénea Confederación Regional--

Obrera Mexicana (CROM), se enfrentó a una nueva Organización, que existe hasta la fecha, la Confederación de Trabajadores-- Mexicanos (CTM), Organización que en sus orígenes perseguía,-- el saneamiento del movimiento sindical.

Asimismo, las diferencias de intereses y necesidades-- entre campesinos y ejidatarios condujeron a la creación, en-- marzo de 1939, de la Confederación Nacional Campesina, basada en las ligas agrarias estatales.

Cárdenas, consolida el poder político de la Presiden-- cia y fortalece el crecimiento económico, al adoptar como nor-- ma el Plan Sexenal, elaborado por el Partido Nacional Revolu-- cionario dicho Plan, contenía las actividades del Sector Pú-- blico, dedicadas a la cuestión agraria, el problema educativo y el rescate de recursos en manos extranjeras.

El programa de reforma agraria, alteró drásticamente, la estructura del poder político de las áreas rurales, puesto que dio énfasis, al movimiento cooperativo como un instrumen-- to de liberación agraria. Con esta intención, al reorganizar la Secretaría de Economía Nacional, se estableció una nueva-- dirección dedicada a promover y auxiliar a las cooperativas.-- De igual manera, con la creación del Banco de Fomento Coopera-- tivo, se propició el surgimiento de un considerable número de

sociedades cooperativas, algunas de las cuales, serían de participación estatal, como lo son los ingenios azucareros.

En el aspecto económico, se pensó en instrumentar una intervención más directa del Estado en la promoción del desarrollo, se comienza a ampliar el aparato económico del Gobierno, creando nuevos programas y nuevas fuentes de crédito. -- Las funciones del Banco de México, que habían aumentado paulatinamente, se ampliaron más en este período, de igual forma-- se crearon y expandieron otras Instituciones Públicas de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas entre otras.

El Gobierno de Cárdenas, fue el primero que utilizó-- los programas de Reforma Agraria, como instrumento para efectuar un giro revolucionario, en las prácticas de tenencia de la tierra; las haciendas, fueron transformadas por una variedad de formas de propiedad comunal, esa variedad iba desde -- cambiar elementos comunales e individuales de la propiedad y utilización de la tierra, hasta en casos excepcionales, como el de preservar la unidad de operación agrícola a gran escala, a fin de que produjera en forma altamente eficiente, además-- se instituyeron auténticas granjas colectivas.

Al finalizar este gobierno, se había avanzado tanto--

que las diferentes unidades comunales abarcaban 17'890,000 -- hectáreas, repartición que constituye una de las cifras más-- altas de la tierra, distribuídas por los regímenes posrevolu-- cionarios, además, las tierras que se repartieron en esta --- época eran de las más ricas de la República.

La Expropiación Petrolera, es otro de los actos tras-- cendentales, realizados por el General Cárdenas. Se conside-- ra como uno de los principales antecedentes del proceso de -- desarrollo económico del país.

Así mismo, el cambio en las relaciones entre México y las Compañías Petroleras, se produjo, cuando los sindicatos-- con los cuales tenfan que tratar, se habían unido hasta repre-- sentar una poderosa organización nacional; habiendo reunido-- sus fuerzas, el sindicato de trabajadores presentó sus deman-- das a las empresas de referencia, pero éstas se resistían a-- acatar las demandas. En el proceso de arbitraje obligatorio, que siguieron tanto trabajadores como patrones, los segundos-- estaban ineludiblemente perdidos, sin embargo, después de ago-- tar sus recursos judiciales las compañías se negaron a recono-- cer la sentencia. "Por lo que el 18 de marzo de 1938, se de-- creta la Expropiación Petrolera, acto reivindicativo en la -- historia de México, tanto, por que la medida significó una no-- table alteración, en el proceso de decisiones, inversiones y-

política de desarrollo de la industria, toda vez, de que las Empresas extranjeras orientan al mercado de exportación y los sujeta a las condiciones del comercio mundial y a decisiones tomadas en el exterior, lo que con la expropiación pasó a vincularse al mercado interno y a dirigirse de acuerdo con el comportamiento a largo plazo de la economía nacional". (7)

Con la Expropiación Petrolera, se confirma la lucha por hacer realidad el mandato del artículo 27 Constitucional, que establece, que los recursos del subsuelo son propiedad de la nación.

El General Cárdenas, que permanece fiel a su idea de no desatender los grupos económicos, hizo obligatorio que toda Empresa de ciertas dimensiones, se asociara en una cámara específica, perteneciente a una red de asociaciones comerciales de orden nacional. Estas asociaciones fueron organizadas en dos grupos que son: 1).- La CONCAMIN, de los productores y 2).- La CONCANACO, de los comerciantes. De esta forma se les asignó la misión de mantener un puente entre el Gobierno y las Empresas.

(7) Solis, Leopoldo, La Realidad Económica Mexicana, Retrovisión y Perspectivas, Ed. Siglo XXI, México 1970, p. 102.

El desenvolvimiento en general de la economía en este período, todavía experimenta los efectos de la depresión de 1929-1933. El producto interno bruto a precios constantes de 1950, creció en un 6.2%, siendo la agricultura, la que impulsó el crecimiento al producir más rápidamente que los cambios de la demanda interna; la industria en cambio, manifiesta un comportamiento muy lento en comparación a la agricultura; el petróleo permanece estancado, la energía eléctrica crece lentamente. En este sexenio, se creó la Comisión Federal de Electricidad con visión de conjunto. Otro fenómeno que afecta a la economía mexicana, es la inflación, que se vuelve una característica de esa etapa y la devaluación del peso en 1938, que estuvo asociada con la Expropiación Petrolera.

Para concluir, anotaremos que lo más importante del período Cardenista, no son los cambios cuantitativos, sino -- las transformaciones cualitativas que tuvo, como: El impulso poderoso de la Reforma Agraria, la Expropiación Petrolera, --- los gastos públicos y las alzas de salarios que influyeron en la distribución del ingreso y en el nivel y estructura del -- gasto público.

Como corolario de lo anterior, diré que con el Cardenismo, se asentúa más el papel del Estado de desarrollo nacional, al ampliarse el florecimiento de la infraestructura eco-

nómica.

El perfil de Acción del Estado y sus Instrumentos
en el Período (1940-1954)

La acción del Estado en este período, es muy importante, ya que se caracterizó por el aumento de la inversión pública y privada. La Inversión Pública, ha jugado un papel de primer orden y en ocasiones, ha llegado a ser el factor más importante de la dinámica económica.

"El aumento de la inversión, provocó cambios estructurales que se observaron en el crecimiento de la agricultura y la industria, el aumento de la población, los cambios en la balanza de pagos en la oferta monetaria, en los precios y en la conformación actual del Ingreso Nacional". (8)

La política de inversiones de este período, fue llevada a cabo por los Gobiernos de Manuel Avila Camacho, Miguel Aleman Valdés y los dos primeros años de Adolfo Ruiz Cortines; teniendo cada uno características especiales, debido a las diferentes situaciones de la época.

(8) Padilla Aragón, Enrique, Desarrollo Económico de México-Durante los Últimos Diez Años, Ed. UNAM, México, 1958,-- p. 59.

Al tomar Avila Camacho el gobierno, en 1940, se enfrentó a una infraestructura agrícola, que hacía lento el proceso de industrialización, porque mientras Cárdenas creó las condiciones para que el desarrollo económico tomara el camino de la industrialización, Avila Camacho y sus sucesores hicieron de ésta el principal medio para promover el avance.

La segunda guerra mundial, va a ser una de las causas generadoras de esa dirección. Por lo que, la nueva administración, enfatizó cada vez más, en la necesidad de industrializar al país.

Al dejar la Presidencia Manuel Avila Camacho, produjo la imagen de un México industrial moderno.

La guerra, abrió nuevos mercados a diversos productos manufacturados de origen nacional, principalmente los artículos derivados de la industria textil, el resultado fue un gran estímulo para las Industrias Nacionales, pues se aumentó la producción y el volumen de ocupación en muchas de ellas. El hecho se reflejó en un cambio fundamental en la importancia relativa de los productos de exportación del país. A partir de 1941, se observa un gran florecimiento en las exportaciones de productos manufacturados, alcanzado en 1945, el primer lugar de exportación.

Además de la influencia de la guerra, existió otro-- elemento que contribuyó al crecimiento de México en ese período, este factor fue la prolongación del programa de la Reforma Agraria, por lo que se continuó invirtiendo considerables sumas para el desarrollo rural. Así de 1940-1946, el sistema de caminos fue duplicado y las tierras favorecidas por la --- irrigación financiera por el gobierno fueron triplicadas.

Con ello se descuidaron las inversiones en las otras ramas económicas, se destinaron grandes cantidades a las propiedades petroleras recientemente nacionalizadas y sumas todavía mayores al sistema ferroviario, esta fue la época en que el gobierno empezó a hacer las primeras inversiones experimentales en empresas manufacturadas.

En 1942, la Nacional Financiera, adquirió una participación minoritaria en Altos Hornos de México, S.A., destinada a ser la Compañía Siderúrgica más grande del país. Al mismo tiempo, impulsó las industrias básicas tales, como la de Fertilizantes, Fundiciones de Hierro y Acero, entre otras. Con el fin de regularizar el mercado y proteger al consumidor se creó lo que actualmente es CONASUPO.

Además, se establecieron Instituciones, tales como:-- el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacio--

nal de Cardiología, el Hospital Infantil, la Compañía Operadora de Teatros, el Comité Administrador del Programa Federal-- de Construcción de Escuelas, la Eléctrica de Monclova, S.A.

En este tiempo debido a la guerra, México se enfrentó a fuertes presiones inflacionistas. Cuando, los depósitos -- del sector bancario privado, crecieron desproporcionalmente-- por el flujo de fondos extranjeros, la escasez de artículos-- de exportación de Estados Unidos, se hizo sentir en todo el-- país, así como la existencia de numerosos monopolios, que res-- tringieron el sistema de distribución.

Los controles que trató de aplicar la administración-- de Avila Camacho fueron: 1).- Financiar las inversiones públi-- cas con ahorros del mismo sector; 2).- Instituyó un programa para la regularización del crédito. Así en 1941, los poderes del Banco de México, fueron ampliados, pues se le dio facul-- tad para sancionar un tipo de política monetaria, para frenar la especulación, denegó los privilegios de redescuento para-- cierto tipo de documentos; y como medio para canalizar fondos hacia la industria, compró los valores emitidos por los indus-- triales.

Ninguna de las medidas tomadas por el Gobierno Fede-- ral, fue suficiente para detener la rápida elevación de los--

precios. Un resultado del brusco aumento de precios, fue que los niveles de vida de la mayoría de la población se elevaron muy poco, durante la primera mitad de la década de los cuarentas.

El advenimiento al poder de Miguel Alemán, a fines de 1946, representó una especie de continuidad de la política---seguida por Avila Camacho, pues amplió las actividades económicas del Poder Público, que trajo como consecuencia, mayor disposición para utilizarlo en el sector comercial.

Para 1946, el crecimiento económico había disminuido---su velocidad, ya que las industrias estimuladas por la guerra, estaban a punto de perder sus mercados de ultramar y de enfrentarse a la competencia interna.

Debido a esta situación, Alemán, aplicó varias medidas de regulación entre otras, permitió la salida de capitales con lo cual, hubo cierto aflojamiento de las restricciones de crédito, que hasta entonces había aplicado el Banco de México, en cuanto a las restricciones al capital extranjero---fueron bajas.

La política Alemanista, da mayor protección y confianza creciente al sector privado que se reflejó en el gran número

ro de empresas extranjeras, que ya habían estado vendiendo--- cantidades considerables de artículos de consumo en el mercado mexicano. Una característica de esta etapa presidencial, es el capital extranjero que ya no interviene en las industrias extractivas sino que, con el ensanchamiento habido en el mercado interno, debido principalmente a las reformas del Cardenismo, se infiltra en la producción de bienes de consumo.

