

238
25

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS



LA RECTORIA ECONOMICA Y EL DESARROLLO
NACIONAL EN EL MARCO JURIDICO DEL SISTEMA
FEDERAL MEXICANO

TESIS PROFESIONAL
QUE PRESENTA:
LAURA GUADALUPE MEZA LOPEZ
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

MEXICO, D. F.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

Este es un final con el que comienza algo nuevo;
todavía queda cielo abierto suficiente, muchas cosas
serán más sencillas de lo que te parecen ahora.
Has oído la voz de las estrellas. No has de tener miedo.

Michael Ende.

Lo peor y lo mejor de ser un obrero de la pasión,
es que los frutos dolorosos de tu poca o mucha
inteligencia, son tu único, tu verdadero salario.

Mercedes Oliver.

DEDICO ESTE TRABAJO :

Al Ser Supremo, esa inteligencia
incomprensible que creó al hombre y un
Universo lleno de magia que hizo girar.

A mi bondadosa Patria, que duerme
constante; con la esperanza de ser
parte del elixir que venga y te levante.

A mi Universidad, con gratitud y respeto; y
a la **ENEP-Acatlán**, el Oasis que muchos no han
encontrado en medio de sus inmensos desiertos
intelectuales y morales, con devoción y amor infinito.

Amorosamente a mi Madre, la
hermosa nodriza de todos mis sueños.

A mi Padre, con los mejores
recuerdos y proyectos del corazón.

**A mis hermanos Oscar, Carmen y
José Luis**, gigantes y héroes en mi niñez,
con el inconfesable amor de siempre.

Con amor, a **Georgina y Bertha**,
hermanas mayores e insustituibles
y pacientes, auxiliares de mi Madre.

A mi sobrina Miranda, compromiso y
esperanza de que el futuro sea mejor.

**A mi abuela Sofía Gutiérrez y
a mis tías Consuelo y Altagracia,
con el gran cariño de todos mis años.**

**A Mary Frishkorn, una mujer
experta sobre el techo de vidrio.**

Con los mejores deseos para el futuro
**a todos mis compañeros de aula, con los
que compartí este cacho de planeta por cinco
años, mientras el Sol mañanero se levantaba :**
**"Usemos, y usemos bien lo poco o mucho
que hemos aprendido, aún cuando
flloremos al descubrir al mundo, como
un inmenso laberinto".**

Con eterno y especial cariño, a
**Inocencio Soto, Roberto González,
Francisco Gutiérrez, Nicolás Cázares,
Alejandro B. Hernández, Gabriel Lara,
Iván Castro, Carlos Hugo García,
Edgar Alvarado, Bertha Pedroza,
Ana Luisa Estrada, Alejandra Salazar,
Iliana Vega, Lourdes Luna,
Angeles Hernández, Carmen Ortega,
Susana López, Ana María Galicia,
Sandra León, Alicia Alonso,
Evangelina Guerrero, Ilse Russo,
Arcelia Roque, Sandra Rodríguez,
Irene Ramírez, Leticia De Egulluz y
Anne Lice Hernández, inolvidable
tropa de entusiastas soñadores.**

Reverencialmente, a todos aquellos
**profesores y demás preceptores que
me hicieron comprender la mediocridad
de la inteligencia humana, lo corta que es
la vida y la inmensidad de mi ignorancia.**

Afectuosamente a la **Psic. Rosalía Orta Pérez**, a quien la historia puede culpar de mi decisión de estudiar Derecho, en cumplimiento de una añeja promesa ceceachera.

Como un tributo de cariño y respeto, a la **Lic. Nora Yolanda Molina Raygosa**, la primera persona que confió en mi capacidad profesional, por su incondicional y constante apoyo.

A la **Lic. Aida Mireles Rangel**, con el inmenso cariño y la veneración de todos estos años y los venideros.

Con gran afecto e infinita admiración profesional, a la **Lic. María Eugenia Peredo García Villalobos**, por sus siempre sabios, oportunos e irremplazables consejos.

A manera de reivindicación pública ante la comunidad de nuestra institución, a **el Lic. José Antonio Martínez Castañón**, un hombre sabio e intachable, universitario de una sola pieza, con todo el respeto que me merece y mi constante gratitud por su apoyo en la elaboración del mismo.

A las **Salas Regionales Hidalgo-México del Tribunal Fiscal de la Federación**, mi segunda escuela, mi tercera casa.

Con especial afecto a las inolvidables, **Marisela y Susana Ponce Villanueva**.

Con sincera admiración y cariño, a la Lic.
Marcia Nava Aguilar, mi gran maestra y
amiga en el Tribunal Fiscal de la Federación.

A la Lic. **Yolanda Vergara Peralta** y
a el Lic. **Rafael Ibarra Gil** por toda su
gentil paciencia y valiosas enseñanzas.

Con infinito respeto y gratitud,
a la Lic. **Alma Peralta Di Gregorio**,
por su confianza e invaluable ayuda.

A la Lic. **Olga del Carmen Sánchez
Cordero de García Villegas**, con
profunda admiración profesional y
humana. Y con quien me comprometo
firmemente, seguramente al igual que
todos mis compañeros de la Generación
91-95 de la ENEP-Acatlán que
orgullosamente lleva su nombre, a
superarme constantemente para servir
a mi Patria con ahínco y devoción,
siguiendo su ejemplo; el de una mujer que
sueña y trabaja por un México mejor.

Como algo inusual a mí, con la plena
conciencia de que soy mi única posibilidad:
" ...no te quedes inmóvil al borde
del camino, no congeles tu júbilo,
no quieras con desgana,
no te saives ahora ni nunca,
no te saives, no te llenes de calma,
no reserves del mundo sólo un
rincón tranquilo, no dejes caer los
párpados pesados como juicios,
no te quedes sin labios, no te duermas
sin sueño, no te plenses sin sangre,
no te juzgues sin tiempo....."

Mario Benedetti.

INDICE

OBJETIVO	7
PROLOGO	11
INTRODUCCION	20

CAPITULO PRIMERO

MEXICO, UN REGIMEN FEDERAL Y DE ECONOMIA MIXTA CONSTITUCIONAL

1.1 ASPECTOS GENERALES	30
1.2 EL ESTADO	31
1.3 FORMAS DE ESTADO	34
1.4 EL ESTADO DE DERECHO	37
1.5 EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO	39
1.6 LA ESTRUCTURA FEDERAL EN LA CONSTITUCION VIGENTE	41
1.7 EL FEDERALISMO CENTRALISTA EN MEXICO	47
1.8 LA REFORMA DEL ESTADO	49
1.9 EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL A TRAVES DEL MUNICIPIO	51
1.10 LA DIVISION DE PODERES Y EL DESARROLLO NACIONAL	53
1.11 EL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL Y EL FEDERALISMO	55
1.12 EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE ECONOMIA MIXTA	57
1.13 SOBRE EL DESARROLLO NACIONAL	59

CAPITULO SEGUNDO

EL COMETIDO FINANCIERO DEL PODER PUBLICO EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

2.1 ASPECTOS DOCTRINALES	65
2.2 SOBRE LAS FINANZAS CLASICAS Y MODERNAS EN MEXICO	68
2.3 EL CARACTER POLIVALENTE DEL COMETIDO FINANCIERO	69
2.4 LOS INGRESOS DEL ESTADO	70
2.5 LOS INGRESOS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL	75
2.6 LAS LEYES DE INGRESOS EN NUESTRO SISTEMA FEDERAL	78
2.7 EL GASTO PUBLICO	81
2.8 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS	82
2.9 LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO	84
2.10 LA TRASCENDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO NACIONAL	86
2.11 LA GESTION DE RECURSOS PUBLICOS	87
2.12 LA GESTION DE RECURSOS Y LA ADMINISTRACION PARAESTATAL EN MEXICO	89

CAPITULO TERCERO

LA PROBLEMÁTICA INGRESO-GASTO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO Y SU INFLUENCIA SOBRE EL DESARROLLO NACIONAL

3.1 ASPECTOS GENERALES	94
3.2 LA COMPETENCIA TRIBUTARIA DE LOS DISTINTOS ORDENES DE GOBIERNO	95
3.3 LOS INGRESOS VIA FINANCIAMIENTOS	103
3.4 LOS SISTEMAS DE COORDINACION Y LA DISTRIBUCION DE RECURSOS	106
3.5 LA PLANEACION FEDERAL	109
3.6 LA DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES Y RECURSOS COMO EVOLUCION FEDERAL	115

CAPITULO CUARTO

EL REPLANTEAMIENTO DE LA POLITICA ECONOMICA Y LA PRESERVACION DEL ESPIRITU CONSTITUCIONAL

4.1 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTADO RECTOR Y EL ESTADO BENEFACOR EN MEXICO	121
4.2 LA INVERSION PUBLICA COMO MANIFESTACION DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO	125
4.3 EL ESTADO EMPRESARIAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA	126
4.4 DESINCORPORACION, PRIVATIZACION Y BENEFICIO SOCIAL	131
4.5 LA INVERSION RACIONAL COMO PROPUESTA DE DESARROLLO FEDERAL	133
4.6 LA INVERSION DE LOS DISTINTOS ORDENES DE GOBIERNO, CONCURRENCIA Y COORDINACION DE OBJETIVOS	137
4.7 DEL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA A LA ALIANZA PARA LA RECUPERACION ECONOMICA: SU PROBLEMÁTICA JURIDICO-SOCIAL	143
4.8 EPILOGO	151
CONSIDERACIONES FINALES	155
BIBLIOGRAFIA	160

OBJETIVO GENERAL

EL OBJETIVO DEL PRESENTE TRABAJO ES EL DE ANALIZAR EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO Y SU VINCULACION CON EL DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL, PROPONIENDO ALGUNAS ALTERNATIVAS PARA SU MAYOR EFICACIA E INCIDENCIA EN EL BIENESTAR COLECTIVO.

PROLOGO

Lo que es importante no es la
cualidad del credo sino la fuerza de la
creencia.El enemigo de la sociedad
no es el error, sino la indiferencia.

H.L.A.Hart

PROLOGO

BREVE DISERTACION EN TORNO A LOS FINES SUPREMOS DEL ESTADO, EL EJERCICIO DEL PODER Y LOS DERECHOS DE LOS GOBERNADOS.

Al igual que casi todos los de su especie, la idea central del presente estudio, surgió a partir de la acumulación de diversas dudas e inquietudes que sobre el Estado y el Derecho cultivamos durante los días, meses y años de Escuela Superior.

La principal interrogante que surgía en nuestra cosmovisión individual, era respecto a las causas de las crisis políticas, jurídicas, sociales y económicas que viene sufriendo este Estado desde décadas atrás; ¿eran éstas crisis, coyunturales o de estructura?, ¿eran naturalmente debidas a las deficiencias del orden jurídico, del tipo de mercado o del sistema de gobierno? o ¿eran atribuibles a una crisis axiológica de los individuos sociales de trascendencia a la colectividad?.

Partiendo de esos cuestionamientos, nos decidimos a entrar en el análisis del Estado, como ente superior, de los individuos, como sujetos que lo crean y de las autoridades, que en su función directiva deben preservarle.

Nos encontramos así, que conforme a los cientistas sociales, el Estado surge a partir de la organización en sociedad del hombre para satisfacer mejor y en mayor medida sus necesidades individuales; y que por tal razón, el individuo

conviene con los otros en otorgar ciertas potestades a un reducido grupo de hombres, que en su función directiva promuevan e instrumenten hacia la consecución de los fines de la colectividad.

De igual manera, se concibe que el Derecho surge a partir de la voluntad humana de regular la conducta del individuo en sociedad, restringiendo a través de las normas jurídicas la actuación de los gobernantes a la voluntad original del grupo, establecida al constituirse el Estado, y reconociendo formalmente al sujeto gobernado un espacio de actuación naturalmente individual en el que la autoridad no puede intervenir sin justa razón, a riesgo de tornarse arbitraria.

Aparecen de este modo, paralelamente como fundamentos de la sociedad y fines supremos de la organización estatal, el bienestar común, la seguridad jurídica y el orden público.

El bien común, con una moralidad intrínseca, es el fundamento real de la autoridad, ya que un Poder Público que no busca el beneficio general de la sociedad no puede ser considerado de ninguna manera útil o legítimo.

Siendo la sociedad estatal un todo y constituida a su vez por innumerables todos, debe también ser preservadora de la dignidad individual, la cual es anterior y superior a ella, utilizando en tal caso, como ya lo señalamos, a la norma impero-atributiva como mecanismo de convivencia y coexistencia pacífica entre los individuos, y entre éstos para con las instituciones; generándose entonces, un orden interior sustentado por el legítimo consentimiento de todos.

Ahora bien, si conforme a las estructuras formales e ideales todo Estado se sustenta en los intereses colectivos; cómo se

va degenerando esa macro-estructura social hasta llegar a un punto coyuntural que exige profundas transformaciones.

Una de las sentencias maquiavelianas más famosas nos dice, que existen tres tipos de gobiernos buenos y tres malos; señala entre los buenos al Principado, al Gobierno de los Grandes y al Gobierno Popular y afirma, que los tres malos nacen a partir de la corrupción de los primeros.

Nada más resultaría tan cierto, como el afirmar que la corrupción de los sujetos gobernantes en el ejercicio de sus funciones y de los individuos gobernados, generada probablemente a partir de los sentimientos egoístas de imposición no reprimidos por el hombre frente a la sociedad, lleva a la degeneración e ineficacia de los Estados en su concepción original.

Y es que aún cuando, como ya dijimos, el Estado y el Derecho resultan de la manifestación de la voluntad humana, son los mismos sujetos sociales los que se niegan en ocasiones a someterse a las leyes y a las instituciones gubernamentales.

Si analizáramos todas aquellas circunstancias que llevan al individuo a retomar aquellos sentimientos egoístas contrarios a la integración social, nos encontraríamos indefectiblemente en la mayoría de los casos, con la llamada "brecha de confianza", consistente en el convencimiento del sujeto de que la organización estatal no le ha traído los suficientes beneficios particulares o que no le ha ofrecido la igualdad buscada frente a los otros miembros del grupo.

Visión que se radicaliza frente a la alarmante pérdida de la ética del servicio público, que entreteje en una trama a la

corrupción consciente y a la avaricia que buscan perpetuarse a la sombra de las leyes.

Se presenta así, un poder sin lealtad ciudadana carente de compromisos axiológicos; y un pueblo que manifiesta su descontento licenciosamente, fomentando la corrupción de las instituciones de gobierno.

Luego pues; ¿estaríamos como organización estatal, destinados a confiar más en la voluntad caprichosa de los hombres, como producto negativo de la política y no, al bondadoso contenido de las leyes y a su justo manejo por un gobierno al servicio del pueblo, y que resultan ser también un producto humano?.

Dicen algunos estudiosos del Estado, que según sea mayor o menor la perfección de las Constituciones de los pueblos, en relación con los derechos naturales, son también mayores o menores los goces patrióticos del hombre en sociedad.

Para otros, las Constituciones deben ser estrictamente "procedimientos" cuya intención sea la de asegurar el ejercicio controlado del poder, sin ser elemento indispensable de ellas un catálogo de garantías y al que consideran incluso como un obstáculo, cuando llevado al extremo de los buenos propósitos se torna imposible en su cumplimiento.

Pero ninguna ley por perfecta que sea en sí misma, garantiza la felicidad del sujeto en sociedad, pues indudablemente en su aplicación evolucionan, debiendo adaptarse a la realidad de las costumbres y los tiempos de los pueblos.

Ya que el legislador maneja por lo general su actuar hacia el ideal estatal, muy distante en la mayoría de los casos de la realidad social.

La utilidad básica de las leyes en una organización estatal, elaboradas con base al ideal colectivo, radica en que llevan a los hombres a abstenerse de obrar en contra del grupo más por necesidad que por voluntad propia.

Necesidad justificada por los beneficios individuales que le ofrece el obrar colectivamente, bajo la suprema dirección de un gobierno de leyes.

Un gobierno, cuyo actuar sea compromiso social y redunde siempre en beneficio de los sujetos y grupos gobernados.

Es decir, que el individuo llega de alguna manera a la abstracción de que la vida en sociedad le ofrece a la larga mayor beneficio que su existencia aislada; pero eso no lo lleva necesariamente a prescindir de su deseo de imposición sobre el grupo y transgiversa cuando le es posible, probablemente en el ejercicio del poder, el sentido de la voluntad general.

Mas, el poder resulta totalmente ineficaz y autodestructivo, cuando aniquila las voluntades civiles y quebranta la naturaleza popular de las instituciones.

Por lo tanto, concluiríamos que un buen Estado no sólo depende de las buenas leyes, sino que también depende de la bondad humana, de la capacidad de socialización del individuo.

Surge entonces la interrogante sobre el cómo hacer surgir y mantener esa bondad en el individuo, gobernante o gobernado, que evite en él cualquier intento de atentar en contra de la colectividad y en consecuencia, en contra de sí mismo.

La respuesta más lógica y creíble, sería la reconquista de la confianza del individuo en el aparato estatal.

Sea está consistente, en que los gobernados vean nuevamente en la instituciones una obra suya y encuentren a través de una verdadera participación cívica, la posibilidad de satisfacer mejor sus necesidades individuales y colectivas.

Ya decía Wenceslao Barquera, célebre jurista ideólogo de la insurgencia del siglo pasado que, "El mejor gobierno es el que hace feliz al mayor número de individuos; la pobreza y la opulencia extremadas aíslan a los individuos de la gran familia. El que puede existir sin ella, la mira a lo menos con indiferencia, sino es con enemistad; y el que no puede existir en medio de ella para en ser su verdugo. Así uno de los mayores desvelos del gobierno debe ser el de disminuir el influjo de las fortunas agigantadas y de hacer a los menesterosos dignos de alcanzar alguna, uniéndolos de esta manera a la Patria".

Diciembre 1995

INTRODUCCION

Yo entonces podría decir y digo ahora:
La Historia se compone de resurrecciones;
nada ha muerto, todo resucita y todo vive
cuando ha resucitado, si se apropia y sabe
adaptarse a las nuevas necesidades
y a los nuevos medios.

Justo Sierra

INTRODUCCION

El Estado, constituido por la diversidad humana con un objetivo común y general, debe encontrar a través de la norma jurídica no sólo solución al problema de las pluralidades culturales que le conforman, propiciando la integración armónica de los individuos y su igualdad frente a las instituciones.

Sino que busca dentro del marco legal vigente, garantizar un crecimiento equilibrado de la macroeconomía, para lograr en la mayor medida posible la satisfacción de las diferentes necesidades del conglomerado social.

Se establece por el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, que es tarea del Poder Público Mexicano ejercer la rectoría de la economía nacional mediante la planeación, conducción y coordinación de las innumerables actividades que en tal materia sean desplegadas, involucrando participativamente al sector público, con los sectores social y privado en la compleja tarea y aspiración de alcanzar un desarrollo sostenido integral con estricto apego y respeto a los principios fundamentales que la misma Norma Suprema determina.

Históricamente, el pueblo mexicano decidió adoptar como fórmula de gobierno al Sistema Federal a través de su Asamblea Constituyente, primero en la Norma Fundamental de 1824, después en la de 1857 y posteriormente en la

Constitución aún vigente de 1917; estimando que sería esta estructura la que le permitiría lograr la unidad y fuerza de acción requerida, para el desarrollo nacional.

El ideal del federalismo entonces, fue visto junto con el notable principio de la división de poderes como las máximas expresiones de la democracia, pues ambos compartían la noble finalidad de repartir con racionalidad el poder para evitar despotismos y eficientar la actuación gubernamental.

Sin embargo, la práctica política llevó al Federalismo Mexicano a una dinámica centralizadora, que durante algunas décadas permitió airadamente al Poder Público el instrumentar la economía nacional hacia su crecimiento numérico, pero no así, hacia el pleno cumplimiento de los postulados constitucionales en la materia.

Toda vez, que los breves períodos de expansión económica, desafortunadamente no tuvieron proyección hacia todas las regiones y sectores sociales del país, prevaleciendo aún, desigualdades tan radicales como las que habían originado la guerra revolucionaria en 1910.

El desarrollo industrial de mitad del siglo, sucedió precisamente en las zonas urbanas y los principales beneficiarios de él, fueron el sector burgués nacionalista entonces naciente, generándose así, conjuntamente con el fenómeno de la centralización política, el de la centralización económica.

Durante el período comprendido entre 1950 y 1970 las tasas de crecimiento económico fueron considerablemente elevadas; no obstante, a partir de la década de los 70 paralela a las crisis recurrentes, la desaceleración de la economía nacional ha puesto de manifiesto aún más, los inmemorables desequilibrios

existentes en la sociedad mexicana, llegando a un duro cuestionamiento sobre el papel del Estado como promotor y mediador social.

Aquel principio constitucional de la igualdad y el equilibrio en la distribución, se vio disminuído en la práctica real del poder por los intereses creados dentro de un Poder Público Federal, cada vez menos legitimado por el pueblo al acrecentar centralizadamente sus funciones.

Hoy, nuestro federalismo centralizado ha agotado en gran medida sus posibilidades de continuación, la propia cultura política y jurídica de la población, derivada probablemente de sus injustificadas carencias y de los excesos administrativos presenciados; así como las actuales tendencias económicas y sociales mundiales, le han puesto en agonía, le constriñen al cambio.

La sociedad mexicana cuya confianza hacia sus instituciones de gobierno se ha ido erosionado paulatinamente, requiere que el Estado se modernice y busque salidas factibles, acordes con los derechos individuales y colectivos básicos, que la Constitución les confiere y que le permitan como organización humana, alcanzar los fines últimos para los que fue creado.

En este contexto el Derecho juega un papel primordial, pues debe procurar en cumplimiento de su función social a través de la norma, integrar al desarrollo económico a los diversos matices culturales existentes dentro del territorio estatal, preservando en esencia los principios ético-jurídicos que justifican al Poder Público como sujeto promotor de esa integración dentro del marco normativo federal.

El Derecho se vincula entonces con otras ciencias, teniendo como objetivo común el bienestar del individuo y en consecuencia el de la sociedad en su conjunto.

El Derecho debe pues concebirse no como un cuerpo normativo complejo, sino como instrumento promotor del cambio social, producto de la manifestación popular de reglar convivencia y conveniencia económico-social del grupo, que conjuga ciertos lineamientos generales derivados del estado natural humano.

Por ello, en el presente trabajo comprendemos al Derecho no sólo como un sistema de normas, ni como una ciencia social aislada; sino como la técnica social a partir de la cual, el Poder Público mediante la política jurídica, como herramienta, puede producir cambios positivos al ejercer eficazmente sus funciones de financiamiento en la búsqueda de soluciones concretas en materia económica.

Buscamos de alguna manera, recopilar aquellas aspiraciones máximas del pueblo mexicano contenidas en la Constitución General y algunas de sus normas reglamentarias, que constituyen a fin de cuentas, el espíritu democrático de nuestro Estado.

Hemos asumido el presente estudio, con la honestidad social e histórica que la actual coyuntura estatal nos exige.

Pues como decía acertadamente el brillante jurista mexicano Emilio Rabasa, "La única manera de hacernos inviolables en nuestra debilidad material, es hacernos respetables por el cumplimiento de nuestras leyes, por el afianzamiento del gobierno institucional y por el establecimiento inmutable del orden y de la paz interior".

Esta, agregaba "...es la obra que reclama imperiosamente el verdadero patriotismo".

Así, la estructura de gobierno federal y el crecimiento equilibrado y continuo de la macroeconomía nacional a partir de esa organización de poder, constituye el punto médular de este trabajo, el cual hemos desarrollado en cuatro capítulos.

En el primero de ellos, realizamos un breve pero sustancial estudio sobre el Estado, como organización social, abordamos el análisis del real funcionamiento de la maquinaria estatal mexicana en contraste con la estructura federal consignada en la Constitución General de la República y proponemos a partir de nuestra individual concepción de la necesidad de un verdadero Estado de Derecho, algunos sencillos cambios, cuya premura se percibe varios años ha, en el país.

De la mano del Derecho vigente, en el segundo capítulo analizamos la actividad financiera del Poder Público Mexicano, parafraseando en algunos casos con las posturas de algunos de sus principales teóricos; y reservando para el capítulo tercero, aquellos aspectos que dentro del ejercicio de esa actividad, consideramos necesariamente perfectibles y de gran trascendencia en el desarrollo económico nacional.

