



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"**

**Análisis jurídico al Poder Ejecutivo Federal en la
conducción del régimen de economía mixta de los
Estados Unidos Mexicanos desde el Plan Nacional de
Desarrollo 1995-2000**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

DANIEL MARTINEZ CALZADA

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA



278624





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.

AGRADECIMIENTO SINCERO A TODOS USTEDES QUE SIEMPRE ESTUVIERON PRESENTES:

A MIS PADRES, PORQUE ME ENSEÑARON QUE GRANDES DÍAS SON TODOS CON SUS ALEGRÍAS Y TRISTEZAS, Y ESTA ES UNA GRAN OPORTUNIDAD PARA QUE HOY COMO AYER SEPAN QUE MI PRINCIPAL MOTIVACIÓN HAN SIDO USTEDES QUE CONFIARON EN MI Y ME ALENTARON A SEGUIR ADELANTE. GRACIAS POR SER UNOS PADRES MARAVILLOSOS.

A LA FAMILIA MEDINA PRADO, AL HACERME SIEMPRE EXTENSIVA SU CONFIANZA Y APOYO.

AL LIC. GUILLERMO LEON RAMIREZ PEREZ, POR SU RESPALDO Y ORIENTACION EN TODO MOMENTO PARA LA CONSOLIDACION DE MIS CONOCIMIENTOS.

AL LIC. ANGEL GONZALEZ MORALES Y PERSONAL DE BIBLIOTECA, POR LAS ATENCIONES Y DISPONIBILIDAD PARA LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO.

A ARCELIA, QUIEN CON SU CARÍÑO ME HA ENSEÑADO A DESCUBRIR NUEVAS FACETAS EN MI VIDA.

A MI ASESOR LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA QUE AL IGUAL QUE MIS PROFESORES HONRAN LA CONTINUIDAD DE SU MISION SUBLIME DE ILUSTRAR LA INTELIGENCIA.

AL SECRETARIO GENERAL DEL SNTTELECOM POR SU AYUDA A LA CONCLUSION DE ESTE PROYECTO.

INDICE

CAPITULO PRIMERO. EL ESTADO MEXICANO Y LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

INTRODUCCIÓN

1.1. PANORAMA HISTORICO DEL ESTADO MEXICANO	1
1.2. CONCEPTO DE ESTADO	8
1.3. FINES DEL ESTADO: SUBJETIVOS Y OBJETIVOS	10
1.4. VINCULACIÓN DE LA POLITICA COMO CIENCIA Y ARTE DEL ESTADO CON LOS FINES	12
1.5. ATRIBUCIONES DEL ESTADO	13
1.6. LAS FUNCIONES DEL ESTADO Y EL ACTO JURIDICO	19
1.7. LA FUNCION LEGISLATIVA	23
1.8. LA FUNCION JURISDICCIONAL	24
1.9. LA FUNCION ADMINISTRATIVA	26

CAPITULO SEGUNDO. ECONOMIA POLITICA

2.1. ECONOMIA POLITICA Y LIBERALISMO	27
2.2. CIENCIA ECONOMICA DESDE LA ECONOMIA POLITICA	29
2.3. POLITICA ECONOMICA	44
2.4. DIFERENCIAS ENTRE LA ECONOMIA POLITICA Y LA POLITICA ECONÓMICA	55
2.5. SOCIALISMO	58
2.6. ECONOMIA MIXTA	62

CAPITULO TERCERO. LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

3.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EN SUS RELACIONES	72
3.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	78
3.3. FORMAS DE ORGANIZACIÓN PÚBLICA	80
3.4. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. SU SITUACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA	85
3.5. ANTECEDENTES FEDERALISTA Y CENTRALISTA DEL SECRETARIO DE ESTADO	86
3.6. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	88
3.7. REGLAS COMUNES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	90

CAPITULO CUARTO. PLANEACIÓN NACIONAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

4.1. EL DECRETO.	92
4.2. DECRETOS: LEGISLATIVO, ADMINISTRATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL	94
4.3. IMPLICACIÓN DE LA NOCIÓN DEL ACUERDO ADMINISTRATIVO Y DE CIRCULAR EN EL DECRETO PRESIDENCIAL QUE CONTIENE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.	96

4.4. EL ASPECTO ECONÓMICO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	98
4.5. LA INDUCCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN EN MÉXICO	107
CONCLUSIONES	117
BIBLIOGRAFÍA	129

INTRODUCCION.