Siguiendo la política de su antecesor, en cuanto a -- las inversiones, destinó grandes sumas de dinero a caminos rurales y a obras de irrigación, sólo que con diferente empleo, en vista, de que se benefició solamente a los proyectos agrícolas concentrados en el Norte de la República, es decir, en las áreas cercanas a la frontera de los Estados Unidos, donde la agricultura comercial, más que la de subsistencia, era la regla. Bajo el influjo de esta inversión pública, los capitales privados se colocaron en las zonas norteñas, a fin de acelerar esta tendencia a invertir y a reducir los riesgos de expropiación para dichos inversionistas, el Presidente Miguel-- Alemán, fortaleció la pequeña propiedad privada, redujo el reparto agrario y reformó el artículo 27 Constitucional. La-- reforma consistió en incorporar a la Constitución los límites de tierra que se consideran inafectables, de igual forma las-- extensiones, que antes marcaba el Código Agrario se ven amentadas, además se introduce el derecho de amparo como medida--

de defensa de los agricultores a los que se les declare afectada una propiedad, es así como Alemán, no limitó las inversiones públicas a la esfera agrícola.

En esa misma época, las inversiones en empresas públicas aumentaron cuantiosamente. Grandes cantidades fueron canalizadas hacia los ferrocarriles, Pemex, la Comisión Federal de Electricidad y La Nacional Financiera; utilizando fondos provenientes de créditos del Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos, y del producto de la venta de certificados al Sistema Bancario Mexicano, aumentando en forma brusca su participación en varias empresas nuevas. En cuanto al Sector Privado, le afianzó una mayor seguridad, al convertirse en su fiador, y al darle acceso fácil al crédito. Así, el régimen de Alemán, demostró su poder para ampliar las oportunidades del Sector Privado.

Las cuentas internacionales, sufren una grave crisis durante el sexenio. La reserva monetaria acumulada durante la guerra, fue agotada en dos años (1946-1947), mientras las exportaciones, se mantenían relativamente estancadas, las importaciones tienen un aumento impresionante. En 1945 las importaciones totales del país fueron de 372.3 millones de dólares, para 1947, se incrementaron en un 93%; cuando las exportaciones sólo habían aumentado un 55%.

Otro factor adicional que contribuye al desequilibrio de la balanza de pagos, es la salida de capital extranjero.

El exceso de importaciones, lleva forzosamente a la devaluación de la moneda mexicana, a mediados de 1948 se decreta la devaluación, pero no se establece un tipo de cambio fijo. Es hasta junio de 1949, cuando el tipo de cambio en relación con el dólar es de \$8.65. La devaluación, trajo aparejado un elevado costo en los artículos importados, lo que provocó grandes aumentos de precios en toda la economía nacional.

Durante la devaluación, las importaciones se mantienen casi estables, mientras que los ingresos de divisas por exportaciones se empiezan a elevar. En 1950, la situación económica mejora debido a que los Estados Unidos se encuentran en guerra con Corea, (1950-1953), situación que creó nuevamente demanda externa. Consecuentemente las reservas del Banco de México mejoraron, lo que dió la sensación de haber alcanzado la estabilidad en su balanza de pagos.

Poniendo en juego la dualidad del Estado, en cuanto a no desatender la gran masa de la población, Alemán, dispone varias medidas para aliviar los efectos de la elevación de precios; por ejemplo, fueron aplicados impuestos de exportación, para desalentar la salida de azúcar y otros alimentos--

escasos, mantuvo bajo el precio interno de algodón. Se subsidió algún tiempo la importación de trigo y aceites comestibles, para reducir los efectos de la devaluación sobre el precio, además fueron instituidos, precios tope para algunos alimentos. Estas medidas que era de esperarse, no fueron aplicadas con eficiencia ni se hicieron cumplir ampliamente.

Cuando Ruiz Cortines, sube al poder, el país se encuentra en una etapa de la economía, que se había iniciado en los últimos años del régimen Alemánista. Esta es de fuerte crecimiento comprende los años de 1950-1955. Sin embargo los años de mayor prosperidad en este período, muestran pequeños saldos negativos de la balanza comercial, con excepción de 1953, que registró una baja notable de la actividad económica, con un fuerte saldo negativo de la balanza comercial. En este régimen, el Gobierno, busca la forma de estimular esta situación; las medidas que escogió fueron: restringir al máximo posible el gasto público, a fin de estabilizar la balanza de pagos que como ya dijimos antes presentaba serios problemas, y que después de recuperarse fugazmente durante la guerra de Corea comienza a incrementar su déficit.

Ante esta situación, en 1954, se decide devaluar la moneda mexicana, dejándola al nivel de \$12.50 por dólar. Después de la devaluación, hubo una rápida reanudación en el cre

cimiento de la economía. En términos reales, mostró ascenso permanente con una tasa media anual superior del siete por ciento.

Debido, a los graves problemas financieros a que se enfrentaba al comienzo de su sexenio, Ruiz Cortines, se preocupó por establecer, un mayor orden y mejorar la coordinación de las inversiones del sector público. En 1953, crean un organismo, encargado de controlar la inversión pública que llevó por nombre: El Comité de Inversiones. A pesar, de haberse restringido las inversiones públicas en esta fase, se siguen realizando obras de infraestructura, en los sectores tradicionales como son: las dedicadas a la realización de obras sociales, como educación, vivienda y salud que comienzan a requerir montos crecientes del gasto público, debido a la presión demográfica y al crecimiento de las zonas urbanas.

Las inversiones llevadas a cabo en este sexenio, tuvieron la característica de que se dirigieron, a las áreas rurales, teniendo algunos resultados extraordinarios, en vista de que se obtuvieron aumentos significativos en la producción de maíz, frijol y trigo.

Este gobierno siguiendo a sus antecesores, continuó invirtiendo en áreas como los ferrocarriles, el destino de ca

pitales, fue para la rehabilitación ferroviaria y la adquisición de equipo nuevo la energía eléctrica, que como resultado del financiamiento público de la capacidad de instalaciones-- para uso general se elevó alrededor de 80% en seis años; y la última área fue Pemex, que expandió enormemente su capacidad de refinación de petróleo, elevada casi 50% durante el término Presidencial.

El financiamiento de la inversión pública, se realiza sin ninguna modificación en el sistema, fiscal. Como consecuencia, la tendencia a recurrir al empréstito externo, se extiende durante este régimen. "El pago de la deuda externa en 1958, es de 4.6 veces superior al nivel de 1952, y 140 veces más en relación a 1942".⁽⁹⁾

Debido a la posición de la balanza de pagos, Ruiz Cortines, hizo a un lado las hostilidades hacia las inversiones extranjeras y recibió con agrado las proposiciones que se formularon.

"De 1955-1958, el promedio anual, de ingreso de capital por concepto de inversiones extranjeras directas, fue da-

(9) Guillén Romo, Arturo, Planificación Económica a la Mexicana, Ed. Nuestro Tiempo, México 1976, p. 74.

102 millones de dólares, 2.9 veces superior en relación a los años cuarenta, que tuvo un promedio anual de 26 millones de dólares". (10)

Ahora que hemos referido las acciones de los regímenes que gobernaron en casi tres décadas, se hace necesario dar un panorama general de la economía.

1) El crecimiento económico de México, ha sido impresionante.

La producción de bienes y servicios, tuvo una tasa media anual de más del 6%, al mismo tiempo la población aumentó en un promedio de 2.7% anual.

2) Los renglones que más contribuyeron en la formación del Plan Interno de Desarrollo fueron: el industrial, la producción de energía eléctrica y el petróleo.

3) El sector comercial, creció con gran celeridad, la producción agrícola, destinada a exportación creció más rápida

(10) Guillén Romo, Arturo, Ob. cit. p. 74.

mente que la producción para consumo interno. En general el crecimiento se extendió a todos los sectores de la Economía Mexicana.

C).- EL DESARROLLO ESTABILIZADOR (1955-1970)

En el período de 1955 a 1970, se presentan dos ciclos económicos, uno que es de estabilización y otro de aceleración del crecimiento.

Al iniciarse el gobierno del Lic. López Mateos, la economía disminuye su tasa de crecimiento. "En 1954 y 1955, el producto nacional bruto a comparación de 1950, registró aumentos superiores del 8% anual y del 6% en 1956, estas tasas bajaron al 3% anual en 1959 y 1961, volviendo a alcanzar el 6% hasta 1963, situación que se sostiene hasta 1970". (11)

Este período, se caracterizó por la estabilización en el crecimiento, que también se le conoce como estancamiento económico. "Las principales causas que provocaron este estancamiento fueron: 1).- Factor de origen externo de carácter cíclico que afectaron a la economía de México en los años de --

(11) Guillén Romo, Arturo, Ob. cit. p. 80.

1959 y 1961; y 2).- Factor de origen interno, que tienen que ver con la política de inversión pública y privada". (12)

En la economía mexicana, se registraron los impactos de las depresiones norteamericanas en los años 1959 y 1961,-- en que la tasa de desarrollo desciende, a 0.9% en el primer-- año y a 1.0% en el segundo año citado. Como consecuencia de estos factores de origen externo, la economía de México su-- frió efectos depresivos en dos determinantes básicos de la -- ocupación y el desarrollo. Estos son las exportaciones y la inversión privada, sobre todo en esta última. Pues la inversión pública, consistente en obras públicas, fomento agrope-- cuario y obras de beneficio social, logró neutralizar en parte, los efectos depresivos.

Las manifestaciones más evidentes del estancamiento-- económico, se reflejaron por: 1).- El atraso en la agricultura frente a la industria, debido a que se frena la reforma -- agraria; 2).- Aumento de la pobreza en grandes sectores, ya que el crecimiento de la población continúa; 3).- Gran concentración de la riqueza en pocas manos y el surgimiento de-- oligarquías financieras, industriales y comerciales; y, 4).--

(12) Padilla Aragón Enrique, Ob. cit. p. 120.

Insuficiencia del ahorro interno y la aceptación de las inversiones extranjeras.

Como ya dijimos antes, la inversión pública logró estabilizar la economía, puesto que hubo, un intenso aumento en los gastos públicos. El incremento, no parece haber sido el resultado de una adecuada política administrativa, sino más bien, la pérdida temporal del control de la Presidencia, sobre las extensas Oficinas del Gobierno. Con la subida a la Presidencia del Lic. López Mateos, pareció ser la señal para que todas las oficinas se volvieran autónomas al máximo. El control que la Oficina del Presidente y la Secretaría de Hacienda habían ejercido sobre la política económica pareció aflojarse.

Para volver a poner bajo control a las Empresas Públicas e Instituciones Descentralizadas, que hacían gastos con libertad, fueron tomadas varias medidas. En 1959, se creó el Comité de Importaciones del sector público, con el propósito de controlar las importaciones de las entidades gubernamentales; en 1960, se estableció una comisión asesora permanente, para estudiar los planes y progresos básicos del Gobierno y, en 1961, se estrechó el control que ejercía la Secretaría de Hacienda, sobre los créditos solicitados al exterior por las agencias descentralizadas.

Estas medidas, no evitaron el gran incremento de la inversión pública que mostró una elevación substancial en relación a la producción bruta.

Las enormes sumas, se siguieron destinando a las actividades ya clásicas: ferrocarriles, Comisión Federal de Electricidad y Pémex, así como a los servicios sociales y a la educación, que habían empezado a aparecer bajo el régimen de Ruiz Cortines.

En este período Presidencial, se siguieron creando Empresas paraestatales entre otras se encuentran: la Compañía--Minera de Cananea, S.A., Avíos de Acero, S.A., Cordemex, S.A. de C.V., Minerales Monclova, S.A., Sidena, S.A., los Bancos--Agrarios y el Instituto Mexicano del Café; período en el que predominó como en los anteriores la infraestructura encauzada al fomento industrial principalmente.

Totalmente diferente de lo que sucedió con la inversión pública, la inversión privada no mantuvo el paso con el crecimiento de la población. Esto se debió, a que en 1960, una sucesión de incertidumbres crecientes perturbaron al sector privado, y ésto fue motivado por la aparente decisión de reducir las inversiones extranjeras; misma que fue aplicada--en varias formas:

En primer lugar, el gobierno comenzó a comprar empresas privadas, en las cuales había grandes intereses extranjeros; estas incluyeron a las dos compañías de energía eléctrica, y la parte mayoritaria de una empresa siderúrgica, simultáneamente a estas compras, el Gobierno Mexicano estaba gestionando fuertes empréstitos en el exterior.