Finalmente en el capítulo cuarto, buscamos romper con los dogmas y restricciones que respecto a la capacidad del estudioso del Derecho de proponer en materia económica y política, se han difundido oscuramente; condenando nuestra visión de la sociedad a un puritanismo teórico, inexistente, de reducir absolutamente todo al ámbito estricto del Derecho.

Por ello incluimos en ese capítulo, una particular visión de la política económica implementada en los últimos años, en el país y esbozamos una ambiciosa propuesta de inversión

productiva, la cual intentamos sustentar argumentando política, jurídica, social y económicamente hasta donde nuestra razón y grado de instrucción nos lo permitieron.

Sin lugar a dudas, la aún novel postura de este estudio resultará mínima comparada con todos los cambios que actualmente exige el Sistema Federal Mexicano; pero quede en los lectores plena convicción, de que somos muchas generaciones universitarias las que sueñan y trabajan en la evolución del ideal federalista que la historia nos ha legado.

Este trabajo es, el mejor esfuerzo intelectual que hasta el momento hemos podido desarrollar; quede pues, su modesta aportación de ideas a consideración de nuestros amables lectores.

CAPITULO PRIMERO

**MEXICO, UN REGIMEN FEDERAL Y DE ECONOMIA
MIXTA CONSTITUCIONAL**

Sin la visión de un futuro, el pueblo
perece, dice la Biblia. Toda sociedad
tiene necesidad de una tierra prometida.

Maurice Duverger.

CAPITULO PRIMERO

MEXICO, UN REGIMEN FEDERAL Y DE ECONOMIA MIXTA CONSTITUCIONAL.

1.1 ASPECTOS GENERALES

La Constitución Política vigente en nuestro Estado Federal, establece algunas normas o principios que fijan las estructuras políticas y los lineamientos económicos generales que deben existir en el país.

Al ser la Constitución, la manifestación material de la soberanía popular, sus principios básicos se convierten en imperativos y pilares de la evolución estatal (lato sensu).

La tendencia generalizada de los estudiosos del tema, ha sido la de definir tradicionalmente al Sistema Federal Mexicano como de economía mixta, a partir de la interpretación armónica de los postulados constitucionales contenidos en los artículos 5o. y 25 a 28, y de la disposición concreta de la concurrencia de los sectores público, social y privado (sectores constitucionales, artículo 25 C.) en la actividad económica en pro del desarrollo nacional.

Se confiere al Estado, como órgano de poder, la rectoría de la economía nacional; facultad que debemos interpretar, como aquella que inviste al Poder Público para determinar su política

económica, para dirigir a los factores productivos de la macroeconomía federal dentro del marco jurídico creado a partir de la propia Constitución.

El desarrollo integral al que refiere nuestra Norma Fundamental, evoca los supremos fines estatales; bienestar colectivo, seguridad jurídica, orden público, y sobre todo denota la trascendencia del factor económico dentro de ese desarrollo integral del Estado Federal.

Siendo el desarrollo económico nacional, nuestro tema de estudio, debemos recurrir no sólo al orden jurídico vigente en la Nación para su análisis, sino que al vincularse con cuestiones inherentes al funcionamiento del Estado Federal, es preciso introducir algunos aspectos doctrinarios de éste, para facilitar nuestros razonamientos y propuestas posteriores, tarea a la que a continuación nos avocaremos.

1.2 EL ESTADO

En los siglos XVI, XVII y XVIII, al tiempo que se realizaba una de las más grandes revoluciones intelectuales conocidas por la humanidad, se vieron surgir en la Europa Occidental las ideas del *estado de naturaleza* y del *contrato social*.

La monarquía francesa había sido fundada en el respeto de la ley natural y de la moral cristiana, por lo que la tarea de los escritores de la época, era la de imaginar un nuevo principio de legitimidad tan fuerte y poderoso como aquel de la legitimidad monárquica.

¹Dice Maquiavelo : "Jamás hubo Estado ninguno al que no se diera por fundamento la religión". Agrega, "...la religión hacía felizmente pasar a las naciones de nativa ferocidad a la sociabilidad de la civilización". El Príncipe. Ed. Concepto, México 1977, pág. 16.

Surge así, la idea de que el único poder legítimo es el fundado sobre la voluntad libre del pueblo mediante un contrato con el rey que da nacimiento a la vez, tanto a la sociedad política como al poder, por el contrato entre los individuos nacidos libres en un estado pre-social, llamado *estado de naturaleza*.

"El hombre, en el *estado de naturaleza*, vive aislado. La sociedad no puede ser fundada sino por un encuentro voluntario de los individuos y no puede tener otro fin que la felicidad individual en la medida en que ésta sea compatible con la felicidad de todos".²

Recordemos que para Locke, la sociedad política es producto de la renuncia parcial de los hombres a su estado natural en interés de una justicia mejor organizada y un poder más eficaz; justicia y poder atribuidos por el consentimiento.

Rousseau por su parte, no se resignó a la idea de abdicación parcial de los derechos naturales y buscó una concepción que contemplara una forma de sociedad que asegurara la seguridad, valga la expresión, sin renuncia a la libertad y a la igualdad originarias; el *contrato social* proponía pues, una reconciliación entre el individuo y el gobierno en nombre de la solidaridad humana.

"Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y recibimos corporativamente cada miembro como parte indivisible del todo".³

²CARRILLO, PRIETO IGNACIO. La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano. Ed. UNAM, México 1981, pág.23

³ROUSSEAU, JUAN JACOBO. Contrato Social o Principios de Derecho Político. Ed. Porrúa, México 1971, pág.53.

De acuerdo con Rousseau, es la voluntad general la que constituye la soberanía; soberanía que ejercitada por el pueblo como su legítimo tenedor, desenvocó en la constitución del Estado jurídicamente organizado.

Soberanía que una vez constituido el Estado, residirá exclusivamente en la Constitución Política de éste.

Siendo nuestro objetivo, en este caso, definir al Estado, nos enfrentamos al tan añejo planteamiento kelseniano, "¿es el Estado un ente sociológico o una entidad jurídica?".

La palabra Estado ha sido utilizada indistintamente como sinónimo de Nación o bien, para designar alguna forma especial de sociedad; aunque la gran mayoría de las veces se utiliza en un sentido más estricto como Gobierno u órgano gubernamental.

Heller señala que, "El Estado como unidad de poder político, económico o militar surge tan sólo en el momento en que determinadas actividades corporales o espirituales son separadas del conjunto de la actividad individual para servir al poder de organización, según una división de trabajo y una articulación del mismo ordenadas de acuerdo con un plan y esas actividades son encaminadas unitariamente con firmeza por órganos especiales hacia una conexión unitaria de acción".⁴

A nuestro parecer, Heller describe aquel momento en que la voluntad general da origen al Estado, dándole a la palabra Estado el sentido amplio de Nación; no obstante, al referir sobre la unidad de acción de ciertos órganos, restringe el sentido del vocablo al de Estado igual a Gobierno.

⁴HELLER, HERMANN. Teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1981, pág.250.

Por su parte Kelsen, define al Estado como ente jurídico diciendo que "...es el orden normativo que constituye a la persona jurídica estatal"; por un momento podemos encontrar en este concepto similitud entre Constitución y Estado, sin embargo su verdadero sentido nos lleva a concluir que el Estado es una persona jurídica, moral, de carácter público, que existe y actúa conforme lo determina un cuerpo de normas jurídicas, entre ellas incluida la Constitución como norma suprema.

Para efectos de nuestro estudio, resulta válida la acepción jurídica del Estado, debiendo aclarar que en la mayoría de los casos invocaremos la palabra Estado como sinónimo de gobierno.

1.3. FORMAS DE ESTADO

Conforme a la Teoría Política existen tres formas de Estado, dependiendo del tipo que sea su Constitución, y que a saber son: *Monarquía, Aristocracia y Democracia*. Se dice que la Constitución es *monárquica*, cuando el poder es ejercido por un sólo individuo; asimismo, se dice que la Constitución es *republicana* cuando el poder es ejercido por varios individuos, y es dentro de esta categoría de *República*, en donde encontramos a la *Aristocracia* y a la *Democracia*.

"La república es una aristocracia o una democracia, según que el soberano poder pertenezca a una minoría o a una mayoría del pueblo".⁶

⁵KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. UNAM. México 1988, pág. 215. Señala el autor que "El Estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el Derecho". pág. 226

⁶Idem. pág. 336

Es decir, la *república democrática* es aquella en la que la soberanía reside en la mayoría, soberanía entendida como la atribución popular de elegir y organizar las estructuras políticas del Estado.

El tipo ideal de democracia, llamada *directa*, se caracteriza por el ejercicio de los ciudadanos en masa, de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales; por otra parte tenemos a la democracia *indirecta* o representativa, en la que la función legislativa es ejercida por un parlamento de elección popular y las funciones administrativa y judicial por funcionarios también electos popularmente.

Los Estados se pueden dividir también conforme a su estructura político-territorial en *Federales* y *Centralistas*.

Son *Estados federales* aquellos que a su vez se encuentran formados por varias estructuras político-territoriales inferiores, llamadas comunmente *Estados miembros*, los cuales son libres y soberanos entre sí, mas ceden su soberanía exterior en favor del ente superior o Estado federal, mismo que en virtud de un pacto jurídico-político con los Estados preexistentes, ejerce las facultades interiores cedidas por éstos; del mismo modo, los Estados miembros se reservan ciertas facultades en las que no tendrá injerencia alguna el Estado federal.

El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas federales, válidas para todo su territorio y de normas locales, válidas en parte del territorio federal, sea este territorio del Estado miembro que emitió tal norma, formándose así órdenes jurídicos locales.

En cuanto a los sujetos gobernados por el Estado federal, éstos son al mismo tiempo gobernados por el Estado miembro o local al que pertenecen, existiendo claro está, el margen de

sus garantías individuales que no podrán ser trastocadas por ninguno de los órdenes gubernamentales, y cuyo catálogo se encontrará previsto, tanto por la Constitución federal como por las Constituciones locales.

Respecto a este ámbito constitucional señala Kelsen, que "...el Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados pueden realizar por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones".⁷

Es importante aclarar, que esa autonomía constitucional que alude Kelsen, se encontrara limitada y vinculada en todo momento por los principios básicos de la Constitución federal.

Pero, en el Estado federal no sólo la función legislativa se encuentra dividida entre la Federación y los Estados federados; sino que también las funciones administrativa y judicial se encuentran divididas, existiendo órganos administrativos y judiciales a nivel local y a nivel federal.

El *Estado centralista* por su parte, en lugar de tener Estados libres y soberanos en su conformación, tiene *Departamentos*.

Los órganos centrales son los encargados de realizar las funciones legislativa, administrativa y judicial en todo el territorio, los funcionarios de los Departamentos son meros delegados del Estado central; poseen una Constitución única, válida en todos los Departamentos, no existiendo propiamente

⁷Idem. pág.378

entidades u órdenes jurídicos locales como en el sistema federal.

No puede pasar por alto a nuestro estudio el aludir al *Estado de Derecho*, concepto de vital trascendencia, cuando como en este caso, se pretende explicar el funcionamiento y desarrollo en un Estado federal, como el Mexicano.

1.4 EL ESTADO DE DERECHO

Puede decirse que, el Estado de Derecho nació a partir de la evolución del pensamiento político y de los acontecimientos históricos de los pueblos, frente al Estado absolutista, por la necesidad de un gobierno de leyes, de poderes legitimados por el pueblo soberano.

El Estado de Derecho implica pues, la existencia de un sistema normativo completo, un orden jurídico creado a través de procedimientos prefijados para ello.

Es necesario luego, para hablar de un Estado de Derecho, que las leyes sean congruentes y consecuentes con los principios jurídicos máximos, contenidos en la Constitución como norma suprema.

Asimismo, las facultades de los Poderes públicos deben encontrarse acotadas claramente, para reserva y protección de las libertades del individuo gobernado e impedir la existencia de Poderes omnímodos.

De este modo, la Constitución se traduce en "el documento que marca las reglas (jurídicas) del juego político";⁸siendo

⁸EZQUIAGA, FRANCISCO JAVIER. Argumentos interpretativos y el postulado del legislador racional, publicado en la Revista ISONOMIA. ITAM, No. 1, Octubre de 1994, pág.71

simultáneamente el cuerpo normativo que ocupe la cúspide del ordenamiento jurídico estatal.

Es decir, que en un verdadero Estado de Derecho, el actuar de los Poderes públicos, e incluso las decisiones políticas tomadas a partir del ejercicio de sus facultades, deben ser medidas con el parámetro constitucional.

Las Constituciones de los Estados Occidentales, inspiradas en los ideales franceses de los derechos individuales, prevén además un amplio catálogo de derechos fundamentales de los gobernados, como citamos anteriormente, y que representan un segundo medio de protección contra el abuso del poder, siendo el primero obviamente la división de competencias (poderes).

En Estados Unidos de Norteamérica, durante las primeras convenciones constitucionalistas del siglo XVIII, se consideraba innecesario que las Constituciones contemplaran una declaración de los derechos del ciudadano bajo el argumento de que los derechos no se protegen con declaraciones, sino con las propias estructuras del gobierno constitucional.

Por lo que las Constituciones no debían decidir, que debe ser establecido por las normas, sino que sólo debían establecer la manera en que las normas habrían de crearse.

Argumentación de gran valor, si consideramos que la existencia de un verdadero Estado de Derecho no depende exclusivamente de un cuerpo normativo completo, totalmente interrelacionado y con las máximas previsiones posibles para su aplicación; sino que éste depende de la aplicación plena de tal sistema jurídico, sin sujeciones o matices.

En un Estado de Derecho se deben retomar constantemente las formas básicas de estructuración del Poder Público y su subordinación a las normas, siguiendo principios elementales para ello; por lo que las Constituciones con aspiraciones excesivas le incapacitan en su pleno funcionamiento, al dar a las facciones políticas contendientes por el poder, amplias posibilidades de transgiversar el sentido real de los principios fundamentales en su argumentación proselitista y satanizar o crear supuestos desvlos, así como camuflar los verdaderamente contrarios según sus conveniencias.

Podríamos decir a partir de lo expuesto, que la existencia de un Estado de Derecho representa cierta complejidad al exigir un Gobierno altamente saludable y un pueblo altamente protegido en sus intereses individuales no sólo por la norma, sino de facto, y convencido por ende de la necesidad de un Poder sustentado en las leyes.

Prosigamos pues nuestro estudio, refiriendo concretamente al Estado Mexicano.

1.5 EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

En México el sistema federal, como forma de organización político-territorial del Estado, se adoptó a través del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 30 de enero de 1824; en ella se sentaron las bases del federalismo mexicano, influenciado por las tendencias constitucionalistas de la época, primariamente por la Constitución de Cádiz de 1812.

El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Política de 1824, buscaron con la implantación del sistema federal alcanzar el Estado de Derecho, pues al crear entidades autónomas y soberanas en lo interior pero sujetas a un pacto

federal, sugería ser la mejor fórmula de contener al Estado en el ámbito de la democracia.

Sin embargo, los vaivenes políticos de la época, llevaron al país al sistema centralista e inclusive al gobierno unipersonal; al revocar Santa Anna la fórmula federalista y promulgar la Constitución Centralista de 1836, convirtiendo los Estados federados, libres y soberanos, en Departamentos; de igual forma las Bases Orgánicas de 1843 eran de corte centralista con miras a la consolidación definitiva de ese sistema en México.

El Acta de Reformas de 1847, reimplanta el sistema federal al retomar los principios de la Constitución de 1824; siendo característica de la primera mitad del siglo XIX, la indecisión por adoptar un sistema político federal o centralista en toda la América latina.

Por fin, la Constitución de 1857 sienta nuevamente los pilares del sistema federal actual; la Federación mexicana nace así, en sentido teórico, de un pacto entre Estados preexistentes que delegaron facultades interiores en el poder central (federal), reservándose las restantes para sí, asimismo, podemos hablar de una pérdida total de la soberanía exterior de éstos, frente al Estado federal.

Se reconocen en esta Constitución, los principios fundamentales del federalismo, contemplándose los niveles gubernamentales federal, estadual y municipal; así como la división de poderes, en cuatro ramas fundamentales, la administrativa, la legislativa, la jurisdiccional y la constituyente.

Se consagraba como forma de gobierno del pueblo mexicano, la república representativa y democrática, y se

establecían ampliamente las garantías mínimas del individuo frente al Poder Público.

A principios del siglo XX, el movimiento revolucionario, iniciado en 1910, cuestiona nuevamente las estructuras del sistema político mexicano; básicamente en lo relativo a los derechos de los gobernados, resultando la Constitución de 1917 un ordenamiento más sano y justo, con amplias innovaciones en cuanto a los denominados derechos o garantías sociales.

La Constitución de 1917 retoma pues, los principios de la Carta Fundamental de 1824 y de la Constitución de 1857, enriqueciendo la concepción federal del Estado mexicano, determinando con mayor precisión las funciones de los órganos gubernamentales y sus interrelaciones.

1.6 LA ESTRUCTURA FEDERAL EN LA CONSTITUCION VIGENTE

Podemos decir, en sentido formal, que los principios de la división de poderes, con sus frenos y contrapesos, de la supremacía constitucional y de la soberanía popular, fueron elementos indispensables en la configuración del Estado de Derecho contemporáneo, concurrentemente con los derechos individuales y sociales frente a la autoridad.

En efecto, en nuestro país el Estado de Derecho, se encuentra representado, estrictamente en el sentido formal, a través de un sistema jurídico emanado de una Constitución Política Federal, que finca los dos medios básicos de controlar el poder; las garantías individuales y la distribución de competencias.

Por su parte, la idea del federalismo arraigada en la cultura política nacional, es la contenida en la Constitución Política vigente, y a la luz de ella, continuamos nuestro estudio.⁹

Nuestra Constitución vigente, de 1917 con múltiples reformas por cierto, prevé en su artículo 40 la existencia de dos órdenes jurídico-políticos: el de la Federación y el de los Estados miembros.

El primero aplicable a todo el territorio nacional y el segundo, con validez territorial en la jurisdicción de cada uno de ellos; para ambos se reconoce, a través de los artículos 41 y 116, de la misma Constitución, la división básica de Poderes (funciones) en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, teniendo el Poder Constituyente ciertas particularidades que referiremos más adelante.

A través del artículo 115 de la Norma Fundamental, se distingue un tercer nivel gubernamental; el Municipio, considerado como base de división territorial y de organización política y administrativa de los Estados miembros y de la Federación.

Distinguimos un cuarto nivel, que sería el perteneciente al Distrito Federal, visto como una entidad federativa *sui generis* a partir de las recientes reformas al artículo 122 constitucional.¹⁰

⁹ Señala CARPIZO, JORGE, en su obra Estudios Constitucionales. Ed. Porrúa, México 1991, Pág. 88 que: Con base en la Constitución Política General del Estado Federal Mexicano se ha caracterizado por la existencia de una división de la soberanía entre la Federación y las Entidades federativas, siendo estas últimas instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40 C.); porque entre la Federación y las Entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115 C.) y que esas Entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el Pacto Federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado Federal (artículo 41 C.), así como por la existencia de una clara y diáfana división de competencias entre la Federación y las Entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las Entidades federativas (artículo 124 C.).

Tenemos así, que las dos grandes divisiones, tanto de niveles u órdenes de gobierno, como de Poderes o funciones, constituyen la base teórica y el problema práctico, como veremos con posterioridad, del Sistema Federal Mexicano, ya que existen áreas en las que resulta muy complejo el delimitar las competencias de los distintos órdenes de gobierno y otras, en las que se da la actividad intergubernamental.

Los constituyentes de 1857 reprodujeron en el artículo 124 un principio de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, en el que se distingue entre las facultades expresas de los poderes federales y las atribuciones implícitas para los Estados miembros; este principio se refrendó en la Constitución vigente, en la que se identifican áreas de concurrencia entre los niveles federal y local, así como local y municipal.

Entre las principales áreas de concurrencia entre los órdenes federal y local tenemos; la educación (artículo 3o.C.); el sistema penitenciario (artículo 18 C.); la administración de la reforma agraria y la expropiación por causa de utilidad pública (artículo 27 C.); así como la vigilancia y protección de las sociedades cooperativas (artículo 28 C.), entre otras.

Paralela a la concurrencia, se da la coordinación entre los niveles de gobierno, con el fin de evitar la duplicación de funciones o ineficiencias; encontramos por ejemplo, en los artículos 25 y 26 constitucionales, la base jurídica de la planeación nacional coordinada, otro ejemplo de coordinación lo encontramos en materia fiscal, en los llamados Sistemas de Coordinación Fiscal y en la Ley de Coordinación Fiscal, base

¹⁰A través del Decreto de fecha 21 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año.

legal de éstos y que estudiaremos con posterioridad, en el capítulo tercero de éste trabajo.

Por otra parte, la importancia de la división de poderes en nuestro sistema republicano federal, nos lleva a precisar brevemente la configuración y funcionamiento en sentido formal de éstos:

El Poder Constituyente, dividido en originario y permanente, emite actos regla supremos que quedan asentados en la Constitución Política; en su forma originaria se concibe como asamblea única que es elegida especialmente para crear la Constitución, desapareciendo una vez cumplida su función.

En su forma derivada, a nivel federal, se integra por la voluntad convergente de la Federación y de la mayoría de los Estados miembros, manifestada a través del Congreso de la Unión y de las Legislaturas locales, siendo su función específica el reformar y adicionar la Constitución vigente (artículo 135 C.); en el nivel estadual el Poder Constituyente derivado es unicameral.

El Poder Ejecutivo, es el encargado de realizar la función administrativa desde el punto de vista formal, concebida ésta, como la ejecución de los mandatos legales a fin de cumplir con los propósitos predeterminados.

En el nivel federal, el Poder Ejecutivo reside en el Presidente de la República (artículo 80 C.); mientras que en el nivel local o estadual, reside en los Gobernadores de los Estados (artículo 116, fracción I C.).

El Poder Legislativo, es el encargado de llevar a cabo la función de legislar, que tiene por objeto la creación de normas

de carácter general, imperativas y coercibles; es decir, la creación de leyes reglamentarias de la Constitución Política.

En el nivel federal, esta función es realizada por el Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores, funcionarios representantes de cada una de las Entidades federadas, (artículo 50 C.).

En el nivel estadual, el Poder Legislativo se encuentra representado por una sola Cámara, equiparable a la de Diputados a nivel federal, (artículo 116 fracción II C.).

Por su parte, el Poder Judicial a nivel federal se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en los Juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal, (artículo 94 C.); siendo su función básica, el aplicar las leyes al caso concreto en su ámbito competencial.

A nivel local, el Poder Judicial se deposita en los Tribunales locales, que determinan sus respectivas constituciones, (artículo 116, fracción III C.).

En cuanto a los otros dos órdenes gubernamentales, el nivel municipal posee ciertas peculiaridades que le separan de la tradicional tetradivisión de los Poderes, pues el órgano único de gobierno municipal lo constituye el Ayuntamiento y de él depende la administración municipal, (artículo 115 C.).

El Ayuntamiento municipal, es un órgano colegiado encargado de dictar y ejecutar a través del Presidente Municipal, las disposiciones que regirán la vida local del Municipio.

Los Ayuntamientos se encuentran integrados por un Presidente Municipal, uno o más Síndicos y el número de Regidores que determina la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa, conforme a la población que tenga cada Municipio, estos funcionarios son electos mediante elección popular directa.

Por lo que toca al Distrito Federal, ya hemos mencionado que como sede de los Poderes de la Unión, (artículo 44 C.), es una entidad federativa de excepción, éste posee como órganos locales de gobierno a la Asamblea de Representantes, que realiza la función legislativa de esa entidad, casi en su totalidad.

El Jefe del Distrito Federal, encargado de la función ejecutiva, con ciertas reservas legales;¹¹ y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, encargado de la función jurisdiccional, (artículo 122, fracción I inciso b) C.); sin embargo, la Constitución Federal dispone algunos casos en los que corresponde actuar a los Poderes de la Unión en el territorio del Distrito Federal.