La economía por definición es el estudio de las distintas estructuras de retribución entre las que la sociedad puede elegir; así como también del funcionamiento de dichas estructuras en el Estado, los derechos y la opción por determinados mercados en la configuración de oportunidades para el individuo, y además en qué medida tienden a funcionar bien o mal. El que funcionen bien o mal debe tener un alcance de responsabilidad de quienes la aplica o la ejecutan.

De lo anterior, el presente trabajo pretende lograr determinar, desde el punto de vista jurídico, el alcance de la responsabilidad en que incurren por su ejecución quienes realizan la planeación económica en término del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, al destacarse un Estado rector del desarrollo nacional que persigue los fines de un mayor fortalecimiento de la soberanía y del régimen democrático de la nación, ello, a través de la planeación de la actividad económica nacional.

Para lograr el propósito de la investigación se pretende abordar el planteamiento bajo enfoques propios de la Teoría General del Estado, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y de Economía Política, además de las legislaciones que interviene directamente en la materia como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, así como del decreto que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Por lo que corresponde a la Economía, se expondrá los elementos determinadores que dan clasificación a la economía de mercado, la planificación o socialista y la mixta, destacando ésta última por el hecho de estar implícita su participación en el artículo 25 de la Constitución Política Mexicana

La planeación es o puede ser vista como un acto jurídico, un político, un acto de gobierno, un acto administrativo o un acto material. El Derecho administrativo nos dará los elementos necesarios para precisar en cual de ellos se adecúa y por lo mismo señalar si hay o no responsabilidad de quienes la realizan. El análisis y vinculación que se haga a la Ley de Planeación respecto a su capítulo sexto que refiere a la inducción de acciones de los particulares en materia económica por el Poder Ejecutivo Federal nos dará respuesta.

CAPÍTULO PRIMERO.- EL ESTADO MEXICANO Y LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

1.1. PANORAMA HISTÓRICO DEL ESTADO MEXICANO

La independencia de México tiene como causas internas la explotación a indios, mestizos y castas; pugnas entre españoles y criollos; monopolio español a todos los niveles; la lucha por las tierras y crisis económicas. Como elementos externos que influyeron de forma determinante fue el Enciclopedismo Francés con sus ideas revolucionarias, la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y la Revolución Industrial que promueve el auge del capitalismo en Europa, provocando el estanco del desarrollo económico de la España monárquica, sin desconocer los efectos de la Cédula de Vales de 1804, y la invasión de Napoleón Bonaparte a España en 1808.

De las causas internas en el orden señalado, se acentúa la pugna que existía entre los indios, mestizos y castas contra los españoles por el hecho de la explotación de que eran objeto, sin pasar por alto la circunstancia de que entre mestizos y criollos, se daba esta situación particular de lucha. Los primeros, hijos de españoles y los naturales de la Nueva España, realizaban labores de sirvientes, cargadores, limosneros, ladrones, mientras los segundos, hijos de españoles nacidos en la Nueva España, se les privaba de ocupar altos cargos en lo político, militar y en lo eclesiástico, lo que se les permitía era poseer haciendas, minas o se dedicarse al comercio; la clase media de criollos lo componían profesionistas e intelectuales así como funcionarios medios en la milicia o en la administración, estos rechazaban a los naturales y odiaban a los españoles. Las castas, producto de varias mezclas, recibían un trato aun más cruel que los mestizos.

En una primera etapa del proceso de independencia, se hace destacar como una guerra entre clases, tiene amplia participación popular y de criollos de clase media, que estaban de acuerdo con una independencia persiguiendo controlar los altos cargos.