La práctica de comprar selectivamente intereses extranjeros, fue completada por la política de presionar a los inversionistas, para que cedieran el control mayoritario a accionistas mexicanos, privados o públicos. La presión fue aplicada en diversas formas: impuestos discriminatorios; no se les dió concesión de contratos, pues se retuvo la licencia de importación; se aplicó estrictamente la Ley de Exenciones de impuestos, en las importaciones y el procedimiento informal del gobierno, para dar aprobación previa a nuevas inversiones, fueron determinantes.

En 1960 y 1961, debido al estancamiento de la economía y la postura del Gobierno hacia la izquierda, la fuga de fondos se aceleró, manifestándose en las cuentas de capital de la balanza de pagos y en la cifra negativa de errores y omisiones.

Los fuertes créditos del Banco de Importación y Exportación

tación, así como otras fuentes públicas, salvaron el peso mexicano de la devaluación.

Otro régimen, dentro del desarrollo estabilizador, es el del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, que manifestó en su campaña política, que adoptaría el Plan de Desarrollo Económico Social como guía para su administración.

En el Plan, el Estado se compromete a lograr que la tasa de inversiones bruta crezca hasta un 20%.

El citado instrumento político contempla las proyecciones de las actividades del sector público. Pero dicho plan no llega a implantarse.

La estrategia económica del régimen, siguió siendo la de proporcionar los mayores incentivos a la inversión privada, nacional y extranjera. Además de los incentivos tradicionales (protección arancelaria, excensiones de impuestos, subsidios, etc.); los intentos de la anulación del derecho de huelga, debida al control oficial sobre los organismos sindicales, y la consiguiente congelación de los salarios, fueron piezas claves en la política de estimular a los inversionistas.

La tendencia a favorecer a los grandes capitalistas,-

detentadores principalmente del poder económico, se vio reforzada. A lo largo del sexenio no se realizó ningún cambio en la política fiscal, que permitiera trasladar a la inversión, los crecientes recursos en manos de los grupos de altos ingresos. Desde años atrás, los recursos captados por el sistema bancario habían crecido extraordinariamente y su nivel rebasaba las necesidades de crédito de los inversionistas privados. Pero el Gobierno, en lugar de grabar los recursos ociosos, se convierte en un deudor más de los grupos financieros del país. Por medio de préstamos solicitados a la banca privada, el Estado financia una parte importante de su programa de inversiones.

La creciente supeditación económica del Gobierno, a la gran burguesía financiera del país, se explica por el papel que ésta desempeña en el marco político, el Gobierno de Díaz Ordaz, recurrió en forma alarmante al crédito externo.

"El promedio anual de créditos contratados en el extranjero fue de 642.7 millones de dólares".⁽¹³⁾

En la Administración de Gustavo Díaz Ordaz, la inver-

(13) Revista de Comercio Exterior, Volumen XXVI, número 12, - Reorganización de la Administración Pública, p. 25.

sión pública, se sigue destinando al fomento industrial, creándose también Empresas Paraestatales, entre otras: Aeropuertos- y Servicios Auxiliares, Motores Perkins, S.A.; Sicartsa, Azu- frera Panamericana, S.A., Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A., Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada, S.A., entre los de beneficio social se encuentra el Sistema de Transporte Colectivo.

En resumen, en la década de los sesentas, la política económica siguió una tendencia similar a la de los anteriores gobiernos, permitiendo que se presentaran o agudizaran fuertes rezagos en las inversiones del Estado, en el sector privado y en gastos sociales, y que la participación de éste en la economía fuera limitada y guiada estrechamente por los intereses a corto plazo de la inversión privada. En el papel expansionista e innovador, que desempeñó el sector público, en las etapas iniciales del acelerado proceso de expansión económica en México, y que sirvió de base para el crecimiento de la inversión privada, se fue reduciendo de manera significativa la década mencionada. Para mantener esta situación no fue suficiente el crédito interno, se recurrió en forma continua al endeudamiento externo y a las inversiones extranjeras. Esto provocó remesas al exterior de las utilidades y pagos elevados de intereses, sobre la deuda pública lo que requería mayores recursos, por lo que se recurrió al endeudamiento exter

no para pagarlos.

Mientras tanto, si bien la economía crecía, se iba minando su base objetiva de sustentación: originando así un --- Sector Público débil, es decir, frente a México, a finales de la década de los años sesentas, con su solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, estaba la -- creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de los servicios sociales, la concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital-- extranjero, la insuficiencia agropecuaria, la ineficiencia de la industria, el desempleo, la represión y el debilitamiento del sector público. Problemas que hasta la fecha, son motivo de especial atención.

Intentos de Cambio de la Política Económica
a partir de 1970.

El 10. de diciembre de 1970, el Lic. Luis Echeverría-Alvarez, al asumir la Presidencia de la República, revela aguda conciencia de los desajustes y contradicciones nacionales, por lo que da, un serio viraje a las políticas económicas de sus antecesores.

Durante las primeras semanas de su mandato, desarro--

lló una actividad poco usual; expide el Decreto que crea la--
Comisión Nacional de las Zonas Aridas. En esos primeros días
se crean entre otras: el Instituto Nacional para el Desarro--
llo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, el Insti--
tuto Mexicano del Comercio Exterior, el Consejo Nacional de
Ciencia y Tecnología. Además, se someten a consideración del
Congreso de la Unión varias iniciativas de Ley: la Federal de
Reforma Agraria, la del Seguro Social, la Orgánica de Petró--
leos Mexicanos, la General de Instituciones de Crédito y Or--
ganismos Auxiliares, la Orgánica del Banco de México, la del
Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Des--
centralizados y Empresas de Participación Paraestatal.

Los planteamientos, en torno a la necesidad de llevar
a la práctica reformas sociales, el nacionalismo económico, -
la creación de nuevos Organismos Públicos, hicieron que la --
iniciativa privada asumiera una actitud cautelosa. Sin embar--
go, las afirmaciones del Presidente Echeverría, días después--
de la toma de posesión, en el sentido de que su régimen sería
de garantías, sin mentalidad expropiatoria y sin ninguna res--
tricción a la libre convertibilidad de la moneda, ni modifica--
ciones en el tipo de cambio, tranquilizaron a los empresarios
e inversionistas. Lo que molestó a estos últimos, fue la ini--
ciativa Presidencial, enviada al Congreso, mediante la cual--
se reforma y adicionan diversas leyes en materia tributaria.-

Las modificaciones propuestas, eran marginales y no afectaban de fondo la estructura impositiva vigente. Estas se pretendían justificar por medio de un diagnóstico de la situación económica del país y de una política económica de desequilibrio presupuestal, además por el creciente endeudamiento con el exterior, en combinación con el aumento de la balanza comercial.

Ante dicho diagnóstico, se propuso una política, llamada de consolidación, que pretendía superar los problemas apuntados para lograr las metas generales de política económica y social anunciadas el 10. de diciembre de 1970.

Los medios principales para llevar a cabo la mencionada etapa fueron: un presupuesto federal restrictivo y una política monetaria de la misma índole, por lo que las posibilidades de poner en práctica muchas de las políticas anunciadas, fueron canceladas a causa de la restricción impuesta a la economía. Con la política económica definida para 1971, se iniciaba una de las contradicciones del sexenio: por un lado, -- las carencias sociales no atendidas en muchos años y la necesidad de darle un sostén sólido a la economía nacional, ampliando la infraestructura y promoviendo la producción básica, situaciones que requerían de una mayor acción del Estado y -- para ello se necesitarían incrementos en el gasto público. --

Por otro, una política monetaria, crediticia y fiscal restrictiva, que actuaba con dificultad, por lo que se veía imposibilitada, además la Economía Nacional tenía una base particularmente débil, al requerir depósitos excesivamente líquidos, -- para financiar el gasto público y por ende los ingresos propios del Estado son descuidados en esta etapa.

Los resultados económicos de esa política contradictoria, se sintieron de inmediato. El crecimiento de la economía descendió bruscamente, lo cual fue perjudicial, pues era mayor la tasa de incremento de la población, el lento ritmo de ejercicio del presupuesto de inversión pública, la contradicción de la demanda y la actitud excesivamente cautelosa, -- del Sector Privado para invertir, trajeron como consecuencia un incremento en la desocupación y en la capacidad no utilizada de la industria, así como rezagos de los servicios que promueven el bienestar.

Junto con la recesión interna, México, tuvo que hacer frente en 1971, a los efectos que sobre la economía del país, tuvieron los problemas económicos generados en el extranjero. De esta manera, en aras de una mayor estabilidad, se sacrificó el ritmo de crecimiento y la formación de capital, con sus consecuencias que repercutieron en el bienestar social de las mayorías. Es aquí, donde se principia a hablar de políticas-

de abstencionismo.

Hacia fines de 1971, los problemas de la Economía Nacional, difícilmente podían ser superados con una política -- restrictiva, por lo que se señala, que para superar los problemas de balanza de pagos, de finanzas públicas y de inflación, la vía cierta, es la promoción orientada de la economía y el fortalecimiento de las finanzas públicas. Este último planteamiento, fue parcialmente aceptado, a fines de 1971, -- cuando se diseñaba la política económica para 1972.

Dentro de una estrategia redistributiva y de promoción económica, para atender de manera prioritaria las actividades agropecuarias se renuevan las bases jurídicas; por tal motivo entra en vigor la nueva Ley Federal de la Reforma Agraria, con el mismo fin se promulga la Ley Federal de Aguas y se fortalecen los instrumentos de crédito al campo. Mediante reformas al artículo 123 Constitucional y a diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, se incorpora la clase trabajadora a los beneficios de la política habitacional; se crea el INFONAVIT. Se promulga, además, en 1972, la Ley de Adquisición y la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología, de igual forma es regulado el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. Todo esto es un esfuerzo, para introducir correcciones al sistema impositivo, el 29 de diciembre, --

del mismo año, se aprueba el proyecto que reforma y adiciona diversas Disposiciones de la Ley de Impuestos sobre la Renta.

Así en 1972, el Gobierno, decidió sacar a la economía de la recesión, a base de expedir el gasto público para que, - por medio del incremento de la demanda, se pudiese reactivar la producción, mediante el uso de la capacidad instalada ociosa y generar así una mayor oferta de empleo.

El presupuesto de 1972, moderadamente expansionista-- al principio, fue objeto de ampliaciones, tanto en el gasto-- corriente como en el de inversión.

Debido a la presión de desahogar la política de gasto y monetaria, en junio de 1972, se anuncia un programa destinado a reactivar a corto plazo, la actividad económica del país. El gasto público se liberó y se ampliaron los recursos financieros destinados al crédito agrícola e hipotecario.

La actividad económica se reanimó notablemente, en -- 1972, la tasa de crecimiento, fue mayor al 7% en términos reales. El Gasto Público, la aceleración de los programas de -- construcción de vivienda, las exportaciones, el turismo, y el consumo privado, fueron los factores dinámicos de esta reactivación. La inversión privada, a pesar de las crecientes uti-

lidades que estaba obteniendo, sólo hizo ajustes indispensables para hacer frente al crecimiento de la demanda.

Ya en plena recuperación económica, se celebró del 19 al 21 de octubre, la VII Convención Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en él se habló de reformar el artículo 4o. constitucional con el propósito de reglamentar la libertad de industria y comercio, a fin de que el Estado se encause y por ende se regule la inversión privada nacional y extranjera. También se habló de la jornada máxima de 40 horas semanales, escala móvil de salarios, seguro social para todos los mexicanos, desaparición de latifundios, rechazo a toda forma de imperialismo y solidaridad de México con el Tercer Mundo.

La aceleración, de la actividad económica interna a partir del segundo semestre de 1972, junto con la escasez de alimentos, a pesar de las importaciones y otras limitantes en la oferta de bienes básicos que provocaron actitudes de acaparamiento y especulación, coincidieron con una inflación a escala mundial, con ajustes al alza en las tasas de intereses financieros del mercado internacional. Como ya se dijo, es aquí donde las presiones inflacionarias internas se suman a las del exterior.

En 1973, la economía se vuelve a disparar, aunque, a diferencia de 1972, con una creciente elevación en los precios y desproporciones en la balanza de pagos.

A mediados del sexenio del Presidente Echeverría, se ven claros, los factores que se combinaron, para condicionar la evolución de la economía, durante los tres primeros años.- Pues mientras ésta crece, durante 1972-1973, se precipita la crisis internacional, se agudiza la situación en la balanza-- de pagos y toman un ritmo de crecimiento, las elevaciones de precios en el déficit de las finanzas públicas y el endeudamiento externo. Con lo anterior, se sientan parcialmente las bases de un desarrollo económico y social más sólido. La política de la Administración del Presidente Echeverría, parte de la decisión de rectificar la pauta de desarrollo puesta en práctica durante la década de los sesenta.