¹¹ Deberá tomarse en cuenta el contenido del artículo QUINTO transitorio del Decreto de fecha 21 de octubre de 1993, publicado en el D.O.F. el día 25 del mismo mes y año, mediante el cual se reformaron los artículos 31, 44, 73, 74, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que al efecto señala lo siguiente:

QUINTO: El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base de la fracción VI del artículo 73 vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

Es importante mencionar, que el Distrito Federal no posee ni siquiera un símil de Poder Constituyente, pues al carecer de soberanía el Estatuto de Gobierno de esa entidad, una especie de Constitución local, es expedido por el Congreso de la Unión.

Sin perder de vista que por ser el asiento de los Poderes de la Unión, el Distrito Federal, presenta en su estructura orgánica algunas características sui generis, podemos sostener que éste es una Entidad Federativa más, al formar parte del País y tener un sistema de gobierno propio en su régimen interior, con escasas excepciones; por lo que, a efecto de nuestro estudio, salvo contadas precisiones necesarias, incluiremos a dicho orden dentro del nivel estadual o local.¹²

Puntualizado lo anterior, podemos tratar sobre algunos aspectos problemáticos del Sistema Federal Mexicano.

1.7 EL FEDERALISMO CENTRALISTA EN MEXICO

Ha quedado establecido, que un Estado de Derecho implica congruencia y consecuencia de leyes derivadas de la Constitución así como el exacto cumplimiento de toda esa integración normativa.

En el caso del Sistema Federal Mexicano, quizás como en muchos otros de naturaleza similar, la franca tendencia a la concentración del mando en los Poderes Federales y el exceso de atribuciones concedidas al Poder Ejecutivo, sobre los otros, en no menos de una ocasión, ponen en entredicho la existencia de un verdadero Estado de Derecho.

¹² Y más aún, cuando la propia Constitución Federal cataloga a los Estados de la República y al Distrito Federal como de un mismo nivel en algunos de sus preceptos, expresamente y en otros les equipara implícitamente.

Y aún cuando estas situaciones son inducidas por la propia Constitución, la realidad es que el arreglo *real* del sistema político es el principal motivo de que en nuestro país se viva un federalismo centralista en demérito del Estado de Derecho.

Algunos de los factores históricos que han llevado a México al centralismo real (federalismo centralista), se dieron en la etapa pos-revolucionaria, cuando en la configuración del nuevo sistema político se le dió a la figura presidencial el liderazgo nacional; así como la hegemonía de un partido político que comprendía en sus filas, o al menos así pretendían creer sus integrantes, a las principales fuerzas políticas y sociales del país.

La formación del Estado nacional (Nacionalismo) y la adopción de un modelo central de desarrollo económico para sostenerle, concentraron en los Poderes federales en cúmulo de facultades, que a la postre significaron aislamiento para los Poderes locales, cuestionamiento de las autonomías y soberanías locales y un desarrollo *fragmentario* en la Federación.

A partir de los años 40 la economía nacional se orienta nuevamente como en la época porfirista hacia el capitalismo, pero inyecta a su proyecto de desarrollo nacional ciertas características de beneficio social.

Nace así el populismo, como una forma de paliar la pobreza regional transfiriendo recursos a través de diversos medios sin un sentido propiamente productivo, entre ellos el subsidio.

Durante los años 70, con la sustitución de las importaciones se logra de alguna manera sostener la economía en el autoconsumo, pero ésto significó también que el mercado interno no evolucionara, continuando aquel fenómeno del

centralismo, dándose una abierta pugna entre el Estado y el sector privado por el control de la economía en el país, que significó una suerte de boicot a la inversión y un alto endeudamiento con el exterior.

Situación en la que una nueva reapertura comercial representaba a la vez, una nueva enfermedad siendo remedio para otra.

Mas en la actual realidad del país, el imperativo constitucional de Desarrollo Nacional (económico), consagrado por el artículo 25 de la Carta Fundamental compele no sólo a la concurrencia de los sectores privado y social, con el sector público en la actividad económica nacional, sino que al dar precisamente al Estado el carácter de rector o supremo director de esa actividad económica, le exige *organización* y eficacia para el mejor desenvolvimiento de su papel.

1.8 LA REFORMA DEL ESTADO

La fuerza del ideal federalista en México, radico sin lugar a dudas en la propuesta de salvaguardar las fuerzas soberanas dentro de una unidad democrática, teniendo como principal valor la tolerancia de los Poderes dentro del marco legal vigente.

Pero el Federalismo mexicano, dado el momento histórico en el que se adopta formalmente como sistema de gobierno, recupera tanto propuestas federalistas innovadoras, como centralistas que se consideraba podían sostener y engrandecer a las otras; sin embargo con el tiempo, las características centralistas parecieron predominar opacando las virtudes de aquel sistema híbrido.

Y aún cuando como en los tiempos de guerra del siglo pasado, el reforzamiento de los Poderes Federales y en especial del Ejecutivo, fue la palanca de una estabilidad necesaria, la decenaria prolongación de tal reforzamiento provocó una exagerada disminución de los poderes Legislativo y Judicial y un casi total aislamiento de la sociedad civil respecto a la política nacional.

La denominada reforma del Estado, impulsada en el presente sexenio, y en los dos anteriores, debe ir más allá del simple discurso y las posturas electoreras de los partidos políticos.

Ya que la organización del aparato estatal, exige una genuina distribución y autonomía de poderes; como objetivo del Estado Federal de Derecho.

La adecuada organización dentro de este Sistema implica la equidad entre las diversas entidades que le conforman, congruencia y consecuencia de las políticas federales con las locales, dentro del marco de las individuales necesidades de cada región.

México como Estado de Derecho, que aspira ser, debe buscar el fortalecimiento de cada Entidad federativa, política y jurídicamente.

Debe generarse el convencimiento plural, de que no vamos hacia un "Nuevo Federalismo", como indiscriminadamente se manifiesta en la argumentación política, sino que nos encontramos en un período de transición (evolutiva) y vamos, hacia la consolidación de aquel Sistema Federal al que aspiraron los constituyentes de 1824 y 1857, que enriquecieron en ideales los constituyentes de 1917; siendo el real cumplimiento del postulado constitucional del Federalismo, a

nuestro particular parecer, una de las fórmulas para la consecución del verdadero desarrollo integral en nuestra Nación.

Un Federalismo que comprenda la división de potestades y recursos entre las diversas Entidades que componen la unidad de esa estructura.

Acaso, no son los niveles gubernamentales inferiores, locales y municipales, los que al estar más cercanos a la vida real de los ciudadanos (gobernados), pueden atender mejor manera las demandas comunitarias.

Mas, la propuesta de fortalecer el Federalismo, el reformar al Estado, no implica o no debe implicar el debilitamiento del gobierno federal (Poderes federales); la idea médular es, la de transferir a los gobiernos estatales y municipales, atendiendo a sus respectivas particularidades, la capacidad de resolver sus necesidades a través del ejercicio de las potestades que les corresponden con franca coordinación con los órganos del nivel federal.

1.9 EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL A TRAVES DEL MUNICIPIO

El fortalecimiento de los diferentes niveles de gobierno deberá atender a nuestro parecer, en mayor medida al Municipio, el cual al ser la esfera del Poder Público más cercano a las comunidades debe ser reconocido como motor del desarrollo económico y porque no, también del desarrollo político y social del país.

Ese fortalecimiento, se dará a partir de la descentralización de atribuciones y competencias de la federación a los Estados

y de éstos a los Municipios; de hecho el fortalecer al Municipio se traduce, en la forma de descentralización idónea para impulsar el desarrollo nacional que nuestra Constitución, como aspiración del Estado Mexicano señala.

La descentralización que requiere el federalismo exige pues una fuerte municipalización, ya vislumbrada a partir de las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional, a partir de la que se desprende que los municipios no están propiamente subordinados a las potestades jerárquicas de los niveles gubernamentales federal y estadual.

Los Congresos Locales sólo ejercen sobre la Unidad Municipal una especie de tutela, ante la carencia de soberanía de los Ayuntamientos, ya que al ser precisamente los Municipios, constitucionalmente considerados como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades federadas se traducen en unidades de descentralización.

Consideramos, que los Municipios deben ser reforzados técnicamente para que en un futuro sean la base de procuración del progreso nacional.

Progreso que se alcanzará quizás, mediante pactos intermunicipales, concertados con la finalidad de prevenir corrupciones dentro de los Ayuntamientos, que les permitan ejercer coordinada y concurrentemente los recursos de los programas sociales, federales o estatales, que se implementen y promover la creación de fuentes de trabajo en sus circunscripciones comunes, así como prestar apoyo económico y técnico a aquellos Municipios de mayor retraso.

Sin embargo, la principal fuente de fortalecimiento para el Sistema Federal lo es la voluntad del pueblo, creador del

Estado y de las Instituciones; siguiendo aquel planteamiento básico de Tocqueville en el que se establece "que en el municipio, como en todo lo demás el pueblo es la fuente de los poderes sociales".

1.10 LA DIVISION DE PODERES Y EL DESARROLLO NACIONAL

La división de Poderes a nivel federal y local es sin duda, factor importante en el desarrollo nacional, pues la distribución adecuada de funciones, evitando los poderes omnimodos, permite el instrumentar mejor las estrategias gubernamentales.

Política y socialmente el *Presidencialismo* es ya injustificable, ante las tendencias nacionales de la *democracia participativa*, jurídicamente, es reprochable.¹³

Y no es nada nuevo decir, que la excesiva concentración de potestades en el Ejecutivo federal, ha provocado la desconfianza actual del pueblo mexicano hacia sus instituciones gubernamentales; como tampoco lo es el decir, que la deficiente operatividad de la Administración Pública en las últimas décadas, ha sido inducida por sus propios responsables, entre ellos el Presidente de la República, que decidieron someter los criterios principales de sus políticas económicas, a las necesidades electorales del partido político al que pertenecen, sacrificando en la mayoría de los casos la consecución, en su momento, del desarrollo nacional al que alude la Constitución Federal, (artículo 25 C.).

¹³Dice Wenceslao Barquera en su famosa obra "Lecciones de Política y Derecho Público para instrucción del pueblo mexicano"; que "el poder ejecutivo no puede estar en toda su plenitud en un solo sujeto; porque sería posible que oprimiera a los otros poderes, aislandose en el mando absoluto, a merced de los medios de fuerza y respeto que es indispensable consignar a este ejercicio en el esplendor de su majestad". Ed. UNAM, México 1991, pág.178.

Programas de supuesto desarrollo social, como PRONASOL y PROCAMPO los más recientes, que tienen un fuerte trasfondo e interés político; reformas legales e incluso constitucionales que ganan más publicidad que credibilidad de la población, las que favorecen en algo, han sido características de los excesos y lucimientos del Ejecutivo.¹⁴

Es por lo tanto, tarea impostergable el fortalecer el principio constitucional de la división de Poderes; los primeros pasos se han dado, a través de las recientes reformas constitucionales en las que se reestructura y fortalece al Poder Judicial Federal, y a los locales con el establecimiento de los Consejos de la Judicatura Locales, avances que conllevan también la posibilidad y suprema aspiración de preservar la Constitución.¹⁵

Por lo que concierne al Poder Legislativo Federal, resulta una buena opción para su fortalecimiento, la propuesta vertida por el actual Titular del Poder Ejecutivo Federal en su Primer Informe de Gobierno (Septiembre de 1995), respecto a la creación de una Auditoría Superior, dependiente del Congreso Federal, que junto con el actual Título Cuarto constitucional, representaría a nuestro parecer un doble y eficiente control

¹⁴Y aún cuando resulte irreverente de nuestra parte, el referir sobre las reformas legales y constitucionales a cargo del Ejecutivo, cuando sabemos que dichas potestades competen al Legislativo y al Constituyente permanente respectivamente, surja en vosotros la interrogante ¿acaso no, en las últimas décadas, la autonomía del legislativo ha sido cuestionable, al ser mayoritaria o totalmente dirigido por un sólo partido, el partido al que han pertenecido los Presidentes de la República de esas décadas?

Ahora bien, seguramente algunos de nuestros lectores encontrarán en esa identidad aparente entre Ejecutivo y Legislativo más virtudes que desaciertos, ya que aún con un carácter democrático dudoso, en sentido general no existirían choques ideológicos entre las propuestas de uno, discutidas y aprobadas por otro, haciendo así un poder uniforme y fuerte. Sin embargo, lo más terrible a nuestro parecer es que el Partido Hegemónico en México, no es en realidad un partido político, como la gran mayoría, sino un conglomerado de diversos grupos de interés, coincidente a veces, contrario y antagónico en otras.

¹⁵Reformas constitucionales a los artículos 94 a 107, entre otros, mediante Decreto de fecha 30 de diciembre de 1994, publicado en el D.O.F. el día 31 del mismo mes y año.

sobre los recursos públicos, siendo esas potestades, algunas hipotéticas aún, el contrapeso de la actividad administrativa formal.

1.11 EL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL Y EL FEDERALISMO

La autonomía de Poderes, se encuentra pues en íntima relación con el fortalecimiento federal y por ende con el desarrollo nacional, por lo que nos permitimos en este caso aún cuando no es parte medular de nuestro estudio, manifestar algunas consideraciones sobre el actual artículo 105 constitucional, recién reformado, que a nuestro parecer contrarían una vez más el espíritu federal, que precisamente a través de esas reformas se pretendía fortalecer.

En nuestra particular opinión, dos son los puntos a cuestionar en el actual texto del artículo 105 constitucional y que se oponen a los principios fundamentales del federalismo contenidos en la propia Constitución General; el primero, la división de poderes, con sus frenos y contrapesos, y segundo, el de la soberanía interior de las entidades federadas.

El primero de ellos, se infiere de la lectura a la fracción II del citado artículo 105 constitucional, en la que se habla de las *acciones de inconstitucionalidad* en contra de leyes y tratados internacionales, controlándose así la actividad formal del Poder Legislativo; pero recordemos, que en nuestro país el Poder Ejecutivo realiza también la función legislativa, en el sentido material, a través de su facultad reglamentaria (conferida por el artículo 89, fracción I C.), no estando prevista tal condición por el numeral en comento, reduciendo así, el ámbito de defensa de los gobernados frente a reglamentos ilegales o inconstitucionales a la vía del Juicio de Amparo .

Vemos en este caso, que el sistema de frenos y contrapesos entre Poderes, resulta previsto por la Norma, sólo para uno de ellos, quedando en este caso el Poder Judicial limitado para controlar actos del Ejecutivo, sólo mediante el Juicio de Amparo, que hasta el momento no reviste efectos generales.

El segundo punto en cuestión, a nuestro parecer atentatorio en mayor medida del federalismo, lo es el contenido en el inciso c) de la ya citada fracción II del artículo constitucional en estudio, en la que se faculta al Procurador General de la República para ejercitar la *acción de inconstitucionalidad* en contra de una ley de carácter local; el hecho de que un funcionario federal pueda intervenir en los regímenes de los estados miembros es contrario a la soberanía estadual y más aún, resulta contrario a la propia Constitución Política, que en su artículo 40 reza:

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

Al parecer, el Constituyente permanente al reformar este numeral no consideró algunos de los principios estructurales básicos del Estado Mexicano contenidos en la propia Norma Fundamental, entre ellos el relativo a que los Poderes constituidos existen y actúan por la manifestación de la voluntad del pueblo mexicano y no a libre arbitrio, siendo origen de ellos precisamente la soberanía popular, que originó al Estado y que se preservó en la Constitución Política.

Por tanto consideramos que ese precepto, debe ser reformado nuevamente, únicamente para efectos de dar mayor precisión en su interpretación y a su vez, dotar de plena certidumbre formal al objetivo de su reciente reforma, que fue el de fortalecer el principio de la división de Poderes en el Régimen Federal.

1.12 EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE ECONOMIA MIXTA

De acuerdo con los científicos sociales, los sistemas de economía mixta, son aquellos cuyas características y lineamientos no son ni capitalistas, ni socialistas, sino que adoptan lo mejor de cada uno de esos sistemas.

En nuestro país, las reformas constitucionales a los artículos 25 y 26 en 1983, dieron formalidad a las ideas del estado capitalista dirigido u orientado, o estado neoliberal, como suele llamarse también a los estados que adoptan este tipo de economías.

En efecto, el sistema económico mexicano es de naturaleza mixta, al ser la propia Constitución Política la que marca los criterios normativos para tal efecto, a través del informalmente llamado Capítulo Económico de la Constitución que comprende básicamente los artículos 25 a 28 de esa Norma.

Señala el artículo 25 constitucional que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional..."; agregando que para ello éste, "...planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional".

Asimismo, se determina la obligación estatal para organizar un sistema nacional de planeación que tendrá por objetivo, "los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución...".

(artículo 26 C.), y que será obligatorio para la Administración Pública Federal.

Se sostiene el principio de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional, dándole la facultad de transmitirla a los particulares, constituyendo la propiedad privada a la que podrá también imponerle las modalidades que exija el interés nacional (artículo 27 C.) y; se establece la prohibición a los monopolios privados, delimitándose las llamadas áreas estratégicas, en las que el Estado tendrá como exclusivo su manejo, (artículo 28 C.).

Para Jorge Witker, las características principales de estos sistemas económicos (mixtos) son las siguientes: la rectoría del Estado en la dirección del sistema económico, la existencia o creación de un sector público estratégico, la existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras, áreas económicas planeadas o publicitadas, áreas económicas concurrenciales o privatizadas, la aceptación regulada o parcial de los mecanismos del mercado, la liberación parcial del comercio exterior, la protección estatal a los sectores económica y socialmente atrasados, la prestación de servicios públicos de salud y seguridad social y la libertad individual empresarial; todas estas cualidades fácilmente identificables en el modelo mexicano.¹⁶

La economía de naturaleza mixta, resulta ser pues, el modelo que imperativamente nuestra Constitución determina como el ideal para la consecución del desarrollo nacional, a través de la concurrencia de los sectores público, privado y social en la actividad económica, con estricto ejercicio de la llamada responsabilidad social, un término que vincula al

¹⁶WITKER, JORGE. Derecho Económico. Ed.Harla, México 1985. pág.28

bienestar individual con el bienestar colectivo, producto ambos de esa acción económica.

1.13 EL DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL

Muchas veces hemos referido ya en el presente estudio, al desarrollo económico nacional como imperativo constitucional o como tarea estatal; pero aún, no hemos precisado sobre lo que debemos entender como tal.

Podemos decir que, el desarrollo económico es un proceso social que implica el incremento cuantitativo y sobre todo cualitativo en la utilización de los factores productivos de la economía macro-estatal, buscando que a través del cotidiano ejercicio del actuar económico se satisfagan la mayoría de las necesidades colectivas de la manera más adecuada, siendo ese precisamente uno de los supremos fines del Estado.

Surge entonces, la elevada aspiración de sentar las bases necesarias para lograr un desarrollo sostenido; fundado en el ahorro interno e inversión productiva.

Por tanto, es requerimiento para el desarrollo nacional, según la Constitución Política, el procurar el crecimiento del nivel de empleos y lograr la más justa distribución del ingreso y la riqueza; así como el crecimiento económico, que debe ser armonioso con el disfrute de las garantías individuales y sociales, que concede la propia Norma Fundamental.

De esta manera tenemos, que el desarrollo en un Estado federal como el nuestro, es reflejo de los avances económicos

que tengan los órdenes inferiores que integran la Federación, sean estos Estados miembros (entidades federativas) o Municipios.

Pero al ser el crecimiento de las economías atrasadas una de las principales preocupaciones mundiales, ha surgido también, a partir de 1987 en el seno de las Naciones Unidas, el concepto de "desarrollo sustentable" aún más avanzado que el del simple desarrollo económico, considerado como proyecto y sostén de los Estados verdaderamente evolucionados en materia económica.

Concepto con el cual, coinciden los principales postulados del crecimiento contenidos en nuestra Constitución Federal.

Según la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Bruntland), creada por las Naciones Unidas en 1984, en el proceso de la evolución humana en relación con su entorno natural debe garantizarse la supervivencia de las especies y la base de recursos naturales renovables y no renovables, alcanzándose de modo especial niveles de bienestar material y de calidad de vida adecuados para la generalidad de la población, entendiéndose con ello que el desarrollo se encuentra debidamente sustentado.

Lograr tal fin plantea la necesidad de una transformación social e institucional global, fundada primariamente en el Derecho como instrumento regulador de una convivencia humana pacífica y equitativa; en el respeto a las poblaciones, a sus costumbres y sus recursos.

Pues, el simple desarrollo económico basado puramente en la explotación comercial de los recursos naturales sin prevér sus agotamientos y procurar su preservación o la no previsión y control del crecimiento demográfico, pueden traer consigo

peligrosas consecuencias en la evolución de los Estados jóvenes.

En México, en donde el retraso económico no es privativo de las zonas rurales o urbanas, el gran compromiso del Poder Público consiste en la procuración del desarrollo de manera racional y suficiente, con pleno respeto al entorno ecológico y las costumbres de los diversos grupos sociales.

En este contexto, tenemos que uno de los aspectos más problemáticos que se presentan en el funcionamiento del Sistema Federal Mexicano, radica precisamente en la distribución de competencias en materia financiera entre los distintos órdenes de gobierno.

El ingreso y gasto de cada entidad y municipio, involucra a sus capacidades administrativas y a sus posibilidades económicas en el cumplimiento de los cometidos del Poder Público; por lo que intentando cubrir nuestro objetivo general, abordaremos a partir de esa temática nuestros siguientes capítulos.

peligrosas consecuencias en la evolución de los Estados jóvenes.

En México, en donde el retraso económico no es privativo de las zonas rurales o urbanas, el gran compromiso del Poder Público consiste en la procuración del desarrollo de manera racional y suficiente, con pleno respeto al entorno ecológico y las costumbres de los diversos grupos sociales.

En este contexto, tenemos que uno de los aspectos más problemáticos que se presentan en el funcionamiento del Sistema Federal Mexicano, radica precisamente en la distribución de competencias en materia financiera entre los distintos órdenes de gobierno.

El ingreso y gasto de cada entidad y municipio, involucra a sus capacidades administrativas y a sus posibilidades económicas en el cumplimiento de los cometidos del Poder Público; por lo que intentando cubrir nuestro objetivo general, abordaremos a partir de esa temática nuestros siguientes capítulos.

CAPITULO SEGUNDO

EL COMETIDO FINANCIERO DEL PODER PUBLICO EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

Si algo define a una nación, es su
derecho. Ahí está su historia condensada
y su cultura en forma de valores.

Juan José Rodríguez Prats

CAPITULO SEGUNDO

EL COMETIDO FINANCIERO DEL PODER PUBLICO EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

2.1 ASPECTOS DOCTRINALES

El Estado como encargado de la cosa pública, requiere para el cumplimiento de sus cometidos (tareas específicas), de una enorme cantidad de recursos económicos que debe obtener, manejar y aplicar, conforme a los lineamientos jurídicos que rigen su función administrativa.

De este modo, la actividad financiera del Poder Público, se traduce en todos aquellos actos que realiza éste en ejercicio de su función administrativa, encaminados a la obtención de los recursos necesarios para cumplir con sus fines; así como el manejo o gestión y la erogación de dichos recursos.

Para De la Garza, la actividad financiera del Poder Público "es una actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines";¹⁷ es decir, que el Estado como ente público necesita de los recursos dinerarios

¹⁷DE LA GARZA, SERGIO F. Derecho Financiero Mexicano. Ed.Porrúa. México 1982, pág.11

para instrumentar su actuación a fin de lograr los propósitos para los que se creó.

Se infiere pues, que la actividad financiera del Estado se desarrolla en tres diferentes momentos que son, la obtención (ingreso); la gestión (manejo o administración); y la erogación (gasto) de recursos económicos o dinerarios.

Pero, la actividad financiera del Estado posee también un carácter multifascético que involucra no sólo aspectos jurídicos y económicos, sino trascienden en ella situaciones políticas y sociales vigentes en el espacio geográfico (territorio) del Estado e incluso de otros de naturaleza similar o cercanos a él.