La conducción económica de la monarquía española repercutió con sus efectos en la Nueva España, regida por el monopolio en el que participaban los españoles más ricos luchaban entre estos y los criollos por la conquista de las tierras, se dieron a la misión de desplazar a los naturales de sus tierras comunales, colaborando en esta labor la iglesia, tratando de consolidar un sistema económico basado en la

agricultura ya anacrónico para ese tiempo en Europa.

En el siglo XVIII, surge en Francia una fuerte corriente política e ideológica denominada Enciclopedismo Francés, influyendo ideológicamente en los criollos de la Nueva España, toda vez que critica la injerencia del clero en el Estado y combate el absolutismo monárquico, propugnando por un gobierno republicano, es decir renovable periódicamente, y por la división de poderes, sus principales autores son Rousseau, Montesquieu y Diderot, éste último fue quien dirigió la obra.

En 1776, las colonias que poseía Inglaterra en Norteamérica se rebelaron a causa de la absorbente política económica del gobierno y de la burguesía inglesa, rebeldía que se convirtió en una lucha que culminó con la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica organizándose la Confederación Americana, que adaptaron el régimen republicano, democrático y representativa de gobierno, lo que fue de gran trascendencia para las colonias españolas que deseaban llevar a cabo una revolución semejante.

La revolución Francesa de 1779, tuvo por objeto el acabar con los abusos de la monarquía absolutista, de la nobleza y el clero, para lograr establecer un gobierno que favoreciera las pretensiones políticas y económicas de la burguesía francesa; tras la violenta revolución popular que dio al traste con la monarquía, se estableció un régimen republicano.

El movimiento revolucionario francés, se sustentó en las ideas de los economistas y de los filósofos que sustentaban la libertad del comercio y de la industria sin la intervención del Estado, así como la doctrina de la soberanía popular como origen del poder público, en contra de la teoría del derecho divino, en que apoyaban su legitimidad los monarcas.

Mientras en Inglaterra la Revolución Industrial triunfó como sistema económico al quedar reconocido en su sistema la producción capitalista, es decir trajo por consecuencia su protección legal a través del sentido jurídico que se le dio a la propiedad privada y lo que motivo que se buscará nuevos mercado para la venta de sus productos fabriles así como la adquisición de materias primas de aquéllas colonias, con tales circunstancias, los políticos ingleses se propusieron dominar económicamente las colonias españolas de América, que les abrían un amplio campo para las operaciones de sus industriales y comerciantes.

El desarrollo capitalista de Inglaterra y el desarrollo de la democracia,

principalmente de Francia, hace que se denote la decadencia de la monarquía Española. ¹

España a principios del siglo XIX es invadida por Napoleón Bonaparte, con el pretexto de hacer frente al bloqueo económico impuesto a Francia por Inglaterra, ocupando militarmente las principales plazas en 1808. Se presionó para que el rey Carlos IV abdicara la corona en favor de su hijo Fernando VII, a quien no se logra designar como rey por estar supuestamente cautivo por Napoleón en Bayona, Francia, donde se obligó a abdicar en favor de su padre Carlos IV y de éste a José Bonaparte. Las Cortes de Bayona sancionaron una Constitución que elaboraron en el contexto de armonizar las ideas Napoleónicas y de la revolución con las tradiciones Francesas.²

Ahora bien, teniendo en cuenta estas generalidades de eventos tanto internos como externos es posible apreciar la manera en que fueron utilizados en pro de la independencia de la Nueva España. Al saberse de la noticia de la invasión, un grupo de intelectuales de Ayuntamiento de la Ciudad de México, integrado por criollos, como el Licenciado Francisco Primo de Verdad, hicieron del conocimiento del virrey, José de Iturrigaray, la posición que guardaba respecto de la situación que vivía España invadida, destacando que en ausencia del monarca legítimo la soberanía recaía en el pueblo, por consiguiente el virrey debía seguir gobernando a la colonia pero sin depender de España, reforzando estos argumentos, se señaló que no era posible obedecer al invasor pues sería un desastre y que próximamente se recibiría al nuevo virrey invasor.

En el intento de independizarse de la metrópoli, la Nueva España, se planteaba que tal acción fuera temporal hasta volviera al trono Fernando VII; pacífica, sin revolución ni hechos armados; legal, por esta fundada en leyes españolas; política, porque se planteaba el cambio de ciertos nombramientos sin alterar la estructura política.