Muchos de los aspectos de la política económica de -- este régimen, en los primeros años, significan un esfuerzo necesario para hacer posible esas reorientaciones de la economía, buscadas por las reformas legales e institucionales. Estos aspectos son principalmente: "a).- El rápido crecimiento-- del gasto público en el sector rural, fundamentalmente en forma de crédito agropecuario e inversiones e infraestructura -- rural; b).- El aceleramiento del gasto en el bienestar social;

c).- Aceptación y promoción de las demandas obreras, originadas por elevación de salarios, para justificar los incrementos de los precios; d).- Multiplicación de la capacidad instalada, en las industrias básicas; y e).- El incremento en los precios y tarifas de los bienes y servicios más importantes - que proporciona el sector público". (14)

A fines de 1973, existían fuertes presiones como para continuar en 1974-1976, con el mismo plan de trabajo, conocido como freno y aceleración, por lo que, al diseñarse la política económica para el año de 1974, se buscó una que coincidiera con la política monetaria y fiscal al servicio de objetivos más amplios que los puramente estabilizadores.

Las características fundamentales de esa política, están dadas por la ampliación de la base del desarrollo, dando preferencia, al Gasto Público a actividades, que dada su naturaleza, son punto de partida para nuevos impulsos económicos, esto es por los aumentos en la producción, especialmente la agrícola, por el fortalecimiento de las finanzas del Sector Público, y por la promoción a la inversión privada productiva.

(14) Guillen Romo, Arturo, Ob. cit. p. 53.

A la par del desarrollo económico, surge la evolución política, pues principia un período de actualización y creación de leyes a fin de optimizar la Administración Pública: "el 17 de noviembre del mismo año,⁽¹⁵⁾ se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana; el 29 de noviembre de 1973,⁽¹⁶⁾ la Ley Federal de Educación; el 17 de enero de 1974,⁽¹⁷⁾ la Ley General de Población; y el 18 de enero de 1974, la Ley Federal de Fomento al Turismo".⁽¹⁸⁾

Durante 1974, la reestructuración de la política económica, se había quedado a medio camino, debido a que no se tomó en cuenta para diseñar dicha política, la situación económica internacional, los problemas agrarios y la creciente -insurgencia obrera en el país. En ese mismo año, para fortalecer la economía del salario y luchar contra la inflación, se crea en mayo, el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consejo de los Trabajadores (FONACOT).

(15) Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1973.

(16) Idem del 29 de noviembre de 1973.

(17) Idem del 17 de enero de 1974.

(18) Idem del 18 de enero de 1974.

Con la tasa de inflación más alta, registrada en los últimos 10 años, terminó 1974, "en promedio, el índice nacional de precios al consumidor creció 24%, ya que estuvo acompañado de un aumento substancial en el saldo de la deuda pública externa (41%), de un crecimiento en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, situación que pasó a representar el 3.5% en 1974 y del 6.2% en 1974". (19)

Una vez más, y utilizando los mismos argumentos de -- años anteriores, se discute la política económica para 1975, estableciéndose una relación lineal, entre el déficit del sector público y la inflación, entre el gasto público y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos; se dijo, que para superar las presiones inflacionarias y de la balanza de pagos, era preciso reducir el déficit público reduciendo los gastos y aumentando los ingresos.

A mediados de 1975, era ya evidente que la economía mexicana, se perfilaba por el camino de una fuerte recesión económica, ésta se advertía en numerosas ramas industriales y se manifestaba con complicaciones tales como: la evolución -- del desempleo, las presiones inflacionarias y la agudización--

(19) Tomado de Tello, Carlos, La Política Económica en México 1970-1976, Ed. Siglo XXI, México, 1979. p. 115.

del desequilibrio externo, así como el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Este deterioro continuo se explica, por el debilitamiento de la demanda externa, la caída de los precios de los artículos de exportación, insuficiencia de producción exportable y menor entrada de turistas extranjeros al país, pagos de la inversión extranjera directa y abonos a la deuda externa, pública y privada.

A pesar, de que se promovió la producción agrícola,-- haciendo más racional su organización institucional, tal objetivo no se logró y fue necesario importar alimentos y otros-- productos agropecuarios.

"En 1975, el producto interno bruto, sólo creció 4.1% en términos reales; la inversión privada disminuyó; el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, pasó a representar el 6.2% en 1974, al 6.8% en 1975; el índice nacional de precios al consumidor aumentó el 15%; el saldo de la deuda pública externa tuvo incremento de 44.9% al pasar de 9.975 millones de dólares en diciembre de 1974 a 14.499 millones de dólares en 1975". (20)

(20) Tello, Carlos, Ob. cit. p. 132.

Con la misma intensidad de años anteriores, los últimos meses de 1975, se caracterizaron por iniciativas de Ley:-- "El 23 de septiembre se envía, la iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor; el 2 de octubre la de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera; el 15 de octubre, la General de Crédito Rural, el 20 del mismo mes, la del Servicio Público de Energía Eléctrica; el 4 -- de noviembre, la de la Zona Económica Exclusiva; el 2 de diciembre, la de Invenciones y Marcas; el 15 de diciembre, la-- General de Asentamientos Humanos y el 22 de diciembre, la Nacional de Educación para Adultos, entre otras". (21)

Otro aspecto del régimen, en los últimos tres años,-- fue la restricción crediticia, que se puso en práctica, aumentando los encajes legales al sistema de intermediación financiera, que esterilizó los recursos adicionales, por medio de convenios especiales, por tal situación, aparecieron conse---cuencias desfavorables sobre los recursos de las institucio---nes.

A principios de 1976, se agudizó el proceso de dismi---nución de los recursos, del sistema bancario privado, así como

(21) Jimenez Castro, Wilborg, Administración Pública para-- el Desarrollo Integral. Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 87.

una constante salida de capital al exterior, lo que hizo que se pensara en una posible devaluación.

Las autoridades monetarias, para establecer la confianza en el tipo de cambio y contener las salidas de capital, permitieron, que los ahorradores, se dolarizaran dentro de la misma banca. Dicha dolarización no presentó una solución estructural, ni siquiera un paliativo a los problemas del sector financiero, el Banco de México, en el mes de agosto y con el objeto de estimular la captación en moneda nacional, autorizó que los depósitos a plazo, de las sociedades financieras, de los bancos de depósito y de las hipotecarias se sujetaran a plazos opcionales.

Conforme se dolariza la economía con el fin de sostener el tipo de cambio, el Sector Público se endeuda a corto y largo plazo. Así la especulación privada contra el peso y la dolarización, se convertía en deuda pública, por tal motivo, a finales del mes de agosto de 1976, era claro que la Economía Nacional, estaba en franco estancamiento inflacionario.

Los indicadores de la actividad industrial prácticamente permanecieron estancados, el volumen de la producción del maíz, sorgo, frijol, caña de azúcar, alfalfa, papa, soya, jitomate y otros productos agrícolas en 1976, era inferior al

de 1975. Una vez más, se comprobaba, que la política monetaria restrictiva había tenido éxito en frenar el crecimiento, -- más no en reducir la inflación, el déficit público y las transacciones con el exterior.

El 31 de agosto de 1976, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, anunció que el Gobierno Mexicano, había decidido modificar la paridad del peso respecto al dólar norteamericano, el Secretario señaló, que no se fijaría un tipo de -- cambio, sino que se dejaría flotar, para que las fuerzas del mercado actuaran sobre el nuevo tipo. Las presiones continuas y sistemáticas para que el gobierno estableciera una paridad-fija, se iniciaron, prácticamente al día siguiente de anunciada la flotación. Por lo que el Banco de México fijó, el 12-- de septiembre del mismo año, una nueva paridad, que fue de--- \$19.70 por dólar la compra y \$19.90 la venta.

A finales de septiembre del año de referencia, con el propósito de incrementar el ahorro y reducir el déficit de-- las finanzas públicas, el Ejecutivo Federal expidió un Decreto, llamado de Austeridad, mediante el cual, se limitaban los gastos corrientes y de inversión del Sector Público.

"El 26 de octubre de 1976, el Banco de México, informó que ya no intervendría necesariamente, para sostener la pa

ridad de 19.90 pesos dólar, lo que implicó una segunda devaluación, volviendo a quedar flotante el tipo de cambio. El 27 de octubre del año en cita, el tipo de cambio fue de \$26.50 por dólar; el día siguiente, es \$26.05 y el último día hábil de ese mes de \$25.50 dólar; al día siguiente, el 26.05 y el 30 de noviembre es de \$25.50. Así, en dos meses, la devaluación fue de más del 100%. (22)

La evolución de la economía, durante 1976, fue desfavorable, pues registró, una notable alza en la tasa de inflación sobre todo a finales del año, y una marcada reducción en el ritmo de la actividad económica. Las presiones inflacionarias, acentuaron el cambio en la estructura de la demanda, la cual no se ha podido adaptar el aparato productivo, creándose situaciones de escasez de producción, en algunas actividades como: la agropecuaria, la petroquímica y la de alimentos; estos factores determinaron, que el producto interno bruto a precios constantes, sólo tuviera un aumento del 2.1%, tasa más baja registrada desde 1953.

En general, todas las actividades, con excepción de la energía eléctrica, la minería, el petróleo y la pesca, registraron tasas de crecimiento del producto interno bruto me-

(22) Padilla Aragón, Enrique, Ob. cit. p. 115.

nores que las alcanzadas en 1975.

Hacia 1977, surgen una serie de ajustes, importantes en la Economía Mexicana, al frente de la cual, se encuentra como principal estadista el Lic. José López Portillo Pacheco, quien implantó un programa de estabilización económica, cuya evolución estuvo determinada, por las dificultades económicas que tuvieron lugar en 1976, así como por las acciones que en el primer año fue llevando a cabo el nuevo Gobierno; con el fin de reestructurar la confianza del público en la estabilidad del valor del peso, y para frenar en forma efectiva el ritmo de la inflación.

En los primeros meses del año, vivió una situación, en la que el nivel de la actividad económica sufría una depresión, al mismo tiempo que la inflación, continuaba a una velocidad, que no se había registrado en el país, desde hacía muchas décadas.

*En el primer trimestre de 1977, el volumen de la producción industrial, se redujo en un 3.5% por debajo del nivel registrado en 1976; el empleo industrial disminuyó en 2.5% -- respecto al año anterior, mientras que los precios al consu--

midor, aumentaron a una tasa mensual promedio de 2.4%". (23)

Con el fin de atenuar el desarrollo de la inflación, se originaron diversas acciones en la política económica. Estas acciones fueron dirigidas, a restaurar la confianza de los ahorradores e inversionistas, estimular la recuperación del sistema financiero, aumentar los ingresos fiscales y proveer los medios necesarios, para la realización de los programas del Gasto Público. Entre éstas destacan los intentos que el nuevo Presidente de la República realizó para afirmar, la seguridad en la capacidad de la política monetaria y fiscal, así como en la organización de la Alianza para la producción. Junto con esto, a iniciativa del Ejecutivo Federal, comenzó una profunda Reforma Administrativa. En el campo de la Política Económica Global, esta reforma establece el marco para una adecuada discusión de los problemas que enfrenta la instrumentación de dicha política.

El juego de estos elementos, explican que conforme transcurrió el primer año, la economía haya evolucionado de una situación inicial, caracterizada por una notable caída en el nivel de la actividad económica y altas tasas de inflación,

(23) Datos tomados del Informe Anual 1977 del Banco de México. México, febrero de 1978. p. 24.

a otra en que el ritmo de la inflación se redujo sensiblemente. Por otra parte, durante el año el producto per cápita se redujo y la tasa de desempleo aumentó considerablemente.

No obstante lo anterior, la economía se movió en forma significativa hacia la superación de la grave crisis que enfrentaba al comienzo del año.

C A P I T U L O I I I

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

A).- ANTECEDENTES

B).- PROGRAMA GLOBAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA

A).- ANTECEDENTES

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

En los últimos 60 años, el Ejecutivo Federal, recu---
rrió en forma creciente, a nuevas formas de acción, para for-
talecer la capacidad de dirección política y económica del Es
tado. Lo cual generó en ocasiones problemas de coordinación-
entre las Dependencias Centralizadas y las Entidades Paraesta-
tales.