"Puglisse sostiene que la actividad financiera tiene naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que éste aparece investido, políticos son también estos mismos fines, para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera. Argumenta que todos los principios económicos, éticos, sociales, técnicos y jurídicos que el ente público utiliza en el desarrollo de su actividad financiera, a pesar de la particular eficacia que alternativamente adquieren, quedan siempre subordinados al principio político que domina y endereza toda la actividad financiera del Estado".¹⁸

En nuestro particular parecer, es innegable que el autor en comento tiene razón al acotar la importancia medular de la naturaleza política del actuar estatal en materia financiera; mas no debemos olvidar que aún el actuar político de los órganos y la estructura política misma del Estado se subordinan al Derecho, a través de la Constitución como norma suprema, aunque en muchas ocasiones la realidad política rebasa los límites del Derecho.

¹⁸Citado por DE LA GARZA, SERGIO F. Ob cit. págs. 6 y 7

Por otra parte, tenemos que la actividad financiera del Estado posee una naturaleza económica, no sólo por haber constituido la Hacienda Pública una rama de las Ciencias Económicas; sino porque de alguna manera ésta se encuentra regida por aquel principio *tayloriano* de la producción y el consumo de bienes, públicos en este caso; que en México encontramos de alguna manera presente, a través de los principios constitucionales de la rectoría económica estatal y de la planeación democrática del desarrollo, (artículos 25 y 26 C.).

El aspecto sociológico de esta actuación en materia financiera del Poder Público, está determinado por los individuos, grupos o sectores sociales que constituyen la población del Estado;¹⁹ los cuales influyen y se ven directamente influidos por el actuar estatal pues al ser el Poder Público, precisamente una manifestación de esos grupos o individuos la actividad de éste debe revertirse hacia ellos, siguiéndolos los parámetros del bienestar colectivo.

Hemos visto ya, que la actividad financiera es un fenómeno complejo que involucra una naturaleza política, en cuanto al ente que la produce; una naturaleza social, en cuanto a los sujetos a los que va dirigida esa actuación; y una naturaleza económica en cuanto a las necesidades que hay que cubrir, a través de la distribución de la riqueza pública, todo ello, eminentemente involucrado y contenido, quizás, en la naturaleza jurídica de esa actividad, en cuanto a la subordinación legal de los órganos y organismos estatales, al desplegar su función administrativa.

¹⁹ Los sectores constitucionales, artículo 25 de la Constitución Política Federal (sector privado y sector social).

2.2 SOBRE LAS FINANZAS CLASICAS Y MODERNAS EN MEXICO

De acuerdo con la teoría, según la organización política del Estado, se dan variaciones en la actividad financiera desempeñada por éste, pues son diferentes las tareas que se le encomiendan realizar y las necesidades que debe satisfacer como Poder Público; distinguiendo la doctrina entre Finanzas Clásicas y Modernas, de la siguiente manera:

En las Finanzas Clásicas, el Estado asume la postura abstencionista del *liberalismo*, siendo el financiamiento desplegado por el Poder Público, comprendiendo sólo los denominados *cometidos esenciales clásicos*, que a saber son los de, relaciones exteriores, relaciones interiores, defensa, policía y hacendario (stricto sensu).

La estrechísima administración central y la casi inexistente administración paraestatal, caracterizan a las Finanzas Clásicas, en las que el Estado se dedica a gobernar sin inmiscuirse en la actividad económica con los particulares; es decir, el Estado se abstiene de actuar en el campo económico, bajo el *laissez-faire* (manos fuera) "dejar hacer y dejar pasar".

En el Estado abstencionista, el ingreso público depende básicamente de las fuentes tributarias y del crédito público; siendo en su caso el Presupuesto, como egreso, un simple asentamiento de cuentas, careciendo de planeación o programación del gasto público.

En México, podemos identificar estas Finanzas Clásicas con la Constitución Política de 1857, la cual contenía la postura abstencionista del *liberalismo* y que se vio reflejada en las instituciones político-administrativas de la época.

Por su parte, en las Finanzas Modernas, el financiamiento del Poder Público se expande considerablemente, dándose una compleja administración central, auxiliada por una importante presencia de la administración paraestatal, que llevan al Estado a asumir no sólo los cometidos esenciales (stricto sensu), sino que también los de servicio público, sociales y privados, inherentes a la postura intervencionista del Estado democrático y social.

La Constitución de 1917, a pesar de sus múltiples modificaciones, tiene una clara identidad con las Finanzas Modernas, en las que tanto el ingreso como el egreso público tienen una previsión cuantitativa y cualitativa.

En las Finanzas Modernas, "la actividad del Estado no se reduce a obtener recursos de los causantes y a consumirlos en los gastos públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas. El Estado democrático federal une su acción a la de los particulares, como promotor de la riqueza nacional. Financiar es, al final de cuentas una labor creadora de instrumentos o medios económicos con elevadas finalidades sociales".²⁰

2.3 EL CARACTER POLIVALENTE DEL COMETIDO FINANCIERO

En nuestro país, el cumplimiento del cometido financiero por los órganos gubernamentales, se despliega en diversos actos formales y materiales, siendo éstos básicamente siete: la determinación, la recaudación y la administración del ingreso público; así como, la planeación, la programación, la erogación, y el control y evaluación del gasto estatal.

²⁰SERRA, ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo II. Ed.Porrúa, México 1985. pág.10

En la *determinación* del ingreso intervienen las funciones legislativa y ejecutiva, dentro de sus respectivas competencias; dándose dos tipos de ingreso, uno vía tributaria y otro vía financiera. Mientras que la *recaudación* y la *administración* del ingreso son actividades legal y constitucionalmente exclusivas de la administración pública.

De igual manera, la *planeación* y la *programación* del gasto público son actos propios de la función administrativa formal, conforme a los artículos 25 y 26 constitucionales; mientras que la *erogación* se ejerce por los distintos órganos del Poder Público, según sus funciones y de acuerdo a las partidas programadas.

El *control* y la *evaluación* del gasto, pueden ser de tipo legislativo, administrativo y jurisdiccional; ejercidos a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y otras contralorías inferiores; y de los Tribunales Administrativos Autónomos.

La actividad financiera del Poder Público desempeñada con eficacia se traduce en desarrollo estatal (lato sensu) en materia económica, siendo por tanto el cometido financiero, la tarea más importante a cargo del Gobierno, por lo que a continuación abundaremos en sus tres momentos básicos.

2.4 LOS INGRESOS DEL ESTADO

En sus orígenes, el Estado fue concebido como el instrumento idóneo para proteger y defender al individuo, así, como para proporcionarle los medios de subsistencia que por sí solo no podría obtener. A medida que evolucionó el Estado

económica y demográficamente las necesidades cuya satisfacción compete al Poder Público se incrementaron.

Para cumplir con tales tareas el Estado utiliza gran cantidad de recursos dinerarios, desplegando gran variedad de actos a fin de allegarse los fondos requeridos; pudiendo ser estos recursos según Fonrouge, "provenientes de bienes y actividades del Estado o provenientes del ejercicio de poderes inherentes a la soberanía o al poder del Estado".²¹

Bajo esta definición, podemos distinguir en dos grandes rubros los ingresos del Estado: ingresos tributarios e ingresos financieros.

Los ingresos tributarios se derivan, de las aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a sus ingresos, utilidades o rendimientos, en acatamiento del principio jurídico fiscal que les obliga a contribuir para sufragar el gasto público.

En México, el principio antes aludido se encuentra consagrado por la Constitución Federal vigente, que en su artículo 31, fracción IV, impone a los nacionales la obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, así como de la Entidad en que residan, bajo el principio de proporcionalidad y equidad impositiva.

Por su parte, los ingresos financieros son los que provienen de todas las fuentes de financiamiento a las que el Estado recurra, adicionalmente a las prestaciones recibidas de sus súbditos por la vía tributaria, para la integración del Presupuesto Nacional.

²¹FONROUGE, GIULIANNI. Leyes Tributarias, Procedimiento impositivo. Ed. De Palma. Buenos Aires, 1962. pag.15

Los ingresos financieros pueden provenir de la utilización del crédito del Estado, interno o externo; del aprovechamiento y explotación de sus recursos (bienes), o bien del manejo de su política monetaria.

De nuestro Derecho positivo se desprenden cinco clases básicas de ingresos tributarios: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos y contribuciones accesorias.

Estas cinco clases de contribuciones son las enunciadas a grosso modo en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, en el que se define a los *impuestos* como "las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma..."

Las *aportaciones de seguridad social* son definidas por el invocado Código como "las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social por el mismo Estado".

Particularmente consideramos que, en esencia, estas aportaciones de seguridad social al perseguir una finalidad diversa a la de los tributos, no deben considerarse como tales, aunque se les ha equiparado a éstos por nuestra legislación, para efectos de su cobro.

Señala el Código Fiscal de la Federación, que las *contribuciones de mejoras* son aquellas "a cargo de personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas".

Este mismo tipo de contribuciones es definida por Luigi Einaudi "...como la compensación pagada con carácter obligatorio al ente público con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles".²²

Los *derechos* son definidos por el multicitado ordenamiento fiscal como "las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; agrega, "También son derechos las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado".

A nuestro parecer esta categoría, conforme a la definición que da el Código Fiscal, abarca aspectos que corresponden a los ingresos financieros como son los obtenidos por el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público.

Es importante aludir que en su sentido estricto los derechos, son las contribuciones en las que más claramente se distinguen los diferentes órdenes de gobierno (federal, estadual y municipal), a efecto de su cobro, dependiendo de cual sea el nivel político que proporcione el servicio.

Nuestra última clasificación, la de las *contribuciones accesorias*, se infiere de la interpretación del último párrafo del multicitado numeral, en el que se consideran como accesorios todos aquellos ingresos tributarios, como multas impuestas por la infracción a las leyes fiscales y administrativas y los recargos por el pago extemporáneo de créditos fiscales.

²²Citado por ARRIOJA, VIZCAINO ADOLFO. Derecho Fiscal. Ed.Themis, México 1982. pág.67

Por su parte los ingresos financieros pueden dividirse en rubros tales como los productos, aprovechamientos y financiamientos.

Define el Código Fiscal de la Federación, en el último párrafo de su artículo 3o. a los *productos* como "las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado".

Los productos provienen pues, de transacciones comerciales entre el Estado y particulares, en la mayoría de los casos, o bien de actividades realizadas por el Estado sin intervención de los particulares, (áreas estratégicas, artículo 28 constitucional).

Dentro del rubro de productos, encontramos además a las expropiaciones por causa de utilidad pública y las nacionalizaciones, las que una vez efectuadas generan ingresos al Estado; asimismo, el decomiso es una fuente de ingresos, cuando el Estado remata los bienes obtenidos por la comisión de ilícitos.

Conforme al mismo artículo 3o. del Código Tributario, los *aprovechamientos* son "los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

Los *financiamientos* a su vez, son definidos por el artículo 2o. de la Ley General de Deuda Pública, como los ingresos derivados de "la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos, derivados de la emisión o

suscripción de títulos de crédito, de la adquisición de bienes o contratación de obras y servicios por parte del Estado".

Constituyen otras formas de ingreso del Estado, la emisión de moneda, la amortización y conversión de la deuda pública, así como las revaluaciones, devaluaciones, moratorias y renegociaciones; siendo éstas, formas de aumentar la actividad económica por el incremento del circulante o por la ampliación de la capacidad crediticia de Estado.

2.5 LOS INGRESOS PUBLICOS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

Con relación a los ingresos tributarios, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresa a grandes rasgos, la delimitación de competencias entre los distintos órdenes de gobierno señalando lo siguiente:

Por ejemplo, el artículo 73 en su fracción VII, faculta al Congreso General para imponer contribuciones de carácter general, mientras que en su fracción XIX-A le faculta para establecer contribuciones especiales de las que los Estados federados tendrán participación en su rendimiento; y fijarán los porcentajes correspondientes a los municipios de sus respectivas demarcaciones territoriales, respecto de los impuestos por concepto del servicio de energía eléctrica, precisa el numeral.

Por su parte el artículo 117, en sus fracciones IV, V, VI, VII y IX prohíbe a las Entidades Federativas el gravar el tránsito de personas o mercancías, así como la circulación y consumo de productos nacionales o extranjeros.

Se prohíbe también a los gobiernos locales, el gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama en lo que deberán seguir las reglas impuestas por el Congreso de la Unión, o bien, expedir leyes fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos en razón de la procedencia de las mercancías.

Asimismo el artículo 118 constitucional, a las Entidades Federativas en su fracción I, el imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, siendo tal facultad privativa de la Federación, conforme a lo dispuesto por el artículo 131 de la propia Norma Suprema.

El artículo 115, en su fracción IV, señala que los municipios percibirán las contribuciones e ingresos generales que establezcan a su favor las Legislaturas locales, pasando a ser éstas parte del patrimonio del ente municipal.

Se señala para el Distrito Federal, como Entidad Federativa sui generis, en el inciso b) de la fracción IV del artículo 122 de la Constitución Federal, que las leyes federales no podrán limitar su facultad para establecer las contribuciones sobre inmuebles ubicados en su espacio territorial, siendo tal disposición similar a la que para los municipios dispone el artículo 115 en su fracción IV, penúltimo párrafo.

En lo referente a la obtención de ingresos por vía financiera, concretamente a través de financiamientos, el artículo 73 constitucional en su fracción VIII, faculta al Congreso de la Unión para dar las bases legislativas para que el Ejecutivo Federal pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, así como para aprobar esos mismos empréstitos.

Corresponde también al Congreso General, el aprobar los montos de endeudamiento anuales, incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación.

Ese mismo numeral prevé la obligación del Ejecutivo Federal y del Jefe del Distrito Federal de informar anualmente al Congreso y a la Asamblea de Representantes, respectivamente, sobre el ejercicio de dicha deuda, al rendir la Cuenta Pública.

El artículo 117 fracción VIII, prohíbe a su vez a los Estados miembros de la Federación, el contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros, o bien, cuando éstos deban pagarse en moneda extranjera.

Es importante mencionar, que las obligaciones o empréstitos contraídos por los entes públicos, deberán destinarse a inversiones de la misma naturaleza, públicas, que sean productivas; y serán celebradas conforme a las bases y en los montos que establezcan, en el caso del nivel estadual, las legislaturas locales; asimismo, los Ejecutivos locales, informarán anualmente sobre el ejercicio de dicha deuda.

En cuanto a los ingresos obtenidos a partir de bienes patrimoniales del Estado, el caso concreto de las áreas estratégicas (artículo 28 C.), nuestra Constitución no delimita las competencias entre los diversos órdenes gubernamentales, por ser éstas, exclusivas de la Federación (nivel Federal).

Dadas las características de nuestro estudio, preferimos reservar algunos comentarios críticos sobre las competencias en materia tributaria entre los distintos órdenes gubernamentales, a la luz de nuestra Constitución Federal,

para el capítulo posterior, en el que referiremos concretamente respecto a la problemática del ingreso público en México.

Por lo que, a continuación nos avocaremos al estudio genérico de las leyes de ingresos (Presupuesto de Ingresos).

2.6 LAS LEYES DE INGRESOS EN NUESTRO SISTEMA FEDERAL

Ahora bien, los ingresos del Estado Federal Mexicano se determinan en la Ley de Ingresos de la Federación, identificada por algunos autores como el Presupuesto de Ingresos, la cual contiene un listado de los conceptos por los cuales puede el Estado allegarse recursos dinerarios.

La Ley de Ingresos, es producto de un acto formal del Legislativo federal y como tal, se realiza a través de las fases de iniciativa, discusión, aprobación y ejecución.

El artículo 74 constitucional, en su fracción IV segundo párrafo, establece como competencia del Presidente de la República, el formular la *iniciativa* de la Ley de Ingresos de la Federación, cuya vigencia será de un año; ese mismo precepto indica los términos en que dicha iniciativa deberá ser presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso General.

La *discusión* de esa Ley de Ingresos, como la de cualquiera otra de orden federal deberá ser bicameral, siendo inicialmente discutida en la Cámara de Diputados y posteriormente en el Senado de la República, conforme a lo estatuido por el inciso H del artículo 72 constitucional, y su *aprobación* por tanto, corre a cargo del Congreso de la Unión.

Por último, la ejecución de dicha ley compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a las facultades que le otorgan las fracciones V, VI y XI del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como a la Tesorería de la Federación como unidad administrativa dependiente de la citada Secretaría.

Pero, la Ley de Ingresos no sólo contiene un listado de conceptos, sino que en ella se estiman uno a uno los montos aproximados de lo que se percibirá por cada concepto, en la mayoría de los casos .

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, publicada en el D.O.F. el 28 de diciembre de 1994, estima ingresos bajo nueve diferentes conceptos, enunciados en el artículo 1o. de la misma, siendo éstos: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, contribuciones no comprendidas por los rubros anteriores causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago, productos, aprovechamientos, derivados de financiamientos y otros ingresos.

Esta misma Ley de Ingresos (1995), prevé en su artículo 2o. los montos por los que se autoriza al Gobierno Federal para la contratación de deuda pública externa; recordemos que este precepto fue modificado a través de Decreto publicado en el D.O.F. el 14 de febrero de 1995, en el que a raíz del colapso económico de diciembre del año inmediato anterior, se ampliaron los montos de endeudamiento autorizados.

En esencia las leyes de Ingreso Federal de cada año o ejercicio fiscal son similares, puesto que ninguna contiene precisiones sobre los ingresos, salvo mínimas especificaciones sobre algunos rubros o entidades de importante trascendencia

financiera, como Petróleos Mexicanos, por ejemplo, en la Ley de 1995.

Por lo que toca a las Leyes de Ingreso Locales, de las Entidades Federativas, nuestra Constitución Política Federal no prevé específicamente sobre su formulación o aprobación; mas al no ser tampoco expresamente otorgada esa atribución al nivel gubernamental superior, lo que sería contrario al espíritu federal; se infiere pues, de la estricta aplicación del artículo 124 de la propia Constitución, que al igual que la Ley de Ingresos Federal, las Locales, deben ser formuladas por el titular de los Ejecutivos estatales, en este caso los Gobernadores, siendo discutidas y aprobadas por las Legislaturas locales, en este caso unicamerales.

Y aunque parezca extraño, a nuestro constituyente, derivado, no escapó el precisar sobre las Leyes de Ingreso a nivel Municipal; y establece en el párrafo tercero del inciso c) fracción IV del artículo 115 constitucional, que las Leyes de Ingreso Municipales serán aprobadas por las Legislaturas de los Estados, desprendiéndose de ello, la competencia de los Ayuntamientos para formularlas.

Respecto a la Entidad Federativa (sui generis) denominada Distrito Federal, la formulación de las iniciativas de sus Leyes de Ingreso es contemplada como facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal por la fracción V del recién reformado artículo 122 constitucional, la cual remitirá para su estudio y aprobación a la Asamblea de Representantes, como órgano legislativo de dicha entidad.²³

²³Debe tomarse en consideración el contenido del artículo OCTAVO Transitorio del Decreto de 21 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año, mediante el que se reformaron los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto; adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que para el efecto señala lo siguiente:

Ahora referiremos al momento de contraste del Ingreso Público, el Gasto, haciendo un estudio general de éste a través de nuestro Derecho vigente, lo cual nos permitirá sentar las bases para tratar su problemática en el siguiente capítulo.

2.7 EL GASTO PUBLICO

La tradicional idea tayloriana de "producir para el consumo" elevada a un sistema macroeconómico como lo es el Estado, nos coloca frente al imperativo del Poder Público de obtener recursos para la satisfacción de las necesidades colectivas.

De gran trascendencia resulta pues, aquel momento financiero en que el Poder Estatal debe avocarse a la tarea de distribuir lo ingresado a sus arcas por diversas vías. A esta distribución del ingreso, recursos económicos dinerarios, se le conoce dentro de las Finanzas Públicas como Gasto o Erogación.

Hemos señalado con antelación que el sistema jurídico vigente en nuestro país, la actividad financiera del Estado se identifica con las Finanzas Modernas en las que el egreso, al igual que el ingreso, revisten una previsión cualitativa y cuantitativa.

Señala el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, "el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda

OCTAVO: Las iniciativas de leyes de ingresos y decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997 así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviadas a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

pública, y por los Poderes de la Unión, el Departamento del Distrito Federal (entiéndase Gobierno del Distrito Federal), los organismos descentralizados, los fideicomisos públicos y las empresas de participación estatal mayoritaria".

Por *gasto corriente*, debemos entender aquellas erogaciones del sector público en el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus cometidos; mientras que por *inversión física* debemos entender aquella que se destina al crecimiento de la infraestructura nacional.

El término *inversión financiera* implica, por otra parte, los gastos (erogaciones) destinados a la regulación monetaria y crediticia, mientras que los *pagos de pasivos* o de *deuda pública*, se constituyen por las erogaciones destinadas a cubrir cualquier tipo de financiamiento interno o externo.

Se dice que el gasto público, es de interés general, por lo que debe ser planeado y presupuestado.

En efecto, el Presupuesto de Egresos se convierte en el documento que permite al Poder Público, el programar anualmente sus actividades y racionar los recursos públicos para cada una de ellas.

El Presupuesto de Egresos se relaciona también, con el principio constitucional de la planeación democrática del desarrollo (artículo 26 C.), al racionar los recursos destinados a cada sector del desarrollo nacional.

2.8 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Conforme a la doctrina, el Presupuesto de Egresos del Estado debe a su vez seguir cinco principios básicos, que a

saber son los de: equilibrio presupuestal, la anualidad del presupuesto, la unidad de éste y su universalidad, así como la especialidad de los gastos contenidos en él.

El principio de *equilibrio presupuestal*, implica una concordancia directa entre los ingresos del Poder Público y las erogaciones que efectuará en el período comprendido por el presupuesto; es decir, sólo se puede gastar lo que se percibe, evitando se dé un déficit o un superávit.

Bajo el principio de *anualidad*, el Presupuesto de Egresos sólo debe tener vigencia por un año, existiendo algunas excepciones como la prevista por el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece lo siguiente:

"...el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior..."

El principio de *unidad* consiste en que el gasto público, éste contenido en un sólo documento, siendo éste, el Presupuesto de Egresos, este principio guarda una íntima relación con el de *universalidad* que consiste a su vez, en que todos los gastos públicos que se has de realizar estén previstos y autorizados en el Presupuesto.

Finalmente, el principio de *especialidad de gastos* consiste en que toda asignación de partidas presupuestales debe detallarse hasta donde sea posible en el documento estudiado.

El Presupuesto de Egresos de la Federación Mexicana se emite con adopción de estos cinco principios, encontrando su

principal fundamento normativo en los artículos 73 fracción VII, 74 fracción IV y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo se considera que los Presupuestos de Egresos comprenden cuatro fases que son: la elaboración, la aprobación, su ejecución y control; señalando nuestro Derecho positivo lo siguiente:

2.9 LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS EN LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

El Gasto Público Federal se manifiesta directamente en el llamado Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo éste documento el catálogo de asignaciones dinerarias para los órganos y organismos que integran el Poder Público Federal, conteniendo también las erogaciones destinadas a las Entidades Federadas y los Municipios; no sin prever la mayoría de ellos, con base en su principio de anualidad, la posibilidad de que se den ajustes sobre las asignaciones previstas, según los requerimientos del desarrollo nacional.

Conforme a la fracción XV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlo a la consideración del Presidente de la República.

A su vez el artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal establece que el Ejecutivo Federal deberá presentar ante la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos, el cual conforme al mismo precepto será aprobado por la propia Cámara baja.

La ejecución del Presupuesto, corresponde de manera directa a la Administración Pública Federal a través de sus órganos y organismos destinados para el efecto, así como a los órganos administrativos de los otros Poderes de la Unión (indirectamente).

El control del Presupuesto de Egresos de la Federación se da por la misma Administración Pública (control administrativo) a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; y por la Cámara de Diputados (control legislativo) a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, que revisa la Cuenta Pública anualmente.

En lo relativo al Distrito Federal, a través de las recientes reformas al artículo 122 de la Constitución Federal; conforme a la fracción V del citado numeral, es facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal, el formular la iniciativa del Presupuesto de Egresos de esa Entidad Federativa, la cual remitirá a la Asamblea de Representantes para su estudio y aprobación, (artículo 122 fracción IV, inciso b)).²⁴

Es competencia también de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el controlar legislativamente la ejecución del Presupuesto de Egresos Local a través de la facultad que le concede la Constitución Federal en el inciso c) de la fracción IV, del artículo 122 antes citado, para revisar anualmente la Cuenta Pública de esa unidad político-territorial.²⁵

No puede escapar, el señalar que ese numeral en su fracción V, establece como facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal, la formulación del Decreto de Presupuesto de Egresos Local.