Gabriel de Yermo, rico hacendado español y apoyado por los comerciantes realiza un golpe de Estado desbancando a Iturrigaray, quien había ya generado el descontento entre los latifundistas, comerciantes y mineros por la ejecución de la Cédula de Consolidación de Vales, que tenía por objeto que la iglesia, acreedora de

¹Angel Miranda Basurto; *La evolución de México*, Editorial Herrero, S.A. de C.V., 1972, P 268

² *Selecciones del Readers Digest*, Enciclopedia Ilustrada, Tomo 2, XXIII edición, Reader's Digest México, S.A de C.V, México, 1984, p.392

los sectores indicados, enviara a la metrópoli los ingresos correspondientes por el cobro de dinero, de este golpe se impone a Pedro de Garibay, fracasando los intentos de llevar a cabo una independencia bajo los supuestos señalados en el párrafo anterior, además de fracasar el movimiento del Licenciado Primo de Verdad.

Las conspiraciones de los criollos se formaliza cuando se den cuenta de los fracasos pacifistas, por lo que tratan de expandir su idea invitando a clérigos, abogados y comerciantes criollos para llevar a cabo el movimiento.

Se coincidía que al proyecto político le faltaba madurez, hasta que el 15 de septiembre de 1810 son denunciados y encarcelados el Corregidor de Querétaro Miguel Domínguez por su participación en esos eventos conspiradores.

De las circunstancias se da inicio el 16 del mismo mes y año, por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, el segundo movimiento de insurgencia, quien destaca como líder del movimiento por sus relaciones con territorios cercanos, esta guerra de independencia, que como al principio de mencionó, se destaca por una amplia participación popular, es una guerra de clases donde el enemigo a vencer era los españoles y los criollos ricos; por características de su composición es un movimiento mal armado sin disciplina lo que orientó hacia acciones no esperadas y que provocaría que las reacciones de los dos bandos de radicalizaran y se extendieran con rapidez.

Con la captura y muerte de Miguel Hidalgo, Allende y Aldama, continúa la segunda etapa de este movimiento emancipador de la monarquía Española, José María Morelos y Pavón, Nicolás Bravo, Mariano Matamoros, Hermenegildo Galeana y Vicente Guerrero (mestizo), como sus principales participantes.

Morelos organiza la lucha en forma de guerrillas, basado en la experiencia de mestizos, negros, mulatos, arrieros y chinacos que conocían la región.

Morelos en su aspecto político fue más radical que los iniciadores, primeramente abandona como insignia de la causa de batalla el nombre de Fernando VII, crea un núcleo dirigente político y de guerra, dicta decretos más extremos que los de Hidalgo, así como realizar la convocatoria al congreso a fin de que se elaborará una constitución con el cual se diese nacimiento y reconocimiento del independiente Estado Mexicano, dando lectura en la apertura de la sesión del congreso a su documento llamado Sentimiento de la Nación. Fiel a sus principios, se dedica al

cuidado del Congreso, descuidando lo militar por lo que cae prisionero en 1815 en Ecatepec.

A la muerte de este gran personaje, los insurgentes entraron en decadencia, la nueva política del virrey Juan Ruiz de Apodaca era el indulto a quienes dejaran la lucha. Vicente Guerrero continuó peleando pero con la estrategia de la defensiva, mientras España, en 1813, se liberaba de la invasión Francesa. Liberales Españoles restituyen en el poder al Fernando VII, durante la lucha por la liberación de España, un grupo de intelectuales y políticos, se dan a la tarea de realizar la Constitución Liberal de Cádiz de 1812, a la cual el monarca le restó valor político, lo que provoca que en 1820, se originará una lucha civil en España, encabezada por Rafael Riego, quien logra el triunfo y lo obliga a prestar juramento para el cumplimiento de la disposiciones que la misma contenía.