Debido a la falta de orden, se dieron diversos inten-
tos para lograr una eficaz coordinación de los Organismos Pú-
blicos, así como el establecimiento de sistemas instituciona-
les de modernización administrativa (casi siempre fueron par-
ciales) que buscaban incrementar su eficacia. Entre éstos in-
tentos cabe mencionar los siguientes:

1.- Departamento de Contraloría.

Fue creado en la Ley de Secretarías de Estado, hecho-
que se publicó en el Diario Oficial, del 31 de diciembre de -
1917, el Departamento de Contraloría, funcionó hasta 1934, y-
tuvo entre otras atribuciones, la de realizar estudios ten-
dientes al mejoramiento de la Administración Pública.

2.- Departamento de Presupuesto de la Federación.

"Funcionó de 1928 a 1932, dependiendo directamente -- del Presidente de la República, tuvo entre otras funciones -- "la de hacer estudios sobre Organización Administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo, con fines de economía y eficiencia para el servicio público".⁽¹⁾ Estas--- funciones fueron absorbidas en 1932, por la Oficina Técnica-- Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.- Comisiones de Eficiencia.

Por disposiciones de las Leyes de Secretarías de 1935 y 1939, se sentaron las bases, para los titulares de cada Dependencia del Sector Público y que se encargaran de dirigir-- modificaciones internas de sus respectivas instituciones, delegando funciones a sus subalternos, de acuerdo con ciertos-- requisitos. En algunas Dependencias, funcionaron durante algún tiempo esas Comisiones.

(1) Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación, Diario Oficial 8 de junio de 1928.

4.- Comisión Intersecretarial.

En 1943, se realizó un esfuerzo por reformar y coordinar de una manera amplia, las actividades de la administración pública. Por lo que el Ejecutivo acordó crear una comisión Intersecretarial, dicha comisión, quedaría integrada por los Subsecretarios del ramo y Secretarios Generales de los Departamentos Administrativos, así como un representante de la Procuraduría General de la República. Entre otras funciones a la comisión se le encargó: "Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos". (2)

5.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946.

Esta ley, fue publicada el 7 de diciembre de 1946, otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, diversas funciones como las de Órgano Central--

(2) Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Ed. INAP. México 1975, p. 101.

de organización y métodos, para coordinar el mejoramiento --- administrativo de las Dependencias, hacer estudios de macroor- ganización, sugerir al jefe del Ejecutivo, medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública, y asesorar en- la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran. El órgano operativo encargado de estas tareas, fue la Direc- ción Técnica de Organización Administrativa. Por falta de un apoyo suficiente, no se cumplen los objetivos señalados a es- ta Secretaría. En 1950, cuando el Banco de México, creó las- primeras unidades de análisis administrativo, con caracterís- ticas estructurales y técnicas apropiadas para revisar, perma- nentemente el ámbito interno de una dependencia.

En el lapso comprendido de 1954-1964, se crean, algu- nas unidades de organización y métodos, en aquellas entidades que contaban con mayores recursos técnicos y financieros.

6.- La Secretaría de la Presidencia y la Comisión de la Administración Pública.

La ley de Secretarías y Departamento de Estado de --- 1958, estableció la Secretaría de la Presidencia, la cual, --- adopta la facultad de estudiar la Reforma Administrativa del- Sector Público, que tenía la Secretaría de Bienes Nacionales. Con base en esa facultad, en abril de 1975, se estableció la-

Comisión de Administración Pública. Esta Comisión estuvo inicialmente presidida por un Director Jurídico Consultivo e integrada por los Directores de Planeación, de Inversiones Públicas y un Subdirector Jurídico Consultivo. En 1967, tras un estudio, la Comisión elaboró un programa intitulado "Informe sobre las Reformas a la Administración Pública", cuyas recomendaciones más importantes eran: agrupar y clasificar por sectores de actividad nacional, a las Secretarías y Departamentos de Estado, a los Organismos Descentralizados y a las Empresas de Participación Estatal, así mismo, analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñaban las diversas entidades; localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y los impedimentos para el debido desarrollo de dichas actividades, así como proponer lo necesario, con el fin de que la Organización Administrativa, correspondiera a las finalidades que se persiguen.

Por considerarse, poco funcional el resolver todos los problemas, que implicaba una reforma administrativa a partir de una sola unidad central, la Comisión recomendó que cada Dependencia, contara con una Unidad de Asesoría Técnica -- Permanente que se llamó Organización y Métodos. Estas unidades se encargaban de analizar y proponer medidas de estructura administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada Dependencia.

Las medidas tomadas para reformar la Administración, fueron aisladas o relegadas a estudios sin importancia, debido a la falta de un instrumento legal, de una participación--suficiente y de un apoyo decidido.

Desde el principio de su régimen, el Licenciado Luis Echeverría, tomó interés directo en promover las reformas administrativas del Sector Público. Convocó a una reunión de--trabajo a los Secretarios de Estado, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y al Secretario Técnico de la Comisión--de Administración Pública. Como resultado de esta reunión,--el Presidente de la República, promulgó, el 28 de enero de --1971, un acuerdo, que fija las bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Esta disposición encomendó a los Titulares de cada Dependencia, la creación de Comisiones In--ternas de Administración, auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de las Unidades de Programación, ésta última se creó, por acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial del 11 de marzo de 1971, que tenía --como principal finalidad vincular las reformas concretas, los objetivos y metas de las Dependencias con la programación del Sector Público en su conjunto.

Las Comisiones Internas de Administración, estaban en cargadas de planear, formular y ejecutar, las reformas rela--

tivas a las esferas de acción de cada Dependencia.

La Secretaría de la Presidencia, sería la encargada-- de compatibilizar, promover, coordinar e implantar las reformas comunes a dos o más Dependencias Públicas. Para llevar-- a cabo estas funciones, se creó la Dirección General de Estudios Administrativos, que inició sus funciones el 10. de febrero de 1971. Dicha Dirección sustituyó a la Comisión de Administración Pública, el nuevo organismo, elaboró las bases, para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaborados hasta esa fecha. En el programa, se fija, quienes deberfan ser los responsables operativos de las-- Dependencias, para propiciar una adecuada infraestructura de comunicación, que permitiera contar con un marco de referencia y un criterio común, para desarrollar las reformas que habría de llevarse a cabo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Hemos visto, que los cambios a la estructura y procedimientos del Sector Público, en los últimos 60 años, constituyen los antecedentes, para una reorganización en la Administración Pública. "La citada reorganización tiene como cambios principales: a).- Reagrupar por sectores las funciones-

antes dispersas; b).- Integrar en una sola Secretaría (Programación y Presupuesto) las funciones de: 1.- Planear y controlar presupuestalmente el gasto público; 2.- Programar y controlar las actividades del Sector Paraestatal; 3.- Elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como programar su funcionamiento y evaluar los resultados de su gestión; c).- Agrupar las entidades paraestatales sectorialmente; d).- Transformar la Dirección General de Estudios Administrativos, de la desaparecida Secretaría de la Presidencia, en la Coordinación General de Estudios Administrativos, que depende directamente del Presidente de la República". (3)

Marco Global de Referencia.

Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativa, están tomadas en cuanto al eje de la Reforma Administrativa, el cual está constituido, por la formación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que corresponde el manejo global del Proceso de Planeación Económica y Social. La decisión más importante, que se tomó para apoyar esta reforma, fue haber dividido la Secretaría de Hacienda, en Ingre

(3) Carrillo Castro, Alejandro, Ob. cit. p. 108.

so a) y b), son con el fin de fijar una convención de análisis programático que se tome para obtener consistencia en las acciones que realizan diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal con objetivos comunes. Es el establecimiento jurídico operativo de los sectores administrativos, el que tiene por objeto vincular las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control de las actividades de las Dependencias de la Administración Pública, con la intención de que éstas, alcancen mayor coherencia. En base a esto, la Convención Sectorial, persigue garantizar, que las entidades para-estatales, observen las directrices generales, que habrán de dar, relación a las actividades del sector, conforme a los propósitos de congruencia global de la Administración. La implantación sectorial, no genera una relación de dependencia jerárquica-directa, entre los coordinadores de sector y los titulares de las entidades que lo integran. Lo que se encomienda al Coordinador de Sector, es armonizar las políticas y acciones de las Entidades Paraestatales. Un caso concreto son: Las tareas que la Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, que tendrán, para efectos de sectorización, un triple carácter: normativas, de vigilancia y control y supletorias. Asimismo, deben coadyuvar a fortalecer, la acción de los coordinadores del sector, vigilando que ningún nivel de decisión, sirva de pretexto para la subsistitu-

ción o duplicación de las funciones operativas, que a cada Dependencia corresponden. Tanto en el aspecto normativo como en el de vigilancia y control, la Secretaría de Programación y -- Presupuesto, se relaciona con las demás Entidades del Sector-- Público, a través de tres tareas permanentes: a).- Formula-- ción del programa y el presupuesto de la Administración Públi-- ca, que incluye la evaluación dinámica de la ocupación Gubernamental; b).- El ejercicio del presupuesto, que incluye los aspectos en materia de control, auditoria y contabilidad, adquisiciones y contratos de obra; c).- La producción de siste-- mación de la información económico-social". (4)

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la dependencia normativa de vigilancia y control, se relaciona-- con las demás entidades del sector Público en las siguientes-- actividades: a).- La elaboración del programa financiero del Sector Público; b).- La autorización para gestionar y contra-- tar financiamientos; c).- El control y vigilancia en el uso de recursos provenientes de financiamientos; d).- La opera-- ción de su sistema de información necesario para conocer, vi-- gilar y evaluar la situación crediticia y facilitar la progra-- mación eficiente de la deuda pública". (5)

(4) Carrillo Castro, Alejandro, Ob. cit. p. 115.

(5) Jimenez Castro, Wilburg, Ob. cit. p. 218.

Así pues, la coordinación sectorial, resulta de la articulación de los distintos niveles de decisión: el Presidente de la República; los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos; así como las Entidades Paraestatales agrupadas sectorialmente. A cada uno de estos niveles, corresponde decisiones, funciones y responsabilidades específicas.

B).- PROGRAMA GLOBAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

De acuerdo a los lineamientos referidos anteriormente, la programación de la reforma, debe ser un esfuerzo permanente y sistemático que pretenda conseguir una respuesta orgánico-adaptativa del sector público, en todas sus áreas y niveles para las tareas que tiene encomendadas. Por ello, se puede decir, que son cinco los objetivos globales de la reforma administrativa.

1.- "Organizar al Gobierno para reorganizar al País, mediante una Reforma Administrativa, para el desarrollo económico y social que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

2.- "Adoptar la programación como instrumento funda---

mental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3.-"Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo garantice los derechos de los trabajadores, permitiendo un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

4.-"Contribuir al fortalecimiento de la Organización Política y al Federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos, mediante los cuales, la Administración Pública Federal, respetando la autonomía de cada uno de los poderes-- Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y por otra una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno, Federación, Estados y Municipios, en los procesos de Desarrollo Económico y Social del país.

5.-"Mejorar la administración de justicia, para fortalecer las instituciones, que se han establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la Seguridad Jurídica, en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y-- consolidar así su confianza en las Instituciones". (6)

(6) Carrillo Castro, Alejandro, Exposición en la Tercera Reunión del Gabinete, Palacio Nacional, 21 de diciembre de 1977.

En cumplimiento, de los tres primeros objetivos globales demanda, programar las acciones de reforma de la administración, a fin de que constituyan un proceso institucional permanente articulado y participativo, que esté dentro de un marco global de congruencia, que responsabilice a los titulares de las Dependencias Centrales y de las Entidades Paraestatales, de los proyectos específicos, que le corresponden y que permita articular del Ejecutivo, la programación global y la evaluación permanente de los resultados obtenidos, a fin de que en la Administración Pública, se forme un instrumento eficaz, que garantice la eficiencia y la coherencia de las acciones, que integran los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social y que atienda a las prioridades, que fije el titular del Ejecutivo.

Para la programación de las acciones, se distinguieron, tres áreas básicas de análisis y reestructuración.