²⁴Ver p.p.11

²⁵Ver p.p.23

En el orden estadual, nos encontramos nuevamente con el hecho de que nuestra Norma Fundamental (Constitución Federal) no precisa facultades o competencias para los Poderes Locales en lo que se refiere al Presupuesto de Egresos de las Entidades Federativas.

Mas al igual que como señalamos en el caso de los ingresos, se comprende que existen facultades para los Poderes Locales análogas a las federales en esa materia, conforme a la interpretación del artículo 124 constitucional, siendo por tanto, facultad de los Gobernadores el presentar ante las Legislaturas locales, los Presupuestos de Egresos Estaduales.

A su vez, a las Legislaturas locales, unicamerales, competará su estudio y aprobación, así como el control legislativo de su ejecución.

Por último, en el nivel Municipal, la Constitución Federal prevé respecto a su Gasto Público, en el párrafo tercero del inciso c) ,fracción IV del artículo 115, que los Presupuestos de Egresos de ese orden gubernamental, serán aprobados por los Ayuntamientos, como órganos colegiados de la administración municipal, con base en los ingresos que se encuentren disponibles para el efecto; y se reserva a las Legislaturas Locales la revisión de las Cuentas Públicas Municipales.

2.10 LA TRASCENDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO NACIONAL

Hemos señalado en no menos de una ocasión, que el desarrollo económico nacional como imperativo constitucional del Poder Público, conlleva al aparato estatal a la instrumentación de aquella política económica que le permita

obtener y asignar los recursos dinerarios necesarios de la manera más adecuada a las características del país, procurando que al desplegar su actuación los niveles de bienestar a la población alcancen a la mayoría.

Podemos sostener que la Erogación, es uno de los momentos más delicados del actuar financiero estatal, ya que siendo el Poder Público precisamente una manifestación de la voluntad del pueblo (de la voluntad general); el Gasto debe ser racionalmente vinculado a las necesidades de ese núcleo social, ya que en situaciones contrarias, se manifestaría como injustificada la existencia del Estado, en su papel de administrador y depararía en la desconfianza de la colectividad hacia las Instituciones Públicas del Poder.

De esta manera tenemos, que el Gasto Público no es, ni debe ser, igual en todos los Estados y Municipios que integran a la Entidad Federal; toda vez, que el Gasto es de carácter adaptativo histórica, política y territorialmente, siendo precisamente esa cualidad la que permite, por desgracia, que en muchas ocasiones, las erogaciones del Poder Público atiendan no a las necesidades nacionales, sino que por el contrario, se destinen a cubrir intereses sectoriales, políticos y electorales.

Sin duda alguna, las erogaciones injustificadas en los espacios y en los tiempos, reflejan ineficacia financiera del Poder Público, afectando seriamente el desarrollo equilibrado de la economía nacional; por lo que consideramos pertinente el abundar sobre tal cuestión en los capítulos subsecuentes.

2.11 LA GESTION DE LOS RECURSOS PUBLICOS

Recordemos, que para De la Garza, la actividad financiera del Estado se despliega en tres momentos fundamentales; siendo el segundo de ellos, "la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente".²⁶

Así, encontramos que el Poder Público, como administrador de su patrimonio, no sólo cumple algunos de los cometidos que le confiere el orden normativo, sino que a su vez obtiene ingresos de tipo financiero, tales como (productos, aprovechamientos y derechos).

De acuerdo con el artículo 1o. de la Ley General de Bienes Nacionales, reglamentaria de la primera parte del artículo 27 constitucional, el patrimonio nacional se compone de los bienes de dominio publico y los bienes de dominio privado de la Federación.

El dominio público, según Hariou "está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente por la entidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esta afectación son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección".²⁷

Mientras que el dominio privado se constituye por todos aquellos bienes que posee el Estado, y que utiliza en el cumplimiento de sus fines, pero en calidad similar a la propiedad de los particulares; siendo los artículos 2o. y 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales, donde se enumeran a grosso modo tanto los bienes de dominio público, como estos de dominio privado de la Federación Mexicana.

²⁶DE LA GARZA, SERGIO F. Ob.cit. pág.5

²⁷Citado por SERRA, ROJAS ANDRÉS. Ob.cit.pág.119

Son los artículos 27 y 134 constitucionales, el fundamento principal de éste régimen patrimonial del Estado Federal; destaca el segundo de ellos, que los recursos económicos tanto del gobierno Federal como del Distrito Federal, por analogía incluyamos el nivel estadual y el municipal, deberán ser administrados con eficiencia, así como estar destinados a la satisfacción de los Objetivos Nacionales.

Objetivos, que deberán ser los previstos por los Planes de Desarrollo (programación), a los que refieren los artículos 25 y 26 de la propia Constitución Federal.

2.12 LA GESTION DE RECURSOS Y LA ADMINISTRACION PARAESTATAL EN MEXICO

Para la eficaz administración de los recursos, la Administración Pública en México, se dividió formalmente en Centralizada y Paraestatal, a través de las reformas de 1981 a los artículos 90 y 93 constitucionales; siendo la administración Paraestatal, a través de organismos públicos dotados de patrimonio y personalidad jurídica propios en su mayoría, el medio idóneo para el manejo de las áreas estratégicas (cometidos esenciales) y prioritarias (cometidos de servicio público stricto sensu y sociales), que constitucionalmente corresponde realizar al Estado (artículo 28 C.).

Señala el artículo 6o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que deben considerarse como áreas estratégicas las determinadas expresamente por el artículo 28 constitucional, así como aquellas a las que se les dé ese carácter a través de las leyes que emita el Congreso de la Unión.

Agrega, utilizando un criterio muy extensivo, que serán prioritarias, aquellas áreas establecidas por los artículos 25, 26 y 28 constitucionales que se destinen a la satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades populares; cabe aclarar, que en éstas pueden participar los particulares a través de concesiones o autorizaciones (economía mixta).

La Administración Pública Paraestatal se compone, como lo establece el tercer párrafo del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

Desde el punto de vista doctrinal la paraestatalidad como auxiliar del Ejecutivo, se conforma de seis niveles que corresponden respectivamente a los organismos descentralizados stricto sensu, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos, los organismos del sistema financiero, los organismos descentralizados tripartitas y los organismos descentralizados en grado de autonomía.

En los niveles estadual y municipal, es también competencia de sus Administraciones el manejar sus propios recursos, obtenidos a través de sus participaciones federales y de aquellos, producto de la prestación de servicios públicos a su cargo (artículos 115 fracciones III y IV, y 116 fracción VI C.); por lo que, éstos a su vez también dividen sus administraciones en Centralizadas y Paraestatales.

Podemos decir, que el régimen patrimonial del Estado, exige una estrecha vinculación entre las dos estructuras administrativas (central y paraestatal), bajo el principio de unidad de acción de la Administración Pública.

Esa unidad de acción, es un imperativo que trasciende a los niveles de desarrollo económico nacional, al ser este último determinado en gran medida por la poca o mucha intervención del Estado en la economía nacional.

Es necesario precisar, que en los niveles gubernamentales inferiores también se da la unidad de acción entre las dos estructuras administrativas; lo que en su aplicación al desarrollo nacional conjuntamente con el orden federal, da origen a lo que podríamos describir como una unidad de acción intergubernamental.

El constituyente de 1917 empapado de una profunda conciencia social y el constituyente permanente, protagonista en una sociedad de profundos desequilibrios, establecieron en la Norma Suprema los lineamientos generales de la economía nacional; siendo formalmente designado el Estado como rector del desarrollo nacional, a partir de las reformas de 1983 a los artículos 25 y 26 constitucionales.

Rectoría o dirección que se ha manifestado en los vaivenes entre el Estado benefactor y el Estado mínimo, a cuyo tratamiento nos emplearemos en el capítulo cuarto de este trabajo.

CAPITULO TERCERO

LA PROBLEMATICA INGRESO-GASTO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO Y SU INFLUENCIA SOBRE EL DESARROLLO NACIONAL

Sólo mediante la dubitación de lo viejo
superamos lo viejo y preservamos su riqueza,
y sólo mediante la dubitación de lo nuevo
conquistamos lo nuevo y lo mantenemos vivo.

Robert Havemann.

CAPITULO TERCERO

LA PROBLEMATICA INGRESO-GASTO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO Y SU INFLUENCIA SOBRE EL DESARROLLO NACIONAL

3.1 ASPECTOS GENERALES

Nos dice la doctrina, que la justificación del Estado es, y debe ser, el alcanzar los fines últimos para los cuales fue creado como entidad jurídico-política, y que son ya lo dijimos en capítulos anteriores, el bienestar general, la seguridad jurídica y el orden público, existiendo una íntima relación entre ellos; por lo que al ser trastocado cualquiera, se da una afectación directa de los otros dos.

De esta manera, podemos decir que el Estado creado e investido de potestades atribuibles al consentimiento de la colectividad (manifestación de la soberanía), debe procurar a los individuos gobernados, el alcanzar aquellos satisfactores que por sí solos, aislados o socialmente sin Poder Estatal, no podrían alcanzar.

Por tanto, en un Estado como el Mexicano, de históricas características democráticas y sociales, la máxima aspiración de la población, en cuanto a la calidad de vida y forma de gobierno que desea tener se encuentra asentada en la propia Constitución Política; por lo que, inexorablemente, el Poder

Público Nacional debe procurar que en su acción de financiar (lato sensu), el ingreso y el reparto de la riqueza, sean justos bajo los criterios de la equidad y la proporcionalidad.

Equidad y proporcionalidad que, frente a los desequilibrios económicos de la población, deben adaptarse, destinando mayores beneficios a los sectores más débiles y sensibles en lo económico; tratando de incorporarlos a la evolución estatal.

Mas, en ese actuar legitimado (constitucionalmente) el Estado, se enfrenta a situaciones muy complejas en su objetivo de intensificar la Economía Nacional; cómo obtener nuevos recursos; cómo distribuir mejor el ingreso, etc.

La economía, y en general el actuar financiero, en un Estado Federal involucra en su desempeño tanto a los Estados miembros, como a las Unidades Municipales que le integran; surgiendo bajo tal condición diferentes problemáticas entre los distintos órdenes gubernamentales que indudablemente se reflejan en los niveles de desarrollo nacional.

Entre las más importantes encontramos las siguientes:

3.2 LA COMPETENCIA TRIBUTARIA DE LOS DISTINTOS ORDENES DE GOBIERNO Y LA DOBLE TRIBUTACION

En nuestro Régimen Federal, tanto las Entidades Federativas, como los Municipios poseen el carácter de sujetos activos de créditos fiscales, en la autonomía de sus facultades interiores, dándose una delicada problemática competencial por la coexistencia de diversas unidades político-territoriales de estos tipos, dentro del territorio federal.

El punto médular de la problemática que nos ocupa, se da entre las dos principales esferas de Poder, la Federación y las Entidades Federativas; ya que la problemática competencial en materia fiscal entre las Entidades Federativas, o bien entre éstas y los Municipios se resuelve en la mayoría de los casos siguiendo el principio de la *residencia*, contenido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal.

Nuestra Norma Fundamental, desafortunadamente, no sigue un método coherente y sistemático en cuanto a las reglas competenciales en materia tributaria, entre los diversos órdenes de gobierno que existen en el Estado Federal Mexicano; siendo por el contrario abordada tal cuestión de manera dispersa y en algunos casos, aparentemente contradictoria.

Tenemos así, que los preceptos constitucionales involucrados en este aspecto, a los que referimos también en nuestro capítulo precedente, tendrían que enunciarse siguiendo la secuencia 124, 73 fracción XXIX-A, 73 fracción VII, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I para guardar el orden lógico-jurídico que nos permitiera distinguir las facultades que corresponden en la materia tributaria a cada nivel de gubernamental.

Sin embargo el numeral 124, enunciado en primer término, que contiene el principio de las *facultades implícitas* y cuya aparente intención es la de evitar disputas competenciales entre las autoridades federales y locales, en diversas materias entre ellas la tributaria, ha sido en gran medida fuente de algunos de los problemas de centralismo en México.

Señala Adolfo Arrijo Vizcaíno, "En virtud de que nuestro sistema de gobierno se ha visto influido, indebidamente por cierto, por el federalismo norteamericano, no es de extrañarse

que los autores de la Ley Suprema hayan incorporado en forma casi textual la Décima Enmienda a su propia obra, sin tomar en cuenta que por las peculiaridades y tradiciones de nuestro medio claramente orientado hacia el centralismo, no sólo iba a ser un argumento idóneo para fortalecer al Gobierno Federal en detrimento de las Entidades y no a la inversa, como ha sucedido hasta la fecha en el país que la geografía nos deparó como vecino".²⁸

En efecto, este precepto que podría ser considerado como uno de los más elevados valores del federalismo, llega a representar en el ejercicio del Poder una puerta de escape hacia los excesos federales, ya que al señalar enfáticamente que, "las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados" (facultades implícitas), da pauta para que a través de reformas y adiciones a la Norma Suprema, se amplíen en la mayor medida posible las facultades de la Federación frente a las Entidades Federativas debilitadas por este mismo principio.

En la materia que nos ocupa el problema de las facultades implícitas se presenta así; por una parte tenemos que el artículo 73 constitucional señala en su fracción XXIX-A las áreas sobre las que se establecerán los tributos reservados estrictamente al nivel federal; mas, tal fracción no tiene un carácter limitativo en cuanto a la imposición, pues la fracción VII del mismo numeral faculta a su vez al Congreso para determinar las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto y aún más; según se desprende del criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, volumen XXVI, Primera parte, página 35, que establece lo siguiente:

²⁸ARRIJOA, VIZCAINO ADOLFO. Ob.cit. pág.108

"...es inexacto que la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional limite a la VII del mismo precepto, que faculta al Congreso a imponer contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. No puede considerarse como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aún federales que sean indispensables para cubrir el gasto público..."

De lo anterior se desprende luego, que prácticamente no existe un ingreso tributario generado en la República, que no sea susceptible de quedar de alguna manera afecto a una contribución de carácter federal.

Pero, el verdadero problema radica en que si bien el Estado Federal, no se limita en la imposición de contribuciones federales, tampoco puede limitar a las Entidades Federativas para imponer contribuciones locales, fuera de las áreas constitucionalmente restringidas, pues de esos tributos (locales) dependen en buena parte sus Haciendas.

Por lo que encontramos situaciones en las que son sujetos activos de créditos fiscales paralelamente tanto la Federación, como los Estados e incluso Municipios, dándose el fenómeno de la doble o la triple tributación sobre una misma fuente gravable.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló, en la Jurisprudencia No.11 publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1965, Primera parte, pág. 42, lo siguiente:

"La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas

fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73 fracción VII y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación (artículo 73 fracciones X y XXIX; y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118)".

Como vemos, es la propia Constitución Federal la que a falta de precisiones permite que en el país se dé una amplísima concurrencia de la Federación y las Entidades inferiores (Estados y Municipios), para imponer contribuciones, lo que ocasiona, ya dijimos, la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente, en detrimento del desarrollo regional y por ende del Sistema Federal mismo.

Los ejemplos más claros de este fenómeno, los encontramos a partir de la fracción XXIX-A del artículo 73 constitucional,²⁹ ya citado, en la que el Constituyente derivado omitió incluir los impuestos federales más importantes en cuanto a su recaudación y que son: el impuesto sobre el capital de las empresas (Impuesto al Activo); el impuesto sobre el producto del trabajo de personas físicas y morales (Impuesto Sobre la Renta) y el impuesto sobre los ingresos producto del comercio (Impuesto al Valor Agregado).

Tal omisión ha provocado, que en la mayoría de las Entidades inferiores (Estados y Municipios) coexistan estos gravámenes federales y otros similares locales, que afectan a la misma fuente impositiva, siendo esto a nuestro parecer un fenómeno de doble tributación, que inhibe en gran medida la actividad económica de los gobernados.

²⁹En su texto actual, reformado en 1943.

Con relación a la concurrencia impositiva "doble tributación", podríamos citar concretamente como ejemplo que mientras el Impuesto al Activo, de carácter federal, grava como parte del Capital de una empresa al inmueble que se ocupa para tal actividad empresarial; siendo ese inmueble gravado a la vez por el Impuesto Predial, de carácter local, que es anualmente incrementado; aún cuando en el anterior sexenio y en el actual, se da la posibilidad de exención respecto a tal Impuesto, en el sentido formal, legal, esa doble imposición sigue existiendo.³⁰

Asimismo, a nivel local existen Impuestos que gravan el producto del capital, como se dió en el caso del Distrito Federal con el artículo 317 de la Ley Hacendaria del Departamento del Distrito Federal,³¹ paralelamente al Impuesto sobre la Renta.

Sostiene Fernando Vázquez Pando, que "el problema de la doble tributación deriva en última instancia, del hecho de que en nuestro sistema federal implica necesariamente que las entidades federadas cuenten con los recursos necesarios para atender a sus necesidades".³²

En ese sentido, las Entidades Federadas se han limitado a no tocar las áreas reservadas (artículo 73 Fracción XXIX-A C.) o prohibidas (artículos 117 fracciones IV, V, VI, VII y IX, y 118 fracción I C.), haciendo uso de sus facultades impositivas concurrentemente con el Fisco Federal en las áreas antes referidas y en otras más.

³⁰Incluso el Partido Acción Nacional, propuso ya la abrogación de la Ley del Impuesto al Activo, aunque con argumentaciones más coincidentes a su ideología durante el primer periodo de sesiones de 1994, de la LVI Legislatura, proyecto que fue rechazado continuando la vigencia de tal Ley.

³¹Sustituida por el Código Financiero del Distrito Federal, a partir de 1995. Cabe mencionar que ese Código no contempla ya en su Título Tercero, relativo a los Ingresos Tributarios a dicho Impuesto, lo que no descarta que en otras entidades siga existiendo un impuesto similar al I.S.R., y por tanto la doble tributación en ese sentido.

³²Citado por ARRIOJA, VIZCAINO ADOLFO. Ob.cit. pág.201

Consideramos que los pocos, pero existentes fenómenos de doble tributación en México se originan básicamente a partir del abuso en las potestades públicas, principalmente del Legislativo federal, que al detectar fuentes de ingresos altamente redituables, opta por gravarlas sin establecer prohibición para que sean gravadas a su vez localmente.

Esta situación, se torna contraria al desarrollo de la economía nacional afectando sobre todo a aquellos pequeños empresarios que se ven absorbidos por esas cargas fiscales que lejos de alentar la inversión privada, la ahuyentan.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, al resolver el Juicio de Amparo en Revisión 6168/ 63 que "...en ocasiones, la doble tributación es consecuentemente buscada por el legislador para lograr diversos fines, como lo son; graduar la imposición o hacerla más fuerte a través de dos gravámenes que se complementen en lugar de aumentar las cuotas de lo primeramente establecido: buscar un fin social extra-fiscal; lograr una mayor equidad en la imposición tomando en cuenta la distinta capacidad contributiva de los sujetos pasivos; y aún tratar de captar un aumento en el ingresos con mayor comodidad para la administración pública. En nuestra propia legislación positiva existen normas que tratan de evitar la doble tributación y otras que claramente dan lugar a ella. Sin embargo, no podemos decir que solo por el hecho de que un determinado tributo da lugar a una doble tributación por ello sea inconstitucional. Podrá contravenir una sana política tributaria o principios de buena administración fiscal, pero no existe disposición constitucional que la prohíba. Lo que la norma constitucional prohíbe, Art.31, fracción IV, es: que los tributos sean exorbitantes o ruinosos; que no estén establecidos por

ley, o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación".³³

A nuestro parecer, al considerar la misma Corte a la doble tributación como contraria a los principios de la buena administración fiscal, aún cuando rechazó su inconstitucionalidad, y siendo la justicia tributaria uno de esos principios; podemos decir que esa situación es ruinoso de las economías de los particulares y contraria a la equidad y proporcionalidad contributiva, consignadas por la fracción IV del artículo 31 antes mencionado.

Creemos, que es muy importante que dentro de nuestro Estado Federal, exista una clara delimitación de las áreas competenciales en materia tributaria a fin de evitar los fenómenos negativos de la doble o triple tributación; y asimismo, para lograr el fortalecimiento de los niveles gubernamentales inferiores.

Pero, la competencia de los sujetos activos involucrados en esa cuestión tributaria (Federación, Estados y Municipios), no debe concretarse al establecimiento de una serie de reglas que delimiten las fuentes gravables de cada nivel gubernamental; sino que al estar inspirada en el espíritu del federalismo, asegure por una parte la integración de Haciendas Públicas, fuertes y autónomas en esos tres órdenes fundamentales y por otra parte, la fácil substanciación de los conflictos previsibles en un Sistema en el que coactúan diversas potestades tributarias en un mismo espacio geográfico y sobre la misma masa de sujetos pasivos.

Quizás, otra de las medidas viables podría ser el eliminar algunos de los gravámenes duplicados, aquellos de menor

³³Citada por DE LA GARZA, SERGIO F. Ob.cit. pág.283

importancia, principalmente a nivel federal, evitando que los gobiernos locales ante su necesidad de recursos utilicen medios heterodoxos para obtener ingresos afectando seriamente los intereses de los gobernados.³⁴

3.3 LOS INGRESOS VIA FINANCIAMIENTOS

En la última década, los ingresos públicos provenientes de financiamientos han constituido una parte significativa de los mismos, siendo la suma aproximada de éstos y de los tributos, según las leyes de ingresos de la federación de 1986 a 1995, el 50% del ingreso federal estimado.

Según la Ley General de Deuda Pública, debemos entender por financiamiento a la contratación de créditos, empréstitos o préstamos dentro o fuera del país, cuyas obligaciones de pasivo corran a cargo de la Administración Pública Federal.

Por su parte la Constitución Federal, en su artículo 73 fracción VIII impone como condición para la celebración de esos empréstitos, que la ejecución de los recursos obtenidos por esa vía produzcan directamente un incremento en los ingresos públicos, con la salvedad de los que se contraten durante alguna emergencia (artículo 29 C.), o bien con propósitos de regulación monetaria o conversión.

A su vez, el artículo 4o. de la Ley General de Deuda Pública señala en sus fracciones IV y V como facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el vigilar que precisamente esos recursos se destinen a la realización de proyectos y actividades acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo Federal, pero que además

³⁴ Recuerdese el reciente intento de un alcalde chihuahuense que pretendió imponer casetas de peaje en su jurisdicción a fin de obtener recursos.

generen ingresos para su pago o más aún, que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

Similar disposición opera para las Entidades Federativas y los Municipios, de acuerdo con lo establecido en la fracción VIII del artículo 117 constitucional, en la que además de la prohibición expresa para los gobiernos estatales de contraer empréstitos con gobiernos o particulares extranjeros se establece, que aquellas obligaciones de pasivo que contraigan estos niveles gubernamentales inferiores (Estados y Municipios) deberán destinarse estrictamente a inversiones públicas productivas.

Surge de los anteriores planteamientos, el cuestionamiento sobre lo que debemos entender por inversión productiva y sobre si ésta resulta totalmente congruente con la realidad socioeconómica de nuestro país.

Probablemente, podríamos establecer a partir de la interpretación armónica de los numerales previamente invocados, que la inversión productiva es aquella que se traduce en una fuente de ingresos públicos destinados a su propia restitución y que a partir de ella se alcance un desarrollo de la economía estatal.

En ese sentido, es preciso establecer la distinción existente entre el crecimiento económico y el desarrollo.

Nos dice Francisco Javier Osornio-Corres que "el auténtico desarrollo implica el crecimiento, pero éste no supone aquél"³⁵ es decir, que en muchas situaciones podríamos encontrar que la inversiones públicas se traducen en desarrollo económico

³⁵OSORNIO-CORRES, FRANCISCO JAVIER. El sector público de la economía en México. Contendida en la obra colectiva, Introducción al Derecho Administrativo I. Coord. Cortiñas-Peláez, León. Ed. Porrúa, México 1992. pág 231

estatal mediato, sin producir directa o inmediatamente recursos.