Lo destacado de esta constitución es el hecho de que en sus artículos 28, 29, y 30, se le reconocía a la Nueva España la oportunidad de enviar diputados a la Vieja España para participar en el ejercicio del gobierno, de lo cual se acentúa la participación del Diputado Miguel Ramos Arizpe, destacándose, además, que éstos harían las gestiones para la designación de don Juan de O' Donojú, de ideas liberales y enemigo del absolutismo.³

Ante este panorama, en México un grupo de españoles, clérigos y eurocriollos, partidarios del absolutismo, llamados Conjuros de la Profesa, decidieron promover la independencia de la Nueva España con el fin de conservar los beneficios particulares de la monarquía, es decir retomaban la validez de la conquista del territorio para poder establecer un Estado independiente, bajo el contexto de que el virrey siguiera gobernando con entera independencia de España, mientras el rey se hallara obligado a cumplir los principios de la revolución civil liberal española, pues el nuevo régimen de la Constitución de Cádiz de 1812 imponía que también el virrey tenía la obligatoriedad de jurar la Constitución.

Este grupo, se presuró para que el virrey combatiera al insurgente Guerrero, Victoria y otros, que seguían la causa armada de sus antecesores Hidalgo y Morelos, es decir, trataban de extinguir a los insurgentes, para tal efecto promovieron ante el virrey Apodaca a Agustín de Iturbide para que los combatiera.

Por su parte Guerrero ya había tenido acercamiento con algunos oficiales de las

³Felipe Tena Ramírez; *Leyes fundamentales de México 1808-1891*, México, Porrúa 1991 P. 64

fuerzas reales para convencerlos de su causa, lo que motivo a Iturbide ante la imposibilidad de vencer a los insurgentes de entablar pláticas personales con este caudillo, lo que arrojaría el Plan de Iguala.

El Plan de Iguala tenía un sentido conciliador y reaccionario, toda vez que Iturbide elaboró este pacto que se apartaba de lo proyectado por la Profesa, en él fundaba la necesidad histórica de la independencia de la colonia por el desarrollo que esta había alcanzado, y agregaba que el remedio para evitar los males de la revolución iniciada por Hidalgo consistía en unir a españoles y americanos en una sola nación, bajo lo cual Guerrero así como otros jefes se adhirieron, nombrando a Iturbide primer jefe del ejército de la tres garantías.

De esto, Apodaca es rebasado junto con la Profesa en su proyecto de lograr su proyecto de independencia, por lo que los españoles de la Ciudad de México veían derrumbarse el poder y el proyecto de no obedecer lo dispuesto por la Constitución de Cádiz de 1812, atribuyeron a torpeza del virrey el avance de las fuerzas trigarantes, y proyectaron destituirlo, aprovechando el descontento de los oficiales del ejército en contra de Apodaca, nombrando sucesor a Francisco Novella.⁴

El Plan de Iguala tenía por contenido un gobierno monárquico constitucional; Fernando VII y en su caso los de su dinastía o de otra reinante serán los emperadores; el clero conserva fueros y propiedades; todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como hasta hoy y sólo serán removidos los que se opongan al plan.

Como se destacó en su momento, los diputados de la Nueva España lograron que Juan O' Donojú fuera designado virrey ante la caída de Apodaca, este al llegar a Veracruz se dirigió a Iturbide para conocer el Plan de Iguala, lo que llevó a una reunión el 24 de agosto de 1821, por el cual se celebró el Tratado de Córdoba donde capitulaba la rendición del ejército realista y la caída del antiguo régimen, que ambos firmaron, a su vez, se confirmaba el citado plan con la modificación del artículo 4º en el sentido de que, en caso de que el rey Fernando VII y los demás infantes de España no aceptaran el trono de México, podrían elegir libremente al nuevo monarca. El virrey hasta entonces Novella se mostraba indispuerto a obedecer a O' Donojú, pues se dirigió a él haciendo de su conocimiento que las tropas españolas saldrían de la Nueva España mediante una capitulación honrosa para dar por terminada la guerra, pero posteriormente el 13 de septiembre 1821, se

⁴Angel Miranda Basurto; La evolución de México, Op. cit. 308

allanaron las dificultades, por lo que se acordó que el 27 del mes y año citado, el ejército Trigarante entraría a la capital, concretándose así la supuesta independencia de la Nueva España

A la cierta independencia del Imperio Mexicano, las potencias europeas se encontraban con bastantes ventajas de carácter económico, industrial y de capitales, Inglaterra, Francia y Estados Unidos de América, estaban en un proceso de desarrollo muy avanzado.