La primera, de los sistemas substantivos o institucionales de operación, o sea la que se refiere a las funciones encomendadas, por una parte, a las distintas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, tanto en su calidad de Dependencias Centrales de Gobierno, como bajo la modalidad de Coordinadores de Sector, y por la otra, los objetivos que tienen a su cargo las Entidades de la Administración Pública Para

estatal, tanto en lo particular como formando parte de un sector de actividad económica y social del país.

La segunda, es la de los sistemas adjetivos o de apoyo-común a toda la administración, presupuesto, información, estadística, contabilidad y evaluación de resultados comunes a todas las Dependencias y Entidades de la Administración.

La tercera, integrada por los sistemas de administración de los recursos humanos, que comprende el análisis y revisión de los problemas de capacitación, contratación, calificación, promoción y seguridad social y desarrollo de los trabajadores al servicio del Estado.

A fin de cumplir, el cuarto objetivo global, se previó la elaboración de un proyecto de acuerdo Presidencial, para el establecimiento del mecanismo de celebración de convenios únicos de coordinación con los Estados.

Con el propósito de alcanzar el último de los objetivos globales, se previeron las medidas siguientes: modificación a la Ley de Reforma Agraria, cambios a la Ley de Tierras Ociosas, Reformas a la Ley de Amparo en Materia Agraria, creación de los Tribunales Agrarios, modificación de los Juzgados Populares, aumento de Defensores de Oficio, modificación de la

competencia en el ramo civil, modificación por materia en el--
ramo familiar de lo civil, creación de la carrera judicial, --
desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación, amplia--
ción en las atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Admi--
nistrativo del Distrito Federal, modificación a fondo de los--
Juzgados Calificadores y de la Ley de Responsabilidades, Fede--
ralización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, agiliza--
ción de los procedimientos laborales, en conflictos colectivos
y desconcentración de la Procuraduría de la Defensa del Traba--
jo.

Programas que Integran el Plan Global.

Ya que se han anotado los objetivos del Plan de Refor--
ma, es necesario ver sus avances. Estos, son los que integran
el programa global y se dividen en cuatro etapas, que son me--
ras convicciones de análisis, ya que en realidad se trata de --
una tarea permanente, cuya organización promoción y evaluación
son constantes. Es decir éstas etapas son vías paralelas, que
se interrelacionan y se complementan, para profundizar en los--
distintos aspectos de un proceso unitario y permanente, del --
que cada titular, asume la responsabilidad en su respectivo --
Sector y entidad.

*Primera etapa.- Se inicia formalmente, con la reunión-

del gabinete del 28 de enero de 1977, estuvo básicamente orientada, a lograr la mejor organización institucional de la administración, estableciendo con claridad y precisión las funciones que competen a las diversas Dependencias del Ejecutivo, a fin de evitar duplicidad de funciones.

Con esta etapa, se definió la estructura, transfirieron responsabilidades y se crearon nuevas obligaciones; a fin de establecer áreas más precisas de competencia en las Dependencias del Gobierno Federal.

"Segunda Etapa.- En ella, se sectoriza la actividad de la Administración pública, se hizo, la integración en un segundo plano o nivel, de las actividades de Dependencias y Entidades Paraestatales, que coincidían en el mismo tipo de problemas, a fin de armonizar funciones. La responsabilidad de dicha Coordinación Sectorial, se asignó a las Dependencias Centrales del Ejecutivo, que se harán cargo de planear, dirigir, integrar, controlar, vigilar y evaluar las Entidades Paraestatales, agrupadas bajo su coordinación.

"Tercera Etapa.- Se inicia en diciembre de 1977, encontrándose fundamentalmente orientada, a la coordinación intersectorial. Con los avances de la reforma se institucionalizó el sistema nacional de evaluación, establecido por acuerdo pre

sidencial del 21 de octubre de 1977, bajo la Coordinación de-- la Presidencia de la República. Con esto, se complementan y-- refuerzan los instrumentos establecidos para programar, presu- puestar y coordinar las acciones de la Administración Pública.

"Cuarta Etapa.- Dentro de la mencionada, se inscribe--- la participación ciudadana en las acciones y en la reforma de- la Administración Pública. "El 18 de abril de 1978, el Presi- dente de la República, ordenó preparar el inicio de la Cuarta- Etapa del Programa de la Reforma Administrativa, que tiene co- mo objetivo fundamental dos funciones: ver y garantizar la par- ticipación ciudadana en la programación y ejecución de las ac- ciones de Reforma Administrativa". (23)

(23) Carrillo Castro, Alejandro, Avances de las Tres Etapas -- del Programa de Reforma Administrativa e Inicio de la --- Cuarta. Palacio Nacional, 22 de junio de 1978, Op.cit.--- p. sin número.

C A P I T U L O I V

EL SISTEMA IMPOSITIVO EN SUS DIFERENTES ETAPAS

- A) .- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS IMPUESTOS
ROMA GRECIA, EDAD MEDIA E INGLATERRA
- B) .- ANTECEDENTES CONTEMPORANEOS DEL IMPUESTO
- C) .- EL SISTEMA IMPOSITIVO EN SUS DIFERENTES
ETAPAS A TRAVES DE LAS CONSTITUCIONES QUE
HAN REGIDO A MEXICO
- D) .- DEFINICION DEL IMPUESTO Y SU CLASIFICACION

EL SISTEMA IMPOSITIVO EN SUS DIFERENTES ETAPAS

EL IMPUESTO

ANTECEDENTES HISTORICOS, GRECIA

En Grecia, no existieron los Impuestos propiamente dichos, pues su Hacienda Pública, estaba inspirada en el principio de interés público, no se le puede comparar a lo que hoy-- conocemos con el nombre de sistema fiscal, ya que las cargas-- impuestas eran voluntarias y entre Estado e individuo habfa-- una relación de auxilio. Por lo que, existió la idea entre -- los griegos de que las cargas fiscales constitufan un deshonor, ya que los pueblos que conquistaban, tenfan que pagar tributos muy altos, sin embargo las prestaciones que eran voluntarias-- y consecuencia de una relación de auxilio, constitufan un honor para los griegos y a éstas, se les llamaba liturgias.

ROMA

La existencia del pueblo Romano, siempre estuvo regulada por el Derecho y la actividad financiera, no puede haber sido la excepción, pues quedó encuadrada en el ámbito jurídico, por lo que el Derecho Fiscal Romano, no puede considerarse como antecedente del Derecho Fiscal Contemporáneo, en --

virtud de que persigue fines distintos, porque mientras, el--- primero, es un ejemplo claro de imposición de tributos, que--- recaen sobre pueblos que son conquistados, quienes de modo permanente sufragarán el gasto público. El segundo busca solven- tar el gastos público, repartiendo la carga fiscal entre sus--- ciudadanos, de manera proporcional y equitativa.

EDAD MEDIA

En la Edad Media, España, pierde toda relación entre el erario público y patrimonio regio, ya que el feudalismo es co- partícipe del poder político, hasta el extremo de desafiar la- autoridad del Rey, decayendo el sistema tributario del Estado, por la inmunidad del feudo, apareciendo con vicios de legali- dad, las transacciones de voluntariedad del impuesto y las ne- cesidades financieras que adolecen de seguridad para erogacio- nes de beneficio colectivo.

INGLATERRA

Al igual que en España, el descontento por las medidas impositivas, era grande y tras un sin número de revueltas, sur- gió el parlamento, quienes tienen íntima relación con las nece- sidades del Reino y en forma democrática se determina la impo- sición de tributos para la corona. Es en este país, en donde-

el Derecho Tributario forma sus bases, en virtud de que se vislumbra un buen régimen tributario, de tal forma que vemos la existencia de impuestos bien definidos, tal es el caso del RELIEVE, impuesto que se pagaba cuando un feudo formaba parte de la herencia que habría de aprovechar algún pariente colateral, asimismo, se establecieron gravámenes aduanales, afectaciones en especie, como la participación de la producción de la tierra, impuestos en metálico, cargas en grano y por cabeza de animal.

ANTECEDENTES CONTEMPORANEOS DEL IMPUESTO

Con la Revolución Francesa y por los cambios sufridos, nacen dos teorías, que van a tener repercusión en el Derecho Constitucional Tributario: la Teoría de la División de Poderes y la del Contrato Social.

Los Estados, en ese entonces y de acuerdo a las Teorías enunciadas, se enfrentaron a dos problemas:

1.- ¿Qué Órgano del Estado, debe ser el encargado de ordenar los ingresos y los gastos públicos?.

2.- ¿Qué Garantías, debe tener el individuo en la órbita fiscal?.

De tal forma, vemos que al Poder Legislativo, le corresponde la representación del pueblo y al Poder Ejecutivo--- la representación del Estado; ambos poderes tenían que negociar, para el establecimiento y la solución de necesidades. -- Posteriormente se consideró pertinente la creación de una Legislación Tributaria Permanente, reglamentación que se pondría a consideración, de los poderes antes mencionados y observamos como en este período, los diversos países del orbe, principian a asimilar las experiencias de Francia. Años más tarde surgen diversas legislaciones en materia fiscal y con ellas modalidades propias de cada país, en esa forma vemos como surge el Impuesto sobre la Renta. "En Estados Unidos en el año de 1862, - el impuesto, es declarado Inconstitucional por la Suprema Corte, volviendo a surgir en forma definitiva en el año de 1914, - con motivo de la Primera Guerra Mundial". (1)

De la misma forma, nos damos cuenta que en Rusia, el impuesto más importante y que ha servido para aumentar el capital de la Hacienda Pública, es: EL IMPUESTO GENERAL SOBRE EL GASTO, dicho impuesto tiene como fin, elevar el costo de satisfactores para disminuir la demanda y como consecuencia, pro

(1) Enciclopedia Jurídica Omega, Tomo V, p. 89. Ed. Bibliográfica, Argentina, Buenos Aires.

vocar el ahorro forzoso, considerable en el total de sus ingresos.

EL SISTEMA IMPOSITIVO EN SUS DIFERENTES ETAPAS
A TRAVES DE LAS CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDIDO-
A MEXICO.

Principiaremos con la Constitución Política de la monarquía Española, firmada en Cádiz, el 18 de marzo de 1812, que es mejor conocida con el nombre de LA CONSTITUCION GADITANA, esta Constitución, en su artículo primero consagraba: "La Nación Española, es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios".⁽²⁾ Lo anterior significa que dicha norma jurídica suprema, consideraba parte de la Nación Española, no sólo a los peninsulares, sino también a aquellos que habitaban sus colonias, incluyendo a la nueva España. De acuerdo con el artículo quinto, fracción primera, de la norma máxima citada se -- consideró Españoles a "Todos los hombres libres, nacidos y ave cindados en los dominios de las Españas y a los hijos de éstos",⁽³⁾ esta categoría, abarcó a la población nativa de sus co lonias, con lo que los habitantes de la Nueva España, aún los aborígenes, eran considerados españoles y por lo tanto, forma-

(2) Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1967.

(3) Idem, Ob. cit.

ban parte de la Nación.

De importancia relevante para mi tema es el artículo--- octavo, de dicha Constitución, que decía: "También, está obligado todo español sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes, para los gastos del Estado", ésto significó que los habitantes de la Nueva España, por el hecho de ser considerados españoles, deberían contribuir a los gastos del Estado, aquí se manifiesta la consagración del principio de la proporcionalidad de los impuestos, sin embargo no hace mención a la equidad con la que frecuentemente se confundió.

Las Facultades para establecer impuestos, estaban depositadas en las cortes, que tenían su fundamento legal a través del artículo 131 Constitucional, en sus diferentes fracciones de las cuales mencionaremos las más relevantes.

"1.- Proponer y decretar las leyes, interpretarlas y derogarlas en el caso necesario.

12.- Fijar los gastos de la Administración Pública.

13.- Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

15.- Aprobar el repartimiento de las contribuciones -- entre las provincias.

16.- Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

17.- Establecer las aduanas y aranceles de derechos".⁽⁴⁾

Por su parte el rey, no podía imponer por sí, contribuciones, ya fueran éstas directas o indirectas, ni hacer pedidos bajo su nombre o para cualquier objeto, pues éstas, siempre deberfan de ser decretadas por las cortes, ésto fue establecido por la fracción octava del artículo 172; el título siete de dicho mandamiento constitucional, trataba de las contribuciones y tenía un sólo capítulo.

Las contribuciones, eran decretadas o confirmadas por las cortes y podfan establecer no sólo los impuestos generales, sino los provinciales y hasta los municipales, como lo previene el artículo 338; por lo que las cargas fiscales eran repartidas, según el artículo 139, entre los españoles en proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio.