Lo cierto es, que en las Finanzas Públicas Modernas el empréstito o el uso del crédito público, han dejado de ser señales de economías insanas como en antaño; razón por la que debe concebirseles, dentro de la medida, como una fuente de ingresos más del Estado y en tal virtud no puede exigirse que estrictamente su aplicación produzca a su vez ingresos.

Sobre todo, en el marco político-territorial de un país como el nuestro, en el que los graves desequilibrios económicos regionales, requieren de la inversión pública en ramos básicos como salud, educación y vivienda, que no producen recursos directos y cuyos costos muchas de las veces no pueden ser cubiertos en su totalidad por el resto de los rubros de ingresos públicos.

Consideramos, que la Ley de la materia y la propia Constitución, debieran establecer, formalmente, mayor flexibilidad en ese sentido, siguiendo los postulados del Estado democrático y social.

Atendiendo las restricciones respecto a la contratación de financiamientos en todo caso, a su estudio de conveniencias por el Congreso General y por las Legislaturas locales, ya que la experiencia nacional ha mostrado que muchos de los ingresos obtenidos por esa vía no fueron precisamente aplicados a la inversión productiva, ni a las utilizaciones excepcionales que establece la Norma Suprema.

Concluimos, que los ingresos obtenidos por la vía de los financiamientos requieren efectivamente de un control, pero éste debe ser minucioso en cuanto a su necesidad y no

irracionalmente restrictivo en su aplicación como en la legislación vigente.

3.4 LOS SISTEMAS DE COORDINACION Y LA DISTRIBUCION DE RECURSOS

El compromiso social del Estado es pues, el de fomentar el crecimiento económico, bajo los parámetros constitucionales de la justa distribución del ingreso y la riqueza; cuánto corresponde cobrar a cada nivel de gobierno y cómo deben gastarlo es un punto muy importante dentro del Sistema Federal Mexicano.

El Sistema Financiero Nacional ha desarrollado diferentes Sistemas de Coordinación entre la Federación y los órdenes inferiores, donde encontramos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al Sistema de Participaciones y al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, nace formalmente con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, en la que se redefinieron las responsabilidades y competencias tributarias de los diversos órdenes gubernamentales.

Previó a su nacimiento formal podemos decir, que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es resultado de una serie de convenios intergubernamentales (Federación-Estados) cuyo fin era el de centralizar, homogeneizar y fortalecer el sistema de recaudación.

Bajo este Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se uniformaron los gravámenes, evitando, aparentemente, el problema de la doble o triple tributación; así, los Estados Federados limitaron su capacidad recaudatoria, mientras que la

Federación fortalecía el Sistema de Participaciones bajo el principio del resarcimiento.

Asimismo, la Ley de Coordinación Fiscal determinó la existencia de los Fondos de Participaciones, siendo tres los que acumularían los ingresos asignables a las Entidades Federativas y a los Municipios; el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal.

Cabe aclarar, que a partir de 1989 el Fondo Financiero Complementario se integró al Fondo General de Participaciones, por lo que a la fecha sólo existen dos.

El objetivo básico del Fondo General de Participaciones, es el de "compensar" a las Entidades Federativas por los ingresos que dejaron de percibir a partir de la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; la distribución de este Fondo, se basa en criterios que incluyen aspectos tales, como el nivel de desarrollo económico y demográfico de la Entidad Federativa, y la recaudación local en el caso del Municipio.

Es decir, el monto de ingresos del Fondo General de Participaciones que se distribuye a las Entidades Federativas se integra de tres partes.

La primera, se establece en relación proporcional con el número de habitantes de la Entidad Federada; la segunda, se calcula con base a un coeficiente preestablecido que intenta premiar de alguna manera, a los Estados que tuvieron una mayor recaudación.

Mientras que la tercera parte, busca repartir más fondos a las Entidades menos favorecidas por las otras dos.

Durante la década de 1980-1990 el 81.7% de los ingresos dinerarios estatales y el 60.5% de los municipales, provinieron de esas participaciones federales, siendo mínimos como podemos deducir los ingresos directos, producto de sus patrimonios.³⁶

El Sistema de Participaciones presenta, a nuestro parecer, precisamente como grandes inconvenientes el propiciar una fuerte y casi total dependencia de los Estados y Municipios en relación a las participaciones federales; y determinar a su vez, una distribución homogeneizada de recursos, olvidando que al existir en nuestro país diferentes niveles de desarrollo, existen también diferentes necesidades y costos de vida.

El Fondo de Fomento Municipal por su parte, ha sido limitado en cuanto a su objetivo por ser las propias leyes locales las que restringen en la mayoría de los casos las posibilidades de los gobiernos municipales en materia financiera, en contravención al espíritu del artículo 115 constitucional, reformado en 1983 precisamente a fin de descentralizar recursos y actividades económicas, para fortalecer la autonomía del Municipio y su desarrollo.

Pero este Fondo de Fomento Municipal ha tenido también como inconveniente, la incapacidad de muchos gobiernos municipales para asumir todas las competencias y atribuciones financieras que con la reforma de ese numeral se les asignaba.

Es importante mencionar, que además del Sistema de Participaciones, existen otro tipo de asignaciones del Gobierno Federal a los Gobiernos inferiores, tal es el caso de las

³⁶AGUILAR, VILLANUEVA LUIS FELIPE. El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. Publicado en la Revista Gobiernos, No.2 de abril-mayo de 1995. SEGOB. pág.10

transferencias de fondos integrados en el Convenio de Desarrollo Social.

El cual por utilizar en su distribución un criterio altamente discrecional por parte del Centro, no ha rendido los frutos esperados en el marco del desarrollo regional, puesto que en la mayoría de los casos esos fondos han atendido a las necesidades políticas y no propiamente a las sociales.

Indudablemente, un Estado Federal de economía centralizada, en el sentido real como el nuestro, no ofrece garantías para que se dé un desarrollo nacional equilibrado; pues aún cuando los Sistemas de Distribución siguen aquel principio de proporcionalidad tantas veces invocado, son los mismos Sistemas de Coordinación los que propician el centralismo.

Además, las precarias economías de algunos sectores y regiones del país, siguen exigiendo la existencia de un Estado socialmente protector que procure su inclusión en el desarrollo nacional.

Un Estado, que genere las condiciones para que las diferentes regiones se incorporen plenamente al crecimiento económico nacional a través de recursos generados por esos sectores o en las mismas Entidades.

El federalismo al que históricamente hemos aspirado los mexicanos, constriñe a la unidad en la diferencia, mas no a la estandarización.

3.5 LA PLANEACION FEDERAL

El instrumento contemporáneo más importante por medio del cual el Estado actúa en el ámbito económico es la planificación, mediante la cual se fijan los objetivos económicos a corto, mediano y largo plazo, estableciendo las prioridades y estrategias según los recursos disponibles.

La planificación juega pues, un papel muy importante en el desarrollo de las economías nacionales, sobre todo en aquellos países como México, en los que la necesidad de administrar recursos escasos destinados a satisfacer extremas y numerosas carencias exigen que el Poder Público despliegue su actuación de tal manera que se alcance el mayor beneficio posible para los gobernados en su conjunto.

Desde 1983, con las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, se instaura en nuestro país el Sistema Nacional de Planeación Democrática como el principal mecanismo de coordinación y organización de los gobiernos y de los distintos sectores económicos en las tareas del desarrollo nacional.

Establece el artículo 26 de la Constitución General de la República, reformado, que en su función rectora de la economía, "el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

Por su parte señala el artículo 2o. de la Ley de Planeación, que "la planeación deberá llevarse a cabo como un medio parra el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines contenidos en la Constitución".

Establece como principios de la planeación entre otros, la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria, (principio social de la planeación); así como el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, (principio del federalismo en la planeación).

La Planeación Nacional del Desarrollo, nos dice la Ley de la materia (artículo 12 LEPLA), se llevará a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual estará formado por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que destinarán unidades específicas para tal efecto.

Así tenemos que, la coordinación de la planeación nacional y la elaboración del Plan correspondiente, es competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad a lo previsto por la fracción I del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; mientras que la planeación regional, será coordinada por la Secretaría de Desarrollo Social conforme a lo dispuesto por la fracción II del artículo 32 de ese mismo ordenamiento.

Visto estrictamente en el sentido literal, los ordenamientos legales relativos a la acción gubernamental de planear no ofrecen grandes inconvenientes, de hecho todos ellos reflejan en gran medida el postulado democrático constitucional (la participación social).

Pero, probablemente la problemática de la planeación en México surge cuando nos percatamos de que en realidad ésta se lleva a cabo como una función presidencialista y que nuestros funcionarios públicos encargados de Despacho, y por

tanto de la planeación no fueron capacitados para llevarla a cabo, ajustándose a las condiciones y necesidades del país.

Pues tal parece que al planear únicamente emplean ciertas técnicas de programación, en las que los criterios para el desarrollo utilizados no atienden las verdaderas necesidades nacionales ni a la participación social en la planeación, que establecen tanto la Constitución como la Ley de Planeación (artículos 26 C. y 20 LEPLA), a pesar de que la misma Administración, en un acto por demás extraño, gasta importantes recursos promoviendo tales consultas a través de foros regionales y nacionales.

Hasta la fecha el Sistema Nacional de Planeación Democrática, ha mostrado profundas deficiencias en cuanto a la descentralización de la inversión federal realizada en las diversas Entidades Federativas, la cual se concentró desde principios de los ochenta, básicamente en la zona del golfo, en las zonas petroleras, en los enclaves turísticos y en la frontera norte del país aumentando el ya de por sí grave desequilibrio regional.

La ineficacia, que en tal virtud ha mostrado el Sistema Nacional de Planeación Democrática revela la carencia, de un sistema de coordinación en materia de gasto público que garantice la planeación y racionalización de los presupuestos.

Quizás, el problema de la planeación en México, y de hecho en toda Latinoamérica, es que el Gobierno no tiene un aparato administrativo adecuado para la formulación y la ejecución de los planes nacionales y los programas (regionales, sectoriales y especiales).

Ya que al existir una absoluta formulación y coordinación de éstos por el Poder Federal, se suele atender más a los oscuros

intereses económicos y políticos de unos pocos, y no al verdadero interés nacional del desarrollo equilibrado de las regiones.³⁷

Mas, el carácter democrático que la Constitución Federal señala a la planeación en nuestro país, impone la necesidad de garantizar la participación activa de todos los sectores sociales en la toma de decisiones relativas al desarrollo económico nacional; por lo que resulta indispensable una verdadera participación política de la población a fin de que tome conciencia de sus necesidades y posibilidades de acción.

Siendo la planificación un instrumento imprescindible del Estado contemporáneo, su contenido exige ser el resultado de un amplio ejercicio de la voluntad general que impida la rigidez burocrática, la concentración de la toma de decisiones y el aislamiento de los planificadores.

Por tanto a futuro, la tarea de la planeación en México deberá involucrar a los intereses y necesidades de todas las Entidades que integran la Federación, de lo contrario seguirán existiendo planes nacionales y programas muy ambiciosos, elaborados con novedosas técnicas, pero cuya implementación sea parcial o cuyo bienestar sea casi imperceptible.

Un ejemplo cercano lo tuvimos durante el período sexenal inmediato anterior (1988-1994), en el que se desconcentraron recursos en ejercicio de una política social *solidaria*, pero aún esto, se hizo de manera centralizada, puesto que los recursos se desconcentraron a partir de decisiones tomadas por una instancia federal, la Secretaría de Desarrollo Social.

³⁷Cabe mencionar que el actual titular del Poder Ejecutivo Federal ofreció al Poder Legislativo su posibilidad de participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, lo que era facultad exclusiva del Ejecutivo, sin embargo no están de más las especificaciones sugeridas en el presente trabajo.

Con ello se estableció de alguna manera, una relación directa entre esa Secretaría y los grupos demandantes de bienes o servicios organizados en los llamados Comités de Solidaridad, sin que los Poderes locales tuvieran incluso el conocimiento de los requerimientos de sus comunidades o de las inversiones hechas.

Así, el PRONASOL, pasó por alto en muchas ocasiones el rol de los Gobiernos locales (estadales y municipales) y hasta las necesidades reales de las regiones, pues como señalamos en el capítulo primero de este trabajo, atendió más, a las necesidades de lucimiento presidencial y no a la satisfacción de añejas carencias de los sectores más débiles del país.

Señala Miguel Wionezek respecto a la planeación en nuestro país que, "...los obstáculos reales y serios surgen cuando se considera el problema de administrar el plan de desarrollo, controlar las acciones de los diferentes sectores de la economía y ejecutar los programas de desarrollo nacional. A la luz de la experiencia del pasado es en extremo improbable que México pueda efectuar la ejecución ordenada de semejante empeño, al menos que se establezcan algunas reformas fundamentales y completas en la administración pública y en la estructura legal e institucional del sector público".³⁸

Siguiendo la anterior aseveración, podemos sostener, que la actividad más importante del proceso de planificación es la puesta en práctica de los planes y programas, para lo que se requiere de la existencia de una serie de unidades administrativas, verdaderamente eficientes, que se encarguen de las funciones de la elaboración, ejecución y control de dichos planes.

³⁸Citado por GUILLEN, ROMO ARTURO. Planificación económica a la mexicana. Ed. Nuestro Tiempo, México 1988. pág.89

Pero, claro está, deben ser órganos planeadores del desarrollo nacional, federales pero no centralistas, pues, no se trata de agigantar el aparato administrativo federal, en cuanto a funciones que no se traducen en eficiencia y crecimiento económico, en detrimento de los Poderes locales.

Deben existir consideramos, unidades federales que se dediquen al desenvolvimiento de esas funciones teniendo una vinculación constante y sistemática real, con unidades similares de las diversas Entidades que integran el país, que reconozcan las capacidades y necesidades de cada región y con base en ello se planea a nivel regional y a nivel nacional el desarrollo.

3.6 LA DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES Y RECURSOS COMO EVOLUCION FEDERAL

El Sistema Federal Mexicano debe pues, ser fortalecido a través de la coexistencia de potestades en materia financiera.

El Estado, cualquiera que sea su naturaleza, necesita de recursos suficientes para cumplir sus cometidos.

En consecuencia, en un Estado de naturaleza federal como el Mexicano resulta por demás obvio e impostergable que si se pretende desarrollar a los niveles gubernamentales inferiores (estadual y municipal), se deben descentralizar junto con ciertas potestades, mayores recursos.

Dice Luis F. Aguilar Villanueva, "si analizamos el comportamiento de las participaciones entre 1980 y 1991, podemos observar que las participaciones como porcentaje del gasto de los Estados han fluctuado en alrededor de un 50%.

Es decir, de cada peso que gasta un estado, cincuenta centavos pasan antes por la Federación."³⁹

Al descentralizar, no se trata de disminuir al Gobierno Federal en sus capacidades de conducción y dirección de la economía nacional, sino que por el contrario debe perseguirse que los Estados y Municipios, tengan la capacidad de atender sus necesidades, a través del ejercicio de potestades administrativas y recursos económicos propios, evitando que la Federación emprenda tareas que podría hacer con mayor eficacia y conocimiento los Gobiernos estatales y municipales.

El Desarrollo Nacional no es un fenómeno plano, cuyos medios de consecución sean uniformes en todo el territorio federal; por tanto, las Finanzas Públicas Mexicanas deben reorientarse, en cuanto al ingreso y distribución de recursos dinerarios, hacia la delimitación del potencial fiscal y económico de cada Entidad, siguiendo los lineamientos de la equidad y proporcionalidad entre los Gobiernos inferiores.

A partir de esto consideramos, que el Gasto Público Federal debe ser asignado (bajo el principio de la planeación democrática, artículo 26 C.), no sólo atendiendo criterios sectoriales, sino teniendo una orientación regional profundamente involucrada con el principio de la *especialidad* presupuestaria.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe también ser reformado, de tal manera que al destinar recursos a las Entidades Federativas y a los Municipios se vinculen los ingresos locales con los gastos locales (cada quien según sus

³⁹AGUILAR, VILLANUEVA LUIS FELIPE. Ob.cit. pág.10

necesidades), siguiendo la histórica tendencia del Estado democrático y social.

No podremos hablar de un verdadero Desarrollo Nacional, incluso para pensar en nuestra inclusión plena en la Globalización de las Economías Nacionales, cuando dentro del territorio Federal existen regiones de inmensos retrasos económicos.

Mas, ese Desarrollo tampoco se da por la simple disposición normativa (constitucional) o a través del discurso político; sólo la voluntad política legitimada, la descentralización de potestades y el replanteamiento de los objetivos nacionales nos pueden acercar a la consecución de un Estado verdaderamente federal y al desarrollo del mismo.

La descentralización de atribuciones y competencias a la que compele la tarea de consolidar el Sistema Federal en nuestro país, se logrará a través de las vías *legislativa* y *convencional*, las cuales pueden utilizarse conjunta o independientemente.

La primera consiste en la redistribución de competencias a través de reformas a la Constitución Federal, un procedimiento que sería sin duda muy laborioso; mientras que la segunda de ellas consiste en la celebración de convenios de coordinación que celebren los titulares de los Ejecutivos, Federal y Locales, o bien entre éstos últimos y los Ayuntamientos, y en el nivel básico, de los Cabildos entre sí.⁴⁰

⁴⁰ Ya la propia Constitución General de la República contempla en el artículo 115, que los Municipios podán coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden, mediante acuerdos intermunicipales con sujeción a la ley, y asimismo prevee en cuanto a la administración de contribuciones también convenios entre el Gobierno Estatal y un Municipio.

Asimismo, al descentralizarse funciones, potestades y competencias, en materia financiera, se facilitaría por una parte, el control sobre el manejo de los recursos públicos propios y participados por los gobiernos estatales y municipales; siendo a la vez, un punto a favor en cuanto a la mayor objetividad sobre la delimitación de responsabilidades de los servidores públicos (en esa materia), en los distintos ordenes gubernamentales.

CAPITULO CUARTO

EL REPLANTEAMIENTO DE LA POLITICA ECONOMICA Y LA PRESERVACION DEL ESPIRITU CONSTITUCIONAL

**Política sustentada en la autenticidad
para el ejercicio de un conjunto de valores conocidos,
sin requerimientos de creatividad,
política sedienta de memoria más que de imaginación,
ávida de compromisos y no de invenciones,
ejercida conforme a deberes conocidos,
aunque no se den originalidades individuales.
Si la política no se sustenta de verdadera reciedumbre moral,
el derecho puede convertirse en simple letra muerta.**

Juan José Rodríguez Prats

CAPITULO CUARTO

EL REPLANTEAMIENTO DE LA POLITICA ECONOMICA Y LA PRESERVACION DEL ESPIRITU CONSTITUCIONAL FEDERAL

4.1 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTADO RECTOR Y EL ESTADO BENEFACTOR EN MEXICO

El Estado es, como ya hemos señalado con anterioridad, un sistema de poder inmerso en la sociedad encargado de dirigir y controlar las actividades del conjunto social, normador de la vida colectiva de la población que habita dentro de cierta circunscripción geográfica.

Aparece, como resultado de la actividad económica de los hombres por lo que, en ejercicio de sus funciones norma y conduce las actividades económicas de la sociedad que lo originó.

El Estado es un ente económico que instrumenta y regula, a través de sus potestades atribuidas por el consentimiento popular, las actividades económicas de los sujetos gobernados; pero también, como sujeto activo en la realidad social, administra los bienes de la colectividad procurando la satisfacción de las necesidades del grupo.

Se dice que el Estado interviene en la economía al fijar normas que obligan a la realización u omisión de cierta conducta con efectos económicos, o bien cuando directamente despliega actividades de ese carácter, sean estas de producción, circulación o distribución.

Conforme a la ideología del liberalismo, corriente defensora de los intereses de la burguesía industrial y comercial del siglo XVIII, el poder estatal regulador era un obstáculo para lograr la expansión económica de dicha clase social.

Los liberales deseaban disminuir la injerencia económica del Estado, pero al mismo tiempo querían incrementarla en el sentido de actividad preservadora de sus intereses; es decir, el Estado no debía regular determinadas formas de producción o de circulación pero sí garantizarles el goce de los productos de las actividades económicas que realizaban.

"Pero la famosa acción de la "mano invisible" de la que hablaba Adam Smith, no se vio confirmada por los hechos, por lo que la propia ideología liberal debía admitir que sólo a través del Estado se podían corregir las deformaciones de la competencia económica".⁴¹

Así, la libertad económica es producto de la intervención estatal que la hace posible y sólo puede entenderse, aun en su más amplia expresión, como resultado de una norma jurídica emitida por el Estado (regulador).

Con la aparición del socialismo y a raíz de las profundas desigualdades sociales provocadas por la adopción a ultranza de la teoría liberal, las potestades legislativas del Estado debieron revertirse hacia un reequilibrio económico del conjunto

⁴¹ ANDRADE, SANCHEZ EDUARDO. La intervención del Estado en la economía. Ed. UNAM, Colección "Grandes tendencias políticas contemporáneas", No. 49, México 1986, pág. 12

social, destinándose parte de los recursos públicos a la satisfacción de las necesidades generales de la colectividad.

Surgen, ya en nuestro siglo, la noción del Estado benefactor, la cual considera como deber de éste, el asegurar los niveles mínimos de atención a necesidades básicas como el empleo o la alimentación; así como la idea de un Estado social cuya acción, orientada por la corriente política denominada social-democracia, se dirige a evitar un desequilibrio tal, que únicamente se beneficien unos cuantos y la mayoría se vea marginada de los satisfactores sociales.

Después del momentáneo auge del liberalismo, el Estado ha retomado paulatinamente su función reguladora de la vida económica y ejecutora directa de actividades de esta índole, tanto en los países de carácter capitalista como en los socialistas; siendo éste a través de esas acciones rector de la economía.

En nuestro régimen económico mixto, dada su propia naturaleza, encontramos puntos de convergencia propios del Estado social, del Estado benefactor y del Estado liberal, a través de el postulado constitucional neoliberal, de la rectoría estatal del desarrollo económico nacional consagrado por el artículo 25 de la Norma Fundamental Federal.

El Estado mexicano pues, interviene en la economía orientándola normativa y participativamente hacia la consecución de los objetivos nacionales, determinados en la Constitución, como manifestación de la voluntad general; en los términos determinados para tal efecto por los planes nacionales de desarrollo, como instrumentos fundamentales del Estado moderno.

Importancia trascendental tiene para la economía nacional, según la ideología constitucional mexicana, que a la actividad económica concurren con responsabilidad social, los sectores social y privado con el sector público; entendiéndose por ésta, el hecho de que con su actuar se obligan a buscar además del beneficio propio, el aportar dentro de sus posibilidades medios para alcanzar un beneficio colectivo.

Pero también, en la actuación o intervención del Estado en la economía nacional influyen en gran medida los intereses particulares de las diferentes fuerzas sociales internas e incluso fuerzas externas, que inducen al Poder Público a asumir determinados objetivos y acciones de carácter económico, que les traerán un beneficio específico, sin convertirse el Estado en un instrumento de los intereses de esos grupos.

Sin embargo, estos hechos suscitan que en muchas ocasiones los grupos que han obtenido cierto poder económico al amparo de la actividad del Poder Público, busquen ampliar su poder asumiendo directamente la conducción del aparato estatal o bien, que aquellos sujetos pertenecientes al aparato estatal (funcionarios) busquen beneficiar a través de éste en mayor medida, en abuso de sus potestades, a aquellos grupos a los que individualmente como sujetos pertenecen, provocando una degeneración del sistema rector estatal, propuesto por la Constitución Política.

La legitimación de la actuación del Estado Mexicano en el ámbito económico reside en los beneficios que conlleve a la colectividad en su conjunto; ideal que supone, que las mayorías puedan ejercer la suficiente presión sobre el aparato estatal para que actúe beneficiándolas.

Dicha capacidad depende, de las posibilidades de manifestación y participación, dentro del marco de la legalidad,

que tengan los nacionales. México como país en vías de desarrollo tiene como imperativo pues, el alcanzar un avance democrático real que permita al Poder Público cumplir con su función del desarrollo económico integral al que el Derecho le constriñe.