En el aspecto económico se estaba en un estancamiento general, fuga de capitales españoles, déficit presupuestario, inversión inglesa en minas, intentos de colonización, competencia de productos extranjeros y de contrabando.

En el aspecto internacional, el Imperio Mexicano es inestable, más se da la situación de la caída de Iturbide entre 1823, lo que provoca que Inglaterra y Estado Unidos de América, en el mismo año dieran reconocimiento al naciente Estado Mexicano que se desligada de toda noción de organización monárquica, estableciéndose con el primero relaciones de amistad y comercio, que se concretaron por la presencia de los señores O'Gorman , Harvey y Ward, comisionados del gobierno inglés para reconocer la situación del país. El segundo derivado de la doctrina Monroe.

España en 1829 reintentó la conquista, Roma no da el reconocimiento internacional al naciente Estado Mexicano.⁵

De lo antes señalado se precisa que el Estado Mexicano nace el 27 de septiembre de 1824, al obtener mediante los tratados de Córdoba el reconocimiento de la independencia de México que O' Donujú firmó con el carácter de virrey, circunstancia que no reconocía Roma, es decir, el pontificio no reconocía la independencia al igual que España, pero se considera independiente, soberano y con capacidad de autodeterminación al darse una constitución, aun cuando esta fuese de corte monárquico, y por lo tanto tiene desde ese momento personalidad jurídica.

⁵-Vicente Riva Palacios, Compendio general de México a través de los Siglos, México, Editorial Valle de México S.A. de C.V., 1974, Tomo V, P. 103

1.2 CONCEPTO DE ESTADO

Como se puede apreciar en México se da una suerte común sobre la población que no era española, es decir, todos los demás sectores sufrían explotación por parte de aquéllos o de los criollos que incluso éstos que descendían de su misma estirpe sufrían los efectos raciales por haber nacido en territorio conquistado.

Este aglutinado de diversas razas, así como los criollos de clase media, se perfilaron en contra de los criollos ricos logrando una unidad por la concordancia étnica e idiomática, además de los padecimientos de tal sometimiento.

Esto originó la lucha que finalizó en triunfo de la independencia de México, por lo que se puede apreciar que primeramente se da una identificación de nacionalidad bajo una circunstancia social racial común, influenciada por una situación política también común, al no tener participación en el gobierno, aunque no se desconoce que por la existencia de un régimen monárquico no hacía posible un ejercicio de la democracia, más si se alegaban linajes y fueros de los "otros españoles".

Como se puede apreciar, el Plan de Iguala, parte de tal noción de unir a españoles y las demás razas existentes para terminar la guerra entre los defensores de la corona y los insurgentes, y es bajo esta circunstancia de disfrazada fraternidad nacional mexicana que es que se reconoce la independencia del Imperio Mexicano.

Pero lo importante es que bajo la noción de nacionalidad se da base al Estado independiente Mexicano, reconociendo que la nación sirve de base al Estado y viceversa.

Ahora bien, se puede apreciar que al surgir como unidad de poder, se da una Constitución, pues no se coincide un Estado como formación puramente natural, sin un orden jurídico, por lo que es éste por consiguiente, una propiedad esencial del Estado.

Es importante destacar que en el régimen monárquico absolutista, apreciada desde la noción de la teorías jurídicas acerca del Estado, predominaba la teoría del Estado como objeto de derecho, es decir, donde existe un poder dominador exterior al mismo, un verdadero tercero jurídico. La tierra y el pueblo pertenecen al señor o soberano, que puede disponer de ambos con la misma amplitud característica de la propiedad privada donde se niega al Estado personalidad distinta de la del soberano, considerando como encarnación de aquél (estado) al que por derecho propio ejerce el poder político(soberano). Esto implica la concepción de los siglos

XVII y XVIII acerca del poder absoluto y su origen divino.