(4) México a través de sus Constituciones, 1967. Ob. cit.

El artículo 340, determinaba que las contribuciones -- deberfan ser proporcionales a los gastos públicos, es decir, -- que no se podfan establecer más contribuciones que las necesarias para cubrir los mismos. Pero el plan de las imposiciones fiscales era presentado a las cortes, por el Secretario del -- Despacho de la Hacienda, junto con el presupuesto de gasto, -- tal como lo contemplaba el artículo 342.

En el artículo 343, se fija un derecho de veto, que el rey podía ejercer, cuando le pareciere que una contribución -- era perjudicial o gravosa y presentando a su vez las modificaciones que creyera conveniente.

A medida que evoluciona la vida en México, se observa una variedad de cambios en materia impositiva, sobre todo en -- la época posterior a la Independencia. Tal es el caso del Decreto Constitucional, para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingan, el 22 de Octubre de 1814, el capítulo IV, de dicho decreto trataba de: La Igualdad, Seguridad, -- Propiedad y Libertad de los ciudadanos. En este párrafo estaba insertado el artículo 36, de dicho ordenamiento, que establecía: "Las contribuciones públicas, no son extorsiones de -- la sociedad, sino donaciones, que hacen los ciudadanos para aumentar la garantía de Seguridad y la Defensa". (5)

(5) México, a través de sus Constituciones, Ob. cit., 1967.

El artículo 41, formaba parte del capítulo VI, cuyo título era "De las obligaciones de los ciudadanos" y entre las cuales, se mencionaba, una disposición a contribuir a los gastos públicos.

El artículo 175, mencionaba crear una intendencia general que debía de administrar las rentas y fondos nacionales.

El artículo 50, enumeraba las facultades exclusivas -- del congreso general, de establecer contribuciones necesarias, para sufragar los gastos, reglamenta su recaudación y determina su inversión con un informe de cuentas anuales que debería de rendir el gobierno, esta Constitución, no contuvo ninguna-- disposición, que estableciera como deberían de ser los impuestos, sino que se concretó a la forma de imponerlos. Durante-- la vigencia, de los mencionados preceptos constitucionales, la Hacienda Pública Mexicana, percibía la mayor parte de sus ingresos de los impuestos de importación, que provenían princi-- palmente, de las aduanas marítimas, en razón de que el comer-- cio marítimo en Europa era muy importante. Esto si puede considerarse un atraso, ya que significaba que México dependía -- fundamentalmente del comercio con Europa, tal situación se dió porque aún no existían industrias en el país y las manu-- factu-- ras tenían que ser importadas; se trató de que la mayor parte-- de los ingresos del Estado, provinieran de impuestos directos,

asimismo se procuró de poner fin a las alcabalas, que eran consideradas como un daño para la economía nacional, sin que ser-
abolidas en este período y es hasta la Constitución de 1824,--
cuando se creó el decreto de abolición de las mismas, el cual-
fue publicado con fecha 10 de octubre de 1846.

La Constitución del 5 de febrero de 1857.- Es en sí --
el antecedente más próximo de la Constitución actual, no sólo-
cronológicamente, sino en cuanto al fondo de su contenido, en-
la sección dos nos habla de los Mexicanos y el artículo 31 con-
tenía las obligaciones de éstos y por ello vemos la similitud-
de dichos preceptos, considerando el de aquella época con el--
de la actual, pues el texto de esta última dice: "Es obligación
de todo mexicano, contribuir para los gastos públicos de la Fe-
deración, como del Estado y del Municipio en que reside, de la
manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

A partir de esta Constitución, los impuestos, deberían
de llenar los requisitos de proporcionalidad y equidad que an-
tes no habían sido obligatorios, así como se consagró, el Prin-
cipio de Legalidad, el de Generalidad y de Destino que signifi-
ca que lo recaudado mediante los impuestos tenía que ser obli-
gatoriamente aplicado a los gastos públicos.

El artículo 72, estaba ubicado en el título III, de --

las facultades del Congreso y con su fracción VII, se establecía, que éste tenía facultades "Para aprobar el presupuesto--- de los gastos de la Federación", que anualmente debe presentar el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

En la Constitución vigente, esta facultad ha sido dividida en dos distintas fracciones. La primera, se refiere a la aprobación del gasto público, contenida en la fracción IV del artículo 74, de la norma establecida, y la segunda parte, trata sobre la imposición de las contribuciones necesarias, para cubrir el monto del presupuesto, contenido lo anterior en la fracción VII del artículo 73.

Es aquí, donde mencionaremos los requisitos que deben satisfacer los impuestos y que claramente se establecen en la Constitución vigente, y para efecto de cumplir con las obligaciones tributarias el artículo 31 establece: "Son obligaciones de los Mexicanos: Fracción 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".

Por lo que toca a los requisitos que deben cubrir los impuestos, de acuerdo a nuestra Norma máxima Suprema, diremos-

que son:

1) Requisito de Legalidad.- Pretende que todos los impuestos sean establecidos mediante leyes, tanto en un aspecto-material como formal.

2) Requisito de Generalidad.- Se refiere a que el impuesto abarque a todos los sujetos del mismo.

3) Requisito de Igualdad.- Pretende que a todos los sujetos, con la misma capacidad contributiva le sean requeridos-en igual forma.

4) Requisito de Proporcionalidad.- Implica, que el monto del impuesto esté en relación con la capacidad contributiva de los sujetos.

5) Requisito de Equidad.- Consiste en lo justo que debe ser el monto del impuesto.

6) Requisito de Destino.- Se refiere al fin a que se debe encausar el impuesto y éste no debe ser otro, que la sufraga ción del gasto público previsto en el presupuesto de egresos.

7) Requisito de Anualidad.- Este implica, que exista --

ron este requisito, tal es el caso de las Leyes Centralistas-- de 1836, y la Constitución de 1857, en donde se estableció categóricamente, la obligación expresa para el Poder Legislativo, de que las contribuciones o impuestos, tendrían que establecerse mediante una ley, es por ello que en las mencionadas leyes-- de 1836, y en su artículo tercero, se habla de las obligacio-- nes del mexicano, concretamente, en la fracción II, de dicho-- artículo que decía: "Es obligación de todo mexicano, cooperar-- a los gastos del Estado, con las contribuciones que establez-- can las leyes". Por su parte la Constitución de 1857, en el-- artículo 31, trataba en forma similar, el renglón correspon-- diente a las obligaciones de los mexicanos.

De la fracción IV, del mismo artículo.- Es de donde se deriva la existencia del requisito de Destino de los impuestos, sus antecedentes son varios, el más antiguo lo encontramos, en la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 341 estable-- cía: "Para que las Cortes, puedan solventar los gastos, en todas las ramas del servicio público, las contribuciones deberán cubrirlo...". Posteriormente la Constitución de Apatzingan de 1814, en el artículo 41, versaba sobre las obligaciones de los ciudadanos, y entre éstas estaba comprendida la de "una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos".

Durante México Independiente, la Constitución de 1824-

nos habla de las facultades del Congreso General, en su artículo 50, y en la fracción VIII, le otorga facultades para "Fijar los gastos generales y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos". Las Leyes Centralistas de 1836, de igual forma establecieron el requisito de Destino y en el artículo 30., nos habla de las obligaciones del mexicano, de tal forma que en su fracción II, le impone la obligación de cooperar, a los gastos del Estado, con las contribuciones que establezcan las leyes. Asimismo, las bases de la Organización Política de la República Mexicana, han sido todas y cada una de las Constituciones existentes y se puede decir, que el antecedente más próximo a la Constitución vigente, lo encontramos en la Constitución de 1857, es por ello que sin querer en muchas ocasiones, nos vemos en la necesidad de mencionar repetidas veces dicho ordenamiento legal.

La Generalidad y la Igualdad, son considerados también requisitos constitucionales, para la validez de los impuestos, encontrando ambos su fundamento legal en los artículos 12 y 13, en virtud de los cuales sus antecedentes son los mismos.

El artículo 12, de la Constitución vigente, tiene dos antecedentes importantes, involucrados con la Generalidad y la Igualdad, como requisitos máximos para la validez de cualquier impuesto: El artículo 20. de la Constitución de Apatzin-

gan establecía, "Ningún ciudadano, podrá obtener más ventajas- que las que haya merecido, por servicios hechos al Estado".--- Con lo anterior, se establece la igualdad de los hombres ante- la ley.

Posteriormente, la Constitución de 1857, reafirma esta circunstancia.

El requisito de competencia, se refiere fundamentalmen- te, a la facultad que tiene la Federación de establecer los im puestos, misma que se consagra en la fracción VII del artículo 73 de nuestra Carta Magna, el cual versa de la siguiente forma: "El Congreso, tiene la facultad: fracción VII.- Para imponer-- las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto".

De lo anterior, se deduce que como consecuencia de es- ta facultad, nadie sino el Congreso de la Unión, puede estable- cer contribuciones federales, en el caso hipotético de que al- guna autoridad federal, estableciera algún impuesto, éste obvia- mente sería inconstitucional, salvo en el caso de las facultades extraordinarias, sin embargo, este caso aún no se ha dado, pero en la práctica, vemos como este requisito puede ser vio-- lado por los Estados, al establecer un impuesto sobre una mate ria ajena a su competencia.

DEFINICION DEL IMPUESTO

Es necesario, que en nuestra exposición, demos un concepto amplio del impuesto, para evitar con ello una mala interpretación de tal concepto. De los libros consultados la que más llamó mi atención fue la definición que nos da Francisco Nitti, que nos dice: "El impuesto, es la cuota, parte de la riqueza, de los ciudadanos que dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de Derecho Administrativo, para oponerlos en condiciones, de proveer a la satisfacción de necesidades colectivas. Su carácter, es coactivo y su producto, se destina a la realización de los servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible". (6)

Por lo que se refiere a la definición, que nos da el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2o., nos dice: "Impuesto son las prestaciones, en dinero o en especie, que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas o morales, para cubrir gastos públicos." (7)

(6) Nitti, Francisco, Principios de la Ciencia de las Finanzas, Ed. Buenos Aires, p. 147.

(7) Código Fiscal de la Federación, Ed. Porrúa.

De las anteriores definiciones se puede deducir, que-- la primera es por demás explícita y objetiva, en tanto que la segunda, por su misma brevedad, deja descubiertos algunos puntos que considero importantes, como es el hecho, de que el impuesto, debe formar parte de la riqueza de los ciudadanos, ésto es a mi forma de ver, para evitar lo que más adelante clasifican los autores como Impuestos Indirectos; otro punto importante, lo es el destino, que tienen los tributos, y a su vez, se hace mención a la forma de recaudación, al hablar de los entes locales de Derecho Administrativo, quienes tácitamente tienen a su cargo esa función, pues es aquí donde se puede delimitar perfectamente al impuesto, de cualquier otra percepción que--- tenga que ver con el Estado.

El fin que se persigue, tal como lo expresa la definición seleccionada para este estudio, viene a concretar la finalidad del impuesto, pues al hablar de necesidades colectivas, se está incurriendo tácitamente. en la afirmación de que el im puesto, traerá siempre aparejado un beneficio común y no así el pago de un servicio o una prestación, ni de una renta, ni de cualquier otro similar. La enfatización, que se hace de que-- se destinarán los impuestos, a la realización de servicios de utilidad Federal y de naturaleza indivisible, no es otra cosa, que la descripción breve del fin que se persigue con la reacción de normas tributarias, ya que si éstas no existiesen con-

sidero que de mutuo propio, nadie aportaría nada para la comunidad.

CLASIFICACION DE IMPUESTOS

Una clasificación importante, es la división de los impuestos: Directos e Indirectos.

Impuestos Directos.- Son los que paga la misma persona a la cual está destinado, según la ley y se pueden encontrar los siguientes:
Impuestos sobre salarios, sobre la propiedad de la tierra o edificios.

Impuestos Indirectos.- Son los que pagan, total o parcialmente distintas personas a las designadas por la ley, tal es el caso de los sujetos agravados y podemos encontrar un ejemplo clásico, en el impuesto al tabaco, en donde la ley señala, a las fábricas como sujetos de impuestos, éstas elaboran el producto, le ponen un precio de fabricación, le incluyen la ganancia y le agregan el impuesto, de tal forma que el gravamen repercute en los consumidores.