4.2 LA INVERSION PUBLICA COMO MANIFESTACION DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO

El Estado como sujeto económico, no solo induce a la inversión privada o social en los ramos de producción y servicios que las necesidades comunitarias requieren, sino que dada su naturaleza social emprende por sí mismo inversiones directas a través de las empresas paraestatales a fin de que esa intervención le permita en el cumplimiento de sus cometidos alcanzar los fines para los que fue creado.

Siendo a través de la producción y distribución de bienes y servicios o por medio de la competencia en el mercado, rector de la economía.

Mas en esa intervención, el Estado no se avoca como los particulares necesariamente a la obtención de un lucro a través de sus inversiones, pues su injerencia en las áreas (estratégicas y prioritarias) que la propia ley le marcan atienden a criterios económicos y de servicio distintos al de la eficiencia privada.

Para cumplir con su finalidad de producir un beneficio económico a la colectividad, la inversión del sector público debe ejecutarse en seguimiento de determinados objetivos sean estos, nacionales, regionales o sectoriales.

Es decir, el Estado en su quehacer del financiamiento debe plantearse la disyuntiva de, cuando, dónde y para qué invertir; siendo el criterio público de la eficiencia, el que el sector público no intervenga en aquellas áreas en las que los otros sectores puedan ofrecer mejores condiciones a la población consumidora o bien cuando, como en las llamadas áreas estratégicas la actuación económica a desplegar sea un monopolio natural.

Otras de las formas en las que el Estado busca invertir eficientemente, se da en aquellos ramos cuya complejidad requiere de una coinversión entre éste y los otros sectores, o tratándose de obras básicas de infraestructura que generan a su vez otras inversiones.

El Estado manifiesta a través de la inversión pública su potestad rectora de la economía nacional, procurando el crecimiento de la misma en el cumplimiento del principio constitucional de la justa distribución de la riqueza.

4.3 EL ESTADO EMPRESARIAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA

La empresa pública constituye el medio fundamental a través del cual el Estado interviene de manera directa (invierte) en la actividad económica, como un sujeto más, cumpliendo así con algunos de los cometidos estratégicos, de servicio público (stricto sensu), sociales y privados que la ley o su política económica le imponen.

Así, encontramos a la paraestatalidad administrativa, apenas reconocida constitucionalmente en 1981, como el medio por el cual el Estado despliega esa acción económica.⁴²

La empresa pública en el sentido lato es una organización específica en el interior del Estado que realiza una actividad económica; mientras que en el sentido estricto se le entiende como, aquella entidad de derecho público constituida con recursos del Estado que realiza una actividad consistente en la producción de bienes, o la prestación de servicios para el mercado.⁴³

Aparentemente las razones económicas principales por las que en México se crean las empresas públicas o se compran al sector privado para transformarlas en ellas, fueron las siguientes:

Primero, como consecuencia de la adopción de un modelo nacional de desarrollo en el que se pretendía impedir la inversión extranjera y sostener la soberanía nacional mediante una barrera a las transnacionales y en segundo lugar, por la creencia de que las empresas estatales crean más empleos y dan lugar a una distribución más equitativa del ingreso.

Podemos enunciar como una tercera razón que justifica la creación de las paraestatales, el hecho de que existen inversiones que son muy importantes por sus efectos en otras industrias, pero que al representar costos o riesgos muy elevados no son emprendidas por los individuos.⁴⁴

⁴²Por reforma al artículo 90 constitucional, mediante Decreto del 14 de Abril de 1981, publicado en el D.O.F. el día 21 del mismo mes y año.

⁴³Ob. cit. pág.23

⁴⁴Ya hemos mencionado, que la corriente liberal estima que el Estado no debe producir directamente bienes o prestar servicios, a excepción de que estos sean necesarios para la colectividad y la inversión en ellos no sea atractiva (rentable) para los particulares.

El crecimiento de la propiedad pública, en el sector paraestatal se inició desde finales de la Revolución de 1910; ya que el Estado se convirtió ante las exigencias de equidad social en el principal promotor del desarrollo económico nacional, alcanzando para los años 80 la empresa pública a casi todos los ramos de la producción y los servicios.

Llegando para fines de 1982 el gobierno, a ser propietario de 1155 empresas y teniendo acciones en otras, incluyendo todos los bancos comerciales.⁴⁵

Existían pues, cadenas productivas en algunas áreas específicas en las que la doble intención de redistribuir la riqueza y promover la justicia social no eran un objetivo claro, y por el contrario la inversión era riesgosa o improductiva.

Convirtiéndose esta estrategia de crecimiento en un método artificial al promoverse la creación de un enorme aparato administrativo, radicalizándose la idea de la participación estatal.

Así teníamos que por una parte el gobierno mexicano manejaba los hidrocarburos y por otra parte, administraba las dulcerías de los cines, reflejando una gran falta de criterio sobre la determinación de objetivos y prioridades de la paraestatal nacional.

La crisis de ese modelo de desarrollo fue inevitable desde los primeros años de la década anterior, cuando la crisis económica, la erosionada situación financiera nacional, debida a la enorme deuda pública y privada, así como múltiples factores internos y externos, que forzaron al gobierno federal a

⁴⁵ Ello representaba el 14% del PIB empleando a cerca de un millón de personas, lo que representaba aproximadamente el 5% del total de la fuerza de trabajo existente en el país.

instrumentar transformaciones profundas en cuanto al tamaño del Estado propietario.

A partir del sexenio anterior (1988-1994) se emprendió en el país la venta de empresas paraestatales, bajo la propuesta de un nuevo esquema de desarrollo económico nacional, utilizando fundamentalmente argumentaciones sobre la baja eficiencia de ese aparato paraestatal.⁴⁶

Lo cierto es, que esa decisión de la privatización o reprivatización obedeció básicamente a la falta de recursos del Estado para mantenerlo en la dimensión que había alcanzado hasta entonces.

Dentro de esa propuesta gubernamental se planteaba la desincorporación de entidades paraestatales obedeciendo a la revaluación de prioridades del sector público, señalando a la privatización como el detonador de una nueva etapa de desarrollo para el país.

Ya que originalmente, como hemos señalado, el sector paraestatal había sido concebido como el catalizador que haría posible el desarrollo económico del país y a la vez se orientaría al reforzamiento de la soberanía nacional, considerándosele como el instrumento medular para la capitalización del sector industrial; mas, las constantes coyunturas económicas y la existencia de intereses creados en su manejo, llevaron a la crisis del absurdo a gran parte del sector, alejándolo cada vez más de su fin último.

El proceso de desincorporación y privatización en México se orientó pues, a la redefinición de la intervención estatal en la

⁴⁶ Recordemos que no puede utilizarse el mismo criterio de eficiencia para las empresas públicas y las privadas, ya que las primeras persiguen fines sociales y éstas fines particulares, por lo que en el caso de la empresa pública su éxito o fracaso no deriva necesariamente de su situación contable.

economía y en la revaluación de la concepción cardenista (del Plan Sexenal de 1933) de que un Estado fuerte se relaciona con su gran tamaño y múltiples funciones económicas de elevado contenido social.⁴⁷

La desincorporación no significó únicamente la venta de acciones gubernamentales o su mera transferencia temporal, sino también incluyó la fusión, extinción y liquidación, basadas en una estrategia de visión integral de la participación del Estado en la economía y también un análisis comparativo de los sectores en cuestión.

Para finales de 1993 el sector paraestatal en México se había reducido a un total de 210 organismos, recayendo la credibilidad del nuevo modelo de desarrollo en la capacidad de desempeño de las empresas desincorporadas y privatizadas en el mercado.

Resultados, que en apenas dos años transcurridos nos encontramos racionalmente imposibilitados de evaluar amplia y objetivamente.

Pero, para efectos posteriores en el presente estudio sería conveniente distinguir entre la privatización y la reprivatización, ya que éstas reflejan distintas nociones sobre la intervención del Estado en la economía.

La expresión reprivatizar lleva implícito el hecho de que la propiedad de la empresa era privada, luego paso a ser propiedad del Estado y nuevamente se retorna a manos de privados. Mientras que privatizar una empresa quiere decir, que

⁴⁷ Para abundar en el tema, resultaría muy interesante para nuestro lector consultar el ensayo de LERNER, VICTORIA. El Plan Sexenal de Diciembre de 1933, publicado en la Revista Estudios Políticos, Nueva Epoca, vol.6, No. 1 y 2, de Enero -Junio de 1987. Ed. Centro de Estudios Políticos de la UNAM.

ésta fue originalmente fundada como propiedad estatal y se transfirió a particulares.

Más, la privatización en su sentido amplio puede tomar diversas formas como el arrendamiento de empresas estatales a particulares; la contratación de servicios administrativos y financieros de particulares para usarse en empresas públicas o llevar a cabo inversiones conjuntas con administración compartida.

4.4 DESINCORPORACION, PRIVATIZACION Y BENEFICIO SOCIAL

La fuerte participación gubernamental en la economía nacional fue principalmente una acción pública orientada políticamente, dirigida a equilibrar a la sociedad a través de subsidios no restrictivos con el objetivo de promover el desarrollo de la economía capitalista con cierta orientación social, característica de los regímenes mixtos.

Los procesos de privatización y desincorporación en México dependieron de la insuficiencia de recursos públicos para sostener a un Estado agigantado por dos décadas y que no había sido la fórmula buscada para el desarrollo nacional.

Más, como en muchos otros países, el desmantelamiento y la privatización, son vistos más desde una perspectiva ideológica que desde un proceso meramente racional e instrumental orientado a optimizar la utilización y distribución de los recursos públicos.

Aún cuando se sabía que la empresa pública mexicana se había creado y funcionado centralizadamente, por lo que perpetuaba el problema del desequilibrio regional.

Así, la concepción presidencial del beneficio social en el anterior sexenio, más política que de servicio público, llevaron a destinar gran parte de los recursos federales obtenidos a través de esa desincorporación a la instrumentación de programas sociales que permitieron ciertos avances regionales, pero centralmente dispuestos, siendo insuficientes las medidas de reducir al Estado para lograr la distribución equitativa.

Surge entonces el cuestionamiento sobre si el Estado debe o no, en busca del bien común intervenir en la economía como sujeto activo, con el objetivo de incorporar las diversas regiones al crecimiento económico.

Si el Estado ha de asumir riesgos empresariales, cómo y cuándo debe asumirlos.

Si el Estado asume la postura mínima, propia de la ideología liberal, podrán los particulares cuya inversión también ha sido centralizada, bajo el criterio constitucional de la responsabilidad social, incorporar a las regiones más atrasadas económicamente en el país.⁴⁸

A nuestro parecer, el Estado debe seguir en su papel de promotor del desarrollo interviniendo en la economía como inversionista, mas no en todas las áreas ni mayoritariamente.

La inversión que creemos debe emprender, debe ser racional y socialmente planeada, acorde con las necesidades nacionales y regionales, y sobre todo descentralizada; ya que consideramos a la inversión pública, como un imperativo social y democrático de nuestro país; así como un medio de avanzar hacia la consecución del desarrollo federal.

⁴⁸ Recuerdese que el capital privado tiene básicamente un interés monetario y no, conciencia social.

4.5 LA INVERSIÓN RACIONAL COMO PROPUESTA PARA EL DESARROLLO FEDERAL

México, es un país cuyas necesidades de crecimiento económico y desarrollo social demandan no sólo la realización de grandes proyectos de infraestructura que alienten o faciliten la gran inversión privada, sino que su actuación económica debe también buscar que en todas las regiones del país, sobre todo en aquellas de mayor atraso, se invierta procurando la justa distribución a través del apoyo a la pequeña y mediana empresa.

No resulta nuevo decir, que ante las tendencias mundiales de la integración de economías y nuestra reciente apertura comercial a través de diversos tratados internacionales, la empresa mexicana, pública y privada, debe ofrecer competencia en el mercado nacional y en los mercados exteriores.

La apertura comercial indudablemente, representa un riesgo que ante la incapacidad o retraso del crecimiento económico puede eclipsar totalmente a la economía nacional y generar, aún mayor retraso social en un mercado dependiente.⁴⁹

Hemos dicho ya, que la desincorporación iniciada en los dos anteriores sexenios obedecía a un patrón de buscar la eficiencia en la distribución de los recursos públicos escasos.

⁴⁹Dice MARTÍNEZ, MORENO ENRIQUE en su artículo titulado Desarrollo Económico vs. Desarrollo Democrático. Publicado en el Diario El Financiero del jueves 10 de Agosto de 1995, pág. 5A, que: "La apertura comercial ha golpeado duramente a la planta productiva, demostrando que equivocadamente el gobierno quitó las manos de la economía a su vez que permite un acelerado proceso de apertura, lo cual es similar al hecho de dejar a un niño caminar por sí mismo poniéndole tachuelas en el suelo".

También hemos señalado, en capítulos anteriores, que una de las fórmulas para propiciar el desarrollo de las regiones más pobres es el destinar mayores recursos a los niveles inferiores de gobierno (estadual y municipal), a fin de que atiendan con más y mejores posibilidades sus necesidades comunitarias.

El desplazar algunas de las competencias innecesariamente concentradas en el gobierno federal, respecto a las actividades de financiar públicamente, es otra tarea del federalismo.

Pero quizás, el objetivo más importante en este aspecto que debe asumir el Poder Público es, el de cómo obtener mayores recursos dinerarios sin abusar de los financiamientos internos y externos, así como de la vía tributaria, que generan desconfianza y propician juicios sobre la injusticia del Estado, ahuyentan el ahorro interno y retrasan el crecimiento de la economía.

La inversión pública es necesaria, a nuestro parecer, en países como México en donde los niveles de desigualdad económica entre la población resultan alarmantes.

El parcial fracaso de un modelo intervencionista "nacional revolucionario", en el que el Estado desbordó sus fines sociales en irresponsabilidades administrativas e intereses creados no implica que el desarrollo nacional se logre a partir de la acción económica de los sectores social y privado únicamente.

Asimismo, la participación estatal no se puede resumir a la utilización de instrumentos politicoeconómicos como el subsidio, que en su finalidad equilibradora suele ser en los excesos o en los beneficios finales menores, antieconómico e incluso inútil.

Los estímulos a las empresas pequeña y mediana a través de la política fiscal suelen también convertirse en espejismos de desarrollo; pues como dice Harold Groves "una exención de impuestos es lo mismo que un subsidio pagado por toda la comunidad y hay sobrado motivo para dudar que todos los contribuyentes participen de sus ventajas".⁵⁰

Además de los excesivos trámites administrativos⁵¹ a los que se ha condenado a toda empresa y la escasez de recursos del sector social que le inducen al uso del crédito de la banca de desarrollo, en su función cada vez menos creíble.

De igual manera, los programas regionales instrumentados centralmente han ofrecido opacos resultados, sobre todo en el agro en el que paternalistamente y sin la previsión adecuada el Estado dice que sembrar, cuando hacerlo e incluso ofrece precios de garantía que a fin de cuentas, por falta de recursos, no respeta y si los respeta se traducen altamente deficitarios.

Ya en su momento señalamos, que uno de los grandes problemas de las Finanzas Nacionales es la deficiente planeación.

La experiencia nos ha mostrado que la empresa pública, principalmente la de participación mayoritaria, ha fracasado por su carencia de objetivos predeterminados, pues los que aparentemente tenían se transformaban con los constantes cambios de directivas.

Es imprescindible pues, que las inversiones públicas a futuro ostenten cierta racionalidad en su tamaño y tengan

⁵⁰GROVES, HAROLD M. Finanzas Públicas. Ed. Trillas, México 1982, pág.894

⁵¹ Esas excesivas trabas burocráticas han originado también el desarrollo de la economía oculta o subterránea, según estima PEREZ, MIRANDA RAFAEL. Derecho y Relaciones de Producción. Ed. Plaza y Valdés, México 1988, pág.65

objetivos fijos predeterminados, ya que sólo en relación a ellos se podrá evaluar la ineficiencia o ineficiencia de la empresa pública.

A partir de la política de desincorporación paraestatal se generó también un proceso de asociación o de coinversión subsistiendo la participación estatal en algunas empresas, pero minoritariamente.

En nuestro particular parecer, la coinversión puede representar una de las formas más viables para la inversión pública, debiendo destinarse ésta a diversos sectores y regiones del país desarrollando la pequeña y mediana empresa.

Por ejemplo, a raíz del multimencionado proceso de desincorporación se dio, que algunos gobiernos estatales solicitaran la transferencia de las agroindustrias.

Demandas que no resultaban oportunas en ese momento, pues dada la dependencia económica de las Entidades federativas hacia la Federación generaba como precio de esa transferencia, el que de cualquier forma esa agroindustria representara una asignación presupuestal futura sin solucionar el problema de la falta de recursos, por lo que se procedió a la liquidación o extinción de esas empresas.

Sin embargo, muchas de las fuentes explotadas por esas agroindustrias y muchas otras nuevas, serían altamente productivas en manos de particulares o del sector social cuya limitante para desarrollarlas es precisamente, la falta de recursos.

Recursos que destinados por el sector público, bajo ciertas especificaciones distintas a las de los créditos tradicionales,

fomentarían el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, generarían empleos en las distintas regiones a las que se aplicarían, propiciando descentralización económica e incluso serían a posteriori fuente de ingresos públicos frescos.

4.6 LA INVERSION DE LOS DISTINTOS ORDENES DE GOBIERNO, CONCURRENCIA Y COORDINACION DE OBJETIVOS

Las añejas necesidades que sufren gran parte de las regiones del país, suelen ser aún dentro de sus respectivas peculiaridades las mismas; salud, educación, vivienda, empleo bien remunerado, etc.

Las políticas recientemente implementadas en materia económica, persiguen como objetivo el desarrollo integral; mas es innegable que el Estado debe ser aún protector de aquellos grupos más débiles, por lo que no debe dejar totalmente en manos de los particulares la acción económica, pues la propia Constitución al determinarle la rectoría, le constriñe a la búsqueda del equilibrio social que la corriente liberal, como ya señalamos, no suele alcanzar.

Los recientes procesos de apertura al comercio internacional y sus consecuencias, ya no permitirán que la inversión pública sea irresponsable u obediente a intereses oscuros, ni los crecimientos extremos de la riqueza en pocas manos y de la pobreza en muchas sin que esto se refleje en terribles crisis políticas en cuanto a las estructuras del Estado.

Por lo que ha llegado el momento en el que el Poder Público debe proponer y actuar eficientemente, sobre todo en materia financiera.

La Administración Pública Mexicana, está comprometida a actuar con inteligencia adaptativa para absorber las demandas sociales, retenidas por décadas, y mejorar continuamente sus rendimientos.

Pero el Estado rector de la economía y protector de las masas que exige nuestra realidad social, no puede ser irresponsable en su actuación dándoles a los individuos el qué y no el cómo.

Pues como la experiencia ha demostrado, las necesidades de cada región son distintas, y por tanto no pueden ser totalmente satisfechas desde el exterior, aún cuando se tengan las mejores intenciones; y en ese sentido, quién mejor que los propios sujetos inmiscuidos en ellas para conocerlas y cubrirlas con sus propios medios.

Hoy, el Estado Mexicano debe asumir su papel social integrador atendiendo a las causas que han generado el retraso de las provincias, pues el populismo finalista no sólo en nuestro país ha mostrado ser a largo plazo, económica y políticamente insostenible.

En consecuencia, la inversión pública que a futuro debe darse en nuestro país no requiere ser estrictamente del nivel federal, pero sí debe ser planeada nacionalmente y programada regionalmente en franca coordinación intergubernamental, en donde concurren precisos objetivos sociales y de crecimiento económico para toda la Federación.

Una de las formas en que esta inversión se puede instrumentar, es a través de un programa nacional que persiga el desarrollo de las diferentes regiones o de las áreas productivas más atrasadas a partir de la coinversión de los sectores privado o social, con el sector público.

Estas inversiones del sector público se podrían dar, entre muchas otras formas posibles, a partir de la creación de un Fondo de inversión federal, coordinadamente descentralizado (ramificado), que concediera a los particulares y al sector social, según sea el caso, recursos económicos a través de créditos convertibles a corto plazo en títulos obligación de las empresas a las que se apliquen.⁵²

Es decir, ese Fondo federal contaría con unidades regionales (fideicomisos regionales) adscritas en coordinación al Fondo central, las cuales contarían con recursos propios y participados por el Fondo central, con plena capacidad de decisión en cuanto al otorgamiento de los créditos.⁵³

Las unidades regionales se crearían por la vía convencional interestadualmente e intermunicipalmente, tratando de abarcar a todo el territorio nacional.

Los recursos federales con los que contarán esas unidades serían proporcionales a sus necesidades, buscando destinar mayores posibilidades económicas y técnicas a los que por las áreas o sectores que comprendan más atención requieran.

Los créditos, según el monto, la viabilidad o conveniencia social y económica de las empresas, se proporcionarían por el Fondo general, por alguna o algunas unidades regionales o concurrentemente.

⁵²Con fundamento en los artículos 40 a 45 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 8o. y 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

⁵³Este Fondo también contaría con el apoyo del Banco Central en caso de que así se determinara, de conformidad con lo previsto por el artículo 7o. fracción VII de la Ley del Banco de México, así como con la supervisión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en su calidad de Globalizadoras, de conformidad a lo previsto por los artículos 47 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin perjuicio de las facultades que conforme al Título Cuarto de la Constitución Política Federal podría ejercer para el efecto del control el Congreso General.

Asimismo, el crédito podrá ser otorgado según el caso de una sola vez o parcialmente, según las necesidades de la inversión.

Los créditos podrán beneficiar a aquellos gobernados que presentando su proyecto de inversión, y tras de ser éste evaluado por las unidades públicas regionales como rentable o necesario según el caso, convengan con el sector público pagar dentro de un determinado término el principal del mismo con títulos-obligación, convertibles posteriormente en acciones de las empresas.

La renta o accesorios del crédito, deberán ser previamente pactados entre los sujetos y se cubrirán en los períodos determinados al Fondo, en caso contrario pasarían como parte del principal a ser pagados con los títulos de crédito antes mencionados.

La propuesta de que inicialmente sean obligaciones los títulos con los que se cubra el principal, atiende a que éstos por su naturaleza ofrecerían como ventaja el no tener que dar rendimientos inmediatos como en el caso de las acciones.

Además ofrecerían como segunda ventaja, que los accesorios no pagados y convertidos serían escalonados al principal, por lo que los gobernados empresarios no estarían obligados a pagar en un sólo acto el crédito con los títulos-obligación.⁵⁴

A futuro, y una vez convertidos los títulos obligación en acciones, estas podrán ser ofrecidas en primer término a los

⁵⁴Otra de las ventajas sería que el Estado, participaría de las pérdidas o ganancias de las empresas; por lo que su criterio a la hora de decidir las inversiones o sus montos deberá ser eficiente y visionario.

demás accionistas o en su defecto, podrán ser colocadas en el mercado,⁵⁵ pulverizándose así esa parte del capital social de las empresas.

Dándose la posibilidad de que sean más particulares los que participen en ellas; y asimismo el sector público podrá allegarse por ese medio recursos reinvertibles o distribuibles en otras áreas según las necesidades nacionales o regionales.

La enajenación de estos títulos, propiedad federal, se llevarían a cabo según las disposiciones que para tal efecto tuviese la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la vigilancia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de acuerdo con las previsiones de los artículos 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 12 de su Reglamento.

En el caso de títulos propiedad de unidades regionales, su venta sería realizada según las disposiciones convencionales acordadas por los gobiernos locales involucrados.

El Poder Federal podrá crear, como facultad del Ejecutivo concedida por los artículos 89 fracción I constitucional, 7o. y 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, un gabinete especial destinado a la planeación de las inversiones y fomento de esas empresas pequeñas y medianas, que participe en el Comité Técnico del Fondo Federal; y que en coordinación con los gobiernos locales, participe en los comités de las unidades regionales según sus requerimientos,

⁵⁵Durante los recientes procesos de privatización, la venta más importante que realizó el Estado a través de la Bolsa fue la de Acciones Bursátiles Somex, obteniéndose según los expertos muy buenos resultados.

ofreciendo apoyos técnicos a los coinversionistas de los sectores privado y social.⁵⁶

En dicho gabinete participarían los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Comercio y Fomento Industrial, de Turismo, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ejercicio de sus respectivas competencias.⁵⁷

La idea medular de estas propuestas es, la de fortalecer la idea del Estado mínimo, dotándolo de un amplio contenido social a través de las inversiones del sector público temporales.

Las inversiones descritas comprenden el concepto de la privatización de acciones convertidas, como un instrumento orientado a la mejor distribución de los recursos y para optimizar la utilización de los mismos.

Creemos que el desarrollo nacional al que aspiramos los mexicanos constitucionalmente, se logrará a través de desarrollos regionales basados en planeación democrática, producto de consultas a cada región para identificar claramente sus problemas particulares, proveyendo así mejor el Poder Público para su solución.

La aplicación del sector público en las inversiones propuestas, permitiría el crear fuentes de empleo productivo que aprovecharán las ventajas de cada región, con pleno

⁵⁶Se puede hablar de la programación multisectorial a la que alude el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

⁵⁷Con fundamento en los artículos 31 fracciones I, VII, XIV y XVI; 32 fracciones II, VII, VIII, XIV y XV; 32-BIS; 34 fracciones XV, XX, XXII, XXIII y XXIV; 35 fracciones II, III, IX, XIII y XIV; 37 y 42 fracciones XVIII y XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

respeto y preservación de sus culturas, de sus entornos ecológicos y de la opinión de sus miembros.

Presentándose también como una posible solución para la descentralización de los núcleos de población y evitar la emigración a las zonas urbanas.

Nuestra propuesta comulga, consideramos, con lo que se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, respecto a que la inversión pública no debe desplazar a la inversión privada, sino que debe servirle de aliciente y soporte.

La inversión pública debe pues, ser promotora del desarrollo económico nacional concurrentemente con la social y la privada, asumiendo el Estado en su papel rector una profunda conciencia social.

4.7 DEL PACTO DE SOLIDARIDAD A LA ALIANZA PARA LA RECUPERACION ECONOMICA: SU PROBLEMATICA JURIDICO-SOCIAL.

A unos cuantos días de terminar el presente estudio, en su configuración original, fue firmada la Alianza para la Recuperación Económica (APRE), primera concertación entre los sectores público, social y privado en el presente sexenio a fin de estabilizar la economía nacional tras la crisis del diciembre pasado, así como para alcanzar en breve término el crecimiento de la misma.

Al considerar que la vigencia de esta nueva concertación alcanzará en su totalidad al año siguiente, creímos oportuno comentar brevemente sobre sus principales puntos al ser indudable su trascendencia en el desarrollo nacional y al traducirse como una manifestación de la potestad rectora del

Poder Público en materia económica, con la participación restringida de los otros dos sectores constitucionales (artículo 25 C.).

Como predecesores de esta Alianza tenemos, a los mal llamados Pactos, que se firmaron a finales del sexenio delamadridista y durante el periodo salinista, y que fueron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), y el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE); compuestos de diferentes etapas cada uno, destacando sin duda el primero de ellos.

Debemos precisar que en el presente apartado, hemos incluido sólo especificaciones respecto al Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y la Alianza para la Recuperación Económica (APRE), por considerarlas las concertaciones tripartitas de este tipo más importantes:

Sin duda alguna, uno de los grandes problemas a los que se ha enfrentado continuamente la economía mexicana han sido las crisis recurrentes (intersexenales) que se han presentado en las últimas tres décadas.

Muy diversos han sido los motivos que han generado esos declives económicos, internos y externos, naturales o provocados; mas consideramos que para efectos de este estudio es innecesario intentar precisar sobre ellos, pues reconocemos que desde el punto de vista jurídico muchos de ellos escaparían a nuestra comprensión y al intentar abordarlos podríamos caer erróneamente en la especulación.

Además creemos, como se ha manifestado a lo largo de este estudio, que resulta más eficaz el inquirir sobre lo que debe hacerse para reactivar la economía estatal y no

estancarse en consideraciones innecesarias sobre las causas de crisis pasadas.

Sin embargo, consideramos que es muy importante el abordar brevemente para su análisis, como ya dijimos, algunas de las concertaciones tripartitas (entre los sectores constitucionales público, social y privado) que a partir de 1987 se realizaron, precisando en cuanto a sus implicaciones de carácter jurídico y social, y poder así valorar en términos generales su eficacia.

La primera de las concertaciones, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) firmado el 15 de diciembre de 1987, fue presentada como la estrategia que permitiría corregir una economía débil e inflacionaria, sincronizando la baja y los aumentos de los precios y tarifas del sector público, de los precios privados y de los salarios.

Se proponía una política cambiaria flexible que asegurara la competitividad de las exportaciones y que frente a la apertura comercial, fueran los precios internacionales los que regularan la evolución de los nacionales; y asimismo se contemplaba una considerable reducción del gasto público como medida antinflacionaria.

De acuerdo con los expertos en el tema, el principal logro del Pacto de Solidaridad Económica fue haber roto la inercia a la inflación; teniendo como inconvenientes un elevado déficit operacional (por las elevadas tasas reales de interés) y una balanza comercial adversa durante los primeros meses de su vigencia.

Definen al Pacto de Solidaridad Económica como el mecanismo de aterrizaje de una grave crisis económica, suave

y flexible, cuyo efecto fue de mera transición hacia una economía en desarrollo constante.

A nuestro particular parecer, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) ostentó en su carácter innovador una doble intención; una de carácter político y otra, quizás consecuente, de naturaleza económica.

Aventurándonos en una breve regresión hacia el sexenio de 1982 a 1988, nos encontraríamos con que la crisis heredada por el gobierno anterior, manifiesta en la devaluación del peso frente al dólar y los constantes repuntes de la inflación, habían provocado para 1987 en la población un alto grado de desconfianza hacia la Administración Pública.

Situación que se vio reflejada incluso, en las amenazas de huelga general que para entonces proferían las organizaciones obreras, aún estando como hoy bajo el control del Congreso del Trabajo.

Lo cierto es que la concertación entre los sectores productivos, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) se tradujo en esos momentos coyunturales en una opción que garantizaba por lo menos el desconcierto que pacificaría temporalmente a la opinión pública, y también en una estrategia electoral para asegurar el triunfo del partido oficial en las elecciones federales de julio de 1988.⁵⁸

La instrumentación de ese Pacto a finales de 1987, tenía un candado para protección del nuevo gobierno al haber sido firmado una vez destapado el candidato presidencial priísta, por lo que en caso de fracasar el proyecto se le liberaría de toda

⁵⁸Preferimos no hacer comentario alguno, respecto al cuestionado triunfo electoral del PRI en esas elecciones, a efecto de no comprometer nuestro estudio con ninguna facción política.

responsabilidad; mientras que en caso contrario recibiría una economía más estable que la del anterior periodo.

El inconveniente insalvable entonces, lo representaban las promesas electorales de justicia social del candidato Salinas de Gortari entre ellas, la de recuperación del salario real, que se contraponían a algunos planteamientos fundamentales del Pacto, tales como el mantener la demanda agregada reprimida para controlar la inflación.

Probablemente por ello, el sexenio salinista, en su deseo aparente de compensación, se caracterizó dentro de su ideología del liberalismo social por la implementación de algunos programas sociales cuyo trasfondo político termino por minimizarlos y agotarlos.

A manera de conclusión diríamos, que el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) fue un eficaz instrumento para desarrollar la economía de uno de los sectores, pues no resulta sorpresivo afirmar que los más beneficiados por dicha concertación, y en general por la política económica de ese sexenio lo fueron los empresarios e inversionistas.

Aislandose nuevamente al mero ámbito literal de la Constitución General, el propósito de la justa distribución de la riqueza.

Por otra parte, en la Alianza para la Recuperación Económica (APRE) firmada el 29 de octubre de 1995, se propone la recuperación en el crecimiento de la economía nacional a través del consumo y la inversión privada, el aumento en las exportaciones y la inversión pública.

Se prevé, que la inflación mensual se reducirá substancialmente recuperándose el poder adquisitivo de los

salarios mínimos, asimismo se estima que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) alcanzará una tasa de crecimiento de por lo menos 3 por ciento.

Dentro de esta ambiciosa concertación se presume que las Finanzas Públicas presentarán un riguroso equilibrio, manteniéndose un régimen de libre flotación en el tipo de cambio y ampliándose el gasto en programas sociales de apoyo al campo y de empleos emergentes.

Mientras que en los precios y tarifas del sector público se propone un incremento gradual, aumentando sólo para el mes de diciembre del año de su puesta en vigor, un siete por ciento.

Finalmente, para apoyar e incentivar la inversión privada se garantiza que no habrá incrementos impositivos, y se establece una generosa propuesta de estímulos fiscales para la inversión productiva y la creación de empleos.

Sin duda alguna, esta nueva concertación se presenta como una versión corregida y mejorada de aquel primer Pacto, al considerar importantes programas de apoyo al sector social; sin embargo, encontramos que la numerosa clase media, aquella cuyas percepciones son ligeramente superiores al salario mínimo, es la que llevará la mayor carga y sacrificio económico que representa la Alianza para la Recuperación Económica.

En nuestra decisión de incluir este apartado, contemplamos como objetivo básico el de demostrar que las políticas de concertación de éste y de los anteriores períodos presidenciales han sido sin duda alguna promisorias e incluso, las ya pasadas, considerablemente efectivas para la sanidad de la economía estatal.

No obstante, encontramos que estas concertaciones antinflacionarias enfrentan también un sinnúmero de cuestiones críticas que incluso las pueden hacer ver adversas; tales como el hecho de que en su implementación se haya tenido que elegir entre disminuir radicalmente los niveles de inflación a costa del crecimiento económico o el mantenerla controlada, con niveles de crecimiento mínimos.

Pero aún más grave resulta a ojos de las mayorías, que en esas negociaciones se haya tenido o se tenga que sacrificar la justicia social, en cuanto a la distribución de recursos, en pro de una estabilización económica y de un crecimiento parcializados.

Es ahí donde encontramos el alto costo social de las concertaciones económicas, que ante el aislamiento del sector social y su decenaria crisis de representatividad suele ser el que lleva a costas los sacrificios e inconvenientes de los Pactos y Alianzas.

Y es que, si bien es cierto que las concertaciones entre los tres sectores constitucionales han mostrado, desde su primera implementación, resultados favorables en el aspecto político y en el ámbito de la macroeconomía estatal; también lo es, que la gran mayoría de sus propuestas sociales se han quedado sólo en buenas intenciones que no han permitido la integración del total de la población a esos niveles mínimos de desarrollo económico alcanzado.

En ese contexto, nos encontramos con que irónicamente en nuestro país se han dado a partir de estas concertaciones radicales bajas en las tasas inflacionarias, sobre todo en la primera mitad del anterior sexenio, e incluso se han logrado algunos breves períodos de crecimiento económico sin que los frutos de éstos hayan sido palpables en general por la

población y más aún, prevaleciendo en diversas regiones del país niveles de pobreza extrema, muy por debajo de la media permisible según la Organización de las Naciones Unidas.

Surge pues, el cuestionamiento respecto a si las concertaciones entre los sectores productivos nacionales resultan o no ser un medio eficaz para alcanzar el desarrollo de nuestra economía; a lo que responderíamos negativamente.

Ya que el desarrollo nacional, como hemos señalado a lo largo de este estudio, no puede ser contemplado finalistamente atendiendo exclusivamente a los resultados numéricos; pues al ser determinada constitucionalmente su promoción como un imperativo social y democrático del Poder Público, éste debe ser también medido en relación con los niveles de bienestar alcanzados por la población en general.

Y no es que dichas concertaciones resulten ociosas o sean poco útiles en sus fines económicos, sino que a falta de programas gubernamentales complementarios, debidamente instrumentados, resultan a la larga insuficientes para desarrollar la economía de todos los sectores productivos; deviniendo entonces, el cuestionamiento sobre su eficacia jurídico-social.

Eficacia que tendría como parámetro el cumplimiento de los postulados constitucionales contenidos en el multicitado artículo 25 de la Constitución General, en el que al determinarse la rectoría del desarrollo nacional por parte del Poder Público; se le impone a la vez a éste, el carácter de sujeto garante de la equidad social con el propósito de que el crecimiento económica nacional sea integral.

Es decir, que mediante el fomento y el empleo, así como una más justa distribución de la riqueza, se permita a los

individuos y grupos sociales gobernados el pleno goce de la libertad y dignidad que les otorga la propia Constitución Federal.

4.8 EPILOGO

Quisiéramos concluir el presente trabajo, calificando o justificando quizás el ánimo que nos llevo a elaborarlo, como el sueño juvenil de muchas generaciones que ya han pasado, la nuestra y seguramente otras futuras.

El sueño de vivir en un Estado justo y respetable, en el que la principal preocupación del Poder Público sea el bienestar de la población, sueño que nos fue legado por los viejos mexicanos y que, probablemente nuestros ojos no vean su consecución.

Somos los continuadores de aquel sueño, en el que los hombres en sociedad producirán lo suficiente para llenar las necesidades de cada uno, fortaleciendo colectivamente al Estado; propósito para el que cada miembro de la comunidad contribuirá libremente de acuerdo con sus habilidades.

Una sociedad, en la que los beneficios obtenidos individualmente sean producto del respeto a los derechos naturales y la justicia, y no una dádiva de los poderosos.

Afortunadamente, nos encontramos inmersos en una época de impetuosas transformaciones, por lo que estamos convencidos de que existirán mejores propuestas que las que hoy, los conocimientos de nuestra actual instrucción puedan aportar en ese sentido.

Vengan pues, nuevas generaciones visionarias que continúen y hagan verdad los sueños de tantos viejos.

CONSIDERACIONES FINALES

**El futuro les pertenece a quienes
creen en la belleza de sus sueños.**

Eleanor Roosevelt.

CONSIDERACIONES FINALES

Podemos concluir que México, es un país cuyas necesidades de crecimiento económico y justicia social demandan del Poder Público una evolución paralela a la de la sociedad y con ella, un replanteamiento de los actos de gobierno hacia la realización de los objetivos nacionales contenidos en la Constitución Política.

Por lo que, a partir de lo expuesto en el presente estudio debe asentarse lo siguiente:

1. Es innegable que las características centralizadoras y nacionalistas del Sistema Federal Mexicano en las décadas postrevolucionarias ofrecieron un desarrollo económico o por lo menos cierta comodidad en el funcionamiento estatal; sin embargo, ante los modernos procesos de integración de las economías en bloques se ha generado en los nacionales una nueva y más real visión del Estado, a partir del reconocimiento de sus carencias económicas y políticas, situación que se ha manifestado en desconfianza e incredulidad del gobernado hacia las Instituciones de Gobierno, por lo tanto.
2. Es necesario replantear la concepción del Estado Federal frente a la nueva realidad mexicana ante la evolución económica y social del país.
3. El Sistema Federal Mexicano debe ser fortalecido a partir de la redistribución de funciones y recursos entre los diversos

niveles de gobierno, Federal, Estatal, Municipal y Distrito Federal, sin debilitar estructuralmente su unidad.

4. El Federalismo Mexicano debe pues, en su evolución política, traducirse en el pleno ejercicio de la soberanía estadual y de la libertad municipal consagradas formalmente por la Constitución General.

5. Por tanto, a nivel Federal debe consolidarse la División de Poderes como principio inalterable, para que la autonomía de los mismos incida a su vez en el reforzamiento institucional de los niveles inferiores de gobierno.

6. Además, a partir de la redistribución intergubernamental de funciones y recursos, debe reconocerse al nivel Municipal en su carácter de unidad fundamental de gobierno como motor del desarrollo económico, político y social de las comunidades y por ende, deberá ser mayor su fortalecimiento.

7. El desarrollo económico nacional, debe procurarse como imperativo del Poder Público, a través de la consecución de desarrollos regionales, basados en las características y capacidades de cada región; por lo tanto,

8. Es necesario que frente a los tan añejos retrasos económicos y aislamiento que sufren las comunidades provinciales, producto del federalismo centralista, se descentralicen en breve mayores recursos hacia las entidades federativas para fomentar su desarrollo e integración.

9. Para destinar mayores recursos a las Entidades federativas y Municipios del país, es necesario reformar el Sistema de Coordinación Fiscal vinculando los ingresos locales a los gastos locales, sin incidir nuevamente en criterios de homogeneización financiera interestadual.

10. Asimismo, las políticas de desarrollo económico deben ser concebidas como instrumentaciones dirigidas no sólo superficialmente a la conciliación de intereses antagónicos, sino como medios de lograr una distribución equitativa del ingreso y de procurar el bienestar de la colectividad.

11. Ante la escasez de recursos, es necesario que la Administración Pública se desarrolle con inteligencia adaptativa para absorber en mayor medida las demandas sociales y mejorar continuamente sus rendimientos.

12. El pueblo mexicano, tiene indudablemente el derecho a ser administrado con eficiencia; por lo tanto, en el propósito de eficientar al máximo los recursos disponibles debe fortalecerse la idea del "Estado Mínimo" dotándolo de un amplio contenido social.

13. Por tanto, en las Finanzas Mexicanas modernas el Estado, como rector de la economía y promotor de su desarrollo, debe intervenir en la producción de bienes y servicios como sujeto equilibrador en una sociedad de extremas desigualdades.

14. En ese sentido, la inversión pública a futuro debe atender no sólo a la satisfacción de necesidades comunitarias, sino que debe promover en lo posible el desarrollo de determinados sectores productivos a través de diversos medios, entre ellos la coinversión; se concluye entonces que,

15. La política económica del Poder Público en México, debe inexorablemente ser planteada con estricto apego a los principios constitucionales de índole social.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Sánchez Eduardo. La Intervención del Estado en la Economía. Ed. UNAM, Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, No.49, México 1986.

ARRIOJA, Vizcaino Adolfo. Derecho Fiscal. Ed. Themis, México 1982.

BARQUERA, Juan Wenceslao. Lecciones de Política y Derecho Público para instrucción del pueblo mexicano. Ed. UNAM, México 1991.

BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso. Ed. Porrúa, México 1976.

CARRILLO, Prieto Ignacio. La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano. Ed. UNAM, México 1981.

CEDEMUN, (Centro Nacional de Desarrollo Municipal). Bases Jurídicas del Municipio Mexicano. SEGOB, México 1994.

CEDEMUN, (Centro Nacional de Desarrollo Municipal). La Autoridad Municipal y su Compromiso con la Democracia. SEGOB, México 1994.

CORTIÑAS-PELAEZ, León y otros. Introducción al Derecho Administrativo I. Ed. Porrúa, México 1992.

DELGADILLO, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso. Ed. Limusa, México 1989.

DE LA GARZA, Sergio F. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, México 1982.

HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1981.

FONROUGE, Giuliani. Leyes Tributarias: procedimiento impositivo. Ed. Depalma, Buenos Aires 1962.

GROVES, Harold M. Finanzas Públicas. Ed. Trillas, México 1982.

GUILLEN, Romo Arturo. Planificación Económica a la Mexicana. Ed. Nuestro Tiempo, México 1988.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. UNAM, México 1988.

LANGE, Oskar. Economía Política. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1980.

LOPEZ, Rosado Diego G. Problemas Económicos de México. Ed. UNAM, México 1984.

LOZADA, Teresa y otros. Movimientos populares y alternativa de poder en latinoamérica. Ed. ICUAP, México 1980.

MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. Ed. Concepto, México 1977.

MUSGRAVE, Richard A. Hacienda Pública, teórica y aplicada. Ed. Mc. Graw Hill, México 1993.

PEREZ, Miranda Rafael. Derecho y Relaciones de Producción. Ed. Plaza y Valdés, México 1988.

RODRIGUEZ, Prats Juan José. La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano. Ed. UNAM, México 1992.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. Contrato Social o Principios de Derecho Político. Ed. Porrúa, México 1971.

SARTORI, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Porrúa, México 1985.

TENA, Felipe de J. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México 1990.

WITKER, Jorge. Derecho Económico. Ed. Harla, México 1985.

WITKER, Jorge. Las Economías Mixtas. Ed. UNAM, Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, No.6, México 1985.

OTROS:

AGUILAR, Villanueva Luis F. El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. Publicado en la Revista GOBIERNOS, No.2, Abril-Mayo 1995, SEGOB, México.

CASTILLO, Alejandro. ¿Un Nuevo Escenario?. Publicado en la Revista EXPANSION, Volumen XXVII, Noviembre 1995, México.

CORTES, Maricarmen. La economía de la transición y los retos del nuevo Pacto. Publicado en la Revista Mensual para el INVERSIONISTA, Año 3, número 25, Febrero de 1989, México.

DIARIO "LA JORNADA", del Domingo 27 de Diciembre de 1987, México.

DIARIO "LA JORNADA", del Miércoles 26 de Octubre de 1988, México.

DIARIO "EL FINANCIERO", del Lunes 30 de Octubre de 1995, México.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de 25 de Octubre de 1993.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de 14 de Febrero de 1995.

EZQUIAGA, Francisco Javier. Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional. Publicado en la Revista ISONOMIA, Año 1, No.1, Octubre 1994, ITAM, México.

HOPE, María. Economistas y Realidad: Senderos que se Bifurcan. Publicado en la Revista EXPANSION, Volumen XXVII, Noviembre 1995, México.

LEON Y RAMIREZ, Juan Carlos. La experiencia mexicana sobre privatización: un ensayo acerca de su eficiencia. Publicado en la Revista PROSPECTIVA, Año 1, No.2, Enero-Marzo 1995, Ed. Política Nueva, México.

LERNER, Victoria. El Plan Sexenal de Diciembre de 1933. Publicado en la Revista ESTUDIOS POLITICOS, Nueva época, vol.6, Enero-Junio 1987, No. 1 y 2, UNAM, México.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION: COMPARATIVO DE LOS EJERCICIOS FISCALES 1986-1995. Publicado en la Revista de Práctica Fiscal y Administrativa. Enero 1995, México.

MARTINEZ, Moreno Enrique. Desarrollo económico vs. desarrollo democrático. Publicado en el Diario EL FINANCIERO, jueves 10 de Agosto de 1995.

NEGRETE, Sergio. La economía de la transición presidencial. Publicado en la Revista Mensual para el INVERSIONISTA, Año 2, número 22, Noviembre de 1988, México.

NEGRETE, Sergio. El Pacto de Salinas. Publicado en la Revista Mensual para el INVERSIONISTA, Año 2, número 23, Diciembre de 1988, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. Iniciativa para la reforma del poder judicial. Publicada en la Revista LA TARJETA, Año 1, No.1, Diciembre 1994-Enero 1995, Enkidu editores, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Mensaje al H.Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo de la presentación de su Primer

Informe de Gobierno". Dirección General de Comunicación Social. México, Septiembre de 1995.

SANGINES, Allen. La venta de paraestatales: ¿Responde a un nuevo esquema de desarrollo?. Publicado en la Revista Mensual para el INVERSIONISTA, Año 2, No.18, Julio 1988, México.

SEIDMAN, Allan. El sexenio del cambio estructural. Publicado en la Revista Mensual para el INVERSIONISTA, Año 2, número 24, Enero 1989, México.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Informe Anual, México1965, Primera Parte.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Sexta época, vol. XXVI, Primera Parte.

URQUIDI, Víctor L. Pobreza Rural y Manejo Sustentable. Publicado en la Revista FEDERALISMO Y DESARROLLO. Banobras. Número 46, Septiembre-Octubre de 1995, México.

VELEZ, Félix. De Pacto contra la inflación a Pacto contra la desconfianza. Publicado en la Revista Mensual para el INVERSIONISTA, Año 2, número 19, Agosto de 1988, México.

LEGISLACION:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (texto vigente a septiembre de 1995).

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION (texto vigente en 1995).

CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL (texto vigente en 1995).

LEY DEL BANCO DE MEXICO (texto vigente en 1995).

LEY DE COORDINACION FISCAL (texto vigente en 1995).

LEY DEL IMPUESTO AL ACTIVO (texto vigente en 1995).

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (texto vigente en 1995).

LEY HACENDARIA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (texto vigente hasta 1994).

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1995.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (texto vigente en 1995).

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (texto vigente en 1995).

LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA (texto vigente en 1995).

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES (texto vigente en 1995).

LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO (texto vigente en 1995).

LEY DE PLANEACION (texto vigente en 1995).

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA
EL EJERCICIO FISCAL DE 1995.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES
PARAESTATALES (texto vigente en 1995).

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO
CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO (texto vigente en 1995).