Como se observa en la clasificación anterior, se atiende para el establecimiento de la misma al sujeto obligado a pagar, la ley general, señala cuales son los sujetos obligados a pagar personalmente los impuestos, en este caso se estará hablando de Impuestos Directos. Sin embargo, la ley permite que el sujeto obligado al pago de impuestos lo traslade a otros sujetos, que en resumidas cuentas sufragan dicho gasto en detrimento de su patrimonio, a éstos se les da el nombre de Indirectos.

Otra clasificación, es la que atiende al sujeto Activo, es decir, aquel que tiene la facultad propia para establecer y recaudar los impuestos y en el caso de los Municipios, sólo -- existe facultad recaudadora, ya que como es fácil deducir, las contribuciones por este concepto se ordenan de la siguiente--- forma: Federales, Estatales y Municipales.

Una tercera forma de clasificación de los impuestos,-- es la que propone el Ilustre Maestro Jaracch, "quien nos habla de 'impuestos Objetivos y Subjetivos, establece que los primeros, se refieren, a aquellos en que el legislador, no define-- quien está obligado al pago del impuesto, sino a la materia -- imponible; los segundos si designan con toda precisión, quienes, el sujeto pasivo de la relación tributaria' ".⁽⁸⁾

(8) Acosta Romero Miguel, Teoría del Derecho Administrativo, - p. 506.

Una cuarta y última clasificación, es la que hace Mehl pues los considera como Reales y Personales; hace alusión de-- que los primeros "Son aquellos en que se prescindien de las con-- diciones personales del contribuyente y del total de su patri-- monio o renta, aplicándoseles el impuesto sólo sobre una mani-- festación objetiva y aislada de riqueza o capacidad contributi-- va". (9)

El Impuesto Personal.- "Es aquel, que recae sobre el-- total de la capacidad contributiva del sujeto pasivo, teniendo en consideración su especial situación y las cargas de fami--- lia". (10)

Por último diré, que los ingresos del Estado, se origi-- nan generalmente por egresos decretados, ésto es, que son los-- derechos que se pagan por los productos o aprovechamientos que se obtienen por actividades y por financiamientos, que un na-- cional contrata, dentro o fuera del país; vemos también, que-- la definición de Impuesto, según el Código Fiscal de la Fede-- ración, delimita claramente las circunstancias antes menciona-- das, sin embargo, debemos de hacer mención, de que si bien es-- cierto, que los impuestos constituyen, la parte más importan--

(9) Acosta Romero, Miguel, Ob. cit. p. 508.

(10) Idem.

te de los ingresos de la Federación, también es cierto, que -- dichos ingresos, se complementan, a través de otras percepciones que tiene el Estado, como son: los Productos, Aprovechamientos, Financiamientos y Derechos. De tal forma que el ordenamiento legal citado nos define perfectamente a cada uno de ellos, en sus artículos tercero, cuarto y quinto complementándose con los artículos primero y segundo de la Ley General de Deuda Pública.

CONCLUSIONES

El objeto de esta exposición, como ya se estableció en la Introducción, es hacer notar, aquellos puntos relevantes que en conjunto, fueron las causas inmediatas de los estragos que-- sufrió la evolución de nuestro país. Los problemas referidos,-- tienen gran repercusión en todos los ámbitos, pero especialmente en la Economía y la Política; elementos que en sí forman el centro de atención de este trabajo. Por tal razón hago una relación somera de los Hechos Políticos trascendentales, que trajeron como consecuencia Desvíos Económicos.

Por lo anterior, en el cuarto capítulo de la presente, incluyo el tema correspondiente al Origen y Bases Constitucionales de los Impuestos, ésto es, porque si en la exposición,-- hago referencia a los cambios que se originan en el Sistema -- Tributario Fiscal, y en éste, el papel principal lo ocupan los Impuestos. Considero necesario plantear un panorama que permita conocer el origen de éstos, explicando simultáneamente la-- Finalidad y Legalidad, que se encuentran plasmadas en nuestro Ordenamiento Jurídico Supremo.

Entrando en materia, mi particular punto de vista, por lo que respecta al Período de Independencia es: que no fue un gran acierto iniciar un movimiento de cambio, con ideales tan-

raquíticos, como lo fueron los de traer a un Príncipe Europeo, para que dirigiera el futuro de nuestra Nación; manifestando-- el Pueblo Mexicano en todo momento, una clara inseguridad para asumir la responsabilidad de autogobernarse.

En cuanto al Período de la República, considero un --- gran acierto, al hecho de que se creara un Congreso, que toma-- se parte en las decisiones del Ejecutivo. Sin embargo, preten-- do que las pugnas entre los dos grupos políticos (Conservado-- res y Liberales) de esa época, que se disputaban el poder, no-- fueron producto de la casualidad, sino que en realidad se escon-- dían razones poderosas de grandes intereses que eran afectados, con la Evolución Ideológica que se propone en esta etapa. Pe-- ro afortunadamente, quienes proponían el estancamiento de la-- Nación fueron vencidos, por hombres de carácter suficiente, que no se resignaron a dejar un mundo de incertidumbre para sus -- futuras generaciones; además, pretendo hacer notar que la sol-- vencia del pueblo para autodirigir su gobierno, se ve al tener a hombres tan ilustres como lo fue el Lic. Benito Juárez Gar-- cía, quien mostró sus aptitudes como estadista de gran visión, al promulgar las conocidas "Leyes de Reforma", pues pienso que con ellas, el país realmente obtiene autonomía, para dirigir-- su Evolución Económica.

Cabe hacer notar, que a pesar de los logros obtenidos--

hasta la expedición de las Leyes de Reforma, el desarrollo de la Nación, queda estancado debido a las constantes luchas de los grupos políticos, por obtener el poder. Debido a esta misma razón, los dirigentes en un momento dado, se ocupan más de asegurar su estancia en el poder, que de motivar el florecimiento económico del Estado. Y propiamente, es hasta la época de Lázaro Cárdenas, cuando en verdad, se vuelve a generar un avance en materia económica, originado por factores como: la Expropiación Petrolera y la adquisición de Industrias por parte del Gobierno, a fin de controlar la producción de productos básicos para la población. También considero un desacierto, al hecho de no establecer un plan de funcionamiento para las Industrias adquiridas por medio del cual, se garantizara su productividad, ya que para nadie es desconocido el hecho, de que desde la adquisición de éstas, se empieza a funcionar con pérdidas, que lejos de constituir un beneficio para el pueblo, generan una serie de problemas que a medida que evolucionan, son más difíciles de controlar.

Durante el régimen de Miguel Alemán, México, experimentó por primera vez, una disminución en la evolución industrial, emprendida a partir del Gobierno de Lázaro Cárdenas, ésta se originó con la culminación de la Segunda Guerra Mundial, pues las puertas del mercado internacional se cierran para nuestra industria, debido a esta situación, Miguel Alemán, aplica medi

das de regularización, que a mi forma de ver fueron perjudiciales, pues permitió la salida de capitales, con lo cual se alteran las operaciones financieras, necesarias para elevar la productividad de los pequeños industriales. La política Alemana, tenía como finalidad, dar confianza a las empresas extranjeras, para propiciar las inversiones de éstas en México.

Pero en virtud de que el capital extranjero, sólo invertía si se le garantizaba las ganancias, éste, marca el camino que han de seguir sus inversiones y en esta época, proliferaba una agricultura comercial y un desarrollo aparente, sólo en las entidades cercanas, a la frontera norte de los Estados Unidos, donde la agricultura comercial más que la de subsistencia era la regla, así continúan saliendo materias primas únicamente al igual que en la época Colonial, lo cual no significaba ningún adelanto para el país; sin embargo, por atender a necesidades de infraestructura, requeridas por los inversionistas extranjeros, se olvidan de darle impulso a los logros de la Revolución Mexicana, como lo son: los pequeños propietarios agrícolas, que a pesar de que esta vez, cuentan con parcelas propias, carecen de capital y medios para la obtención de infraestructura, que le permita obtener productos de esa tierra que tantos sacrificios les costó, paralizando con tal situación el desarrollo de la agricultura en México. Situación que originaría las consecuencias que ahora estamos viviendo. (Carencia--

de satisfactores alimenticios).

Con lo antes dicho, la Economía Nacional, no se puede mantener estable por mucho tiempo, y en junio de 1949, se origina la primer devaluación del peso mexicano frente al dólar, quedando establecido un tipo de cambio de \$8.65 por dólar. --- Este fenómeno, se sucede nuevamente en 1954 en el período Presidencial del Lic. Adolfo Ruiz Cortínez, en que el tipo de cambio frente al dólar se transforma a \$12.50. Veintidos años--- después, se presenta un nuevo cambio en la paridad del peso mexicano, pues el 31 de agosto de 1976, se pone a flotar nuestra moneda, estabilizándose el tipo de cambio, el 12 de septiembre del mismo año, siendo de \$19.70 por dólar a la compra y de --- \$19.90 a la venta; pocos meses después y para ser exacto el 26 de octubre de 1976, se presenta una segunda devaluación, pues se pone nuevamente a flotar el peso, estableciéndose un tipo fijo de cambio el 30 de noviembre del mismo año, quedando de \$25.50 frente al dólar.

Aunque resulte curioso, pero cuando se origina este fenómeno, siempre trae aparejada la fuga de capitales; por lo -- que considero que se deberfan adoptar medidas legales, que regulen estas situaciones, a fin de evitar que los descalabros-- sufridos por las devaluaciones sean mayores.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría del Derecho Administrativo. --- Edit. Porrúa, México, 1979.
- ANGUIANO ENQUIHUA ROBERTO, Las Finanzas del Sector Público,-- en México, Ed. U.N.A.M., 1970.
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, Revista Comercio Exterior, Vol. XXVI No. 12, Reorganización de la Administración Pública, México, Diciembre de 1976.
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, Revista de Comercio Exterior, Vol. XXVII No. 5, Materiales del-- Segundo Congreso Nacional de Economistas. México, Mayo de 1977.
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO, Avances de las Tres Etapas del Programa de Reforma Administrativa e Inicio de la Cuarta. Palacio Nacional. -- México, 22 de Junio de 1978.
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO, La Reforma Administrativa en México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1975.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Sexagésimo Séptima Edición. Preparada por la Secretaría de la Presidencia, México -- 1979.
- CORDOVA ARNALDO, La Formación del Poder Político en México. Colección de Documentos de J. E. Dávalos, Editorial Andrade, Tomo III.

- Diario Oficial de la Federación. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México 29 de Diciembre de 1976.
- Diario Oficial de la Federación. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. México, 31 de Diciembre de 1976.
- Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 y 18 de Enero de 1974 y del 17 y 29 de Noviembre de 1973.
- Diario Oficial de la Federación del 8 de Junio de 1978, Ley Orgánica del Departamento de Presupuestos de la Federación.
- Enciclopedia Histórica, México a través de los Siglos, Editorial Cumbre, S.A.
- Enciclopedia Jurídica Omega, Tomo X, Ed. Bibliográfica, Argentina, Buenos Aires.
- GUILLEN ROMO ARTURO, Planificación Económica a la Mexicana. Ed. Nuestro Tiempo, México 1976.
- HANSEN ROGER D., La Política del Desarrollo Mexicano, Ed. Siglo XXI, México 1976.
- JIMENEZ CASTRO WILBURG, Administración Pública para el Desarrollo Integral, Ed. F.C.E., México 1976.

- KAPLAN MARCOS, Formación del Estado Nacional en America Latina, Amorrortu Editores, Buenos Aires -- 1976.
- LOPEZ GALLO MANUEL, Economía y Política en la Historia de México, Ed. El Caballito, 1974.
- MANCISIDOR JOSE, Historia de la Revolución Mexicana, Ed. Anstam Amic. México, 1976.
- NITTI FRANCISCO, Principios de la Ciencia de las Finanzas, --- Ed. Buenos Aires, 1958.
- PADILLA ARAGON ENRIQUE, Desarrollo Económico de México Durante los Ultimos Diez Años, Ed. U.N.A.M., 1958.
- SOLIS LEOPOLDO, La Realidad Económica Mexicana, Retrovisión y Perspectivas, Ed. Siglo XXI, 1970.
- TELLO CARLOS, La Política Económica en México (1970-1976). Ed. Siglo XXI, 1979.