La primera constitución mexicana tiene corte monárquico, no sólo por el hecho de reconocer la figura del monarca, sino por la permanencia de los fueros políticos reconocidos a la iglesia católica reconociendo su destacada intervención política para efecto del reconocimiento como monarquía independiente por parte del pontificado romano.

Conforme se evolucionó la noción del naciente Estado Mexicano respecto a su constitución política, deshaciéndose de su idea monárquica por una liberal, se puede apreciar la modificación del propio Estado, ya que la constitución política es una consideración jurídica del concepto de Estado y de sus funciones, (fines).

De esta modificación, es claro que también se alteró la noción del concepto del Estado hasta llegar a la noción de que el Estado una persona jurídica, partiendo del supuesto de que sobre gobernantes y gobernados existe una personalidad que incluye a unos y otros, formando juntos una persona colectiva asentada en cierto territorio. Esta doctrina esta en el ideario jurídico moderno.

Ante la clasificación de las personas jurídicas, no hay inconveniente para incluir entre las primeras al Estado, que ocupará naturalmente el puesto señalado que le corresponde como a grado supremo de las asociaciones humanas, pues posee el poder soberano, no sólo de hecho, también de derecho.

De lo anterior, se puede hacer notar que materialmente los Estados son porciones o sectores de la superficie terrestre que sirven de campo a la actividad de ciertos pueblos erigidos como unidades de poder.

Así, se comparte la definición de que el Estado es una asociación de hombres establecidos sobre un territorio determinado y sometidos a un poder supremo (poder jurídico), es decir cómo aquella organización que tiene por contenido total la regulación de la vida colectiva de un determinado pueblo y la constitución de una voluntad superior del conjunto de los ciudadanos. Por lo que de todos estos elementos se llega a la señalización de que el Estado es un ente político - jurídico.

La comunidad creada de este modo no sólo se propone garantizar en lo posible la seguridad de los individuos, sino también hacer posible el logro de ciertos fines económicos y culturales, siendo la organización política de la comunidad la que presta la necesaria eficacia a las relaciones tanto privadas como públicas,

manteniendo su fuerza.

Así, la presencia del Estado se manifiesta principalmente en la presencia de un poder ordenador y en la eficiencia de una voluntad, limitada con relación hacia los particulares por preceptos jurídicos autónomos, contenidos principalmente en la ley constitucional.

Aunque la constitución mexicana contempla los elementos población, artículos 39, 40 y 41; territorio 42-48 y 115; poder jurídico artículos 49-107 se puede dar una definición del Estado mexicano, para quedar como sigue " El Estado mexicano, es una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos con gobiernos republicanos, representativo, popular, que divide el ejercicio del poder jurídico en legislativo, ejecutivo y judicial.

1.3. FINES DEL ESTADO: SUBJETIVO, OBJETIVO

El fin del Estado, debe señalar los límites de la actividad política de éste, refiriéndose, no a lo que el Estado hace, es decir detenerse en determinado punto, sino a lo que debe hacer, es decir a una vocación, logro de un propósito o meta. Así, de conformidad con el tema que se investiga, se observa que en el artículo 25 de la Constitución Política Mexicana, al Estado le corresponde alcanzar el fortalecimiento de la soberanía y del régimen democrático mediante la rectoría sobre el desarrollo nacional; así como fomentar el crecimiento económico, el empleo, la justa distribución de la riqueza e ingresos.

También le corresponde regular y fomentar las actividades que demande el interés general dentro del marco de libertades que señala la constitución; mantener de manera exclusiva las áreas estratégicas en cuanto a su propiedad y control sobre los organismo que se establezcan para la producción de los bienes y servicios que se consideran en este rubro.

En el contexto de lo que debe hacer el Estado se contempla, además, principios de equidad social y de productividad para poder apoyar a las empresas privadas y sociales de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público, teniendo injerencia en cuanto al uso de los recursos productivos que se consideran de beneficio general.

Establecer mecanismo para facilitar la conformación de cualquier forma de

organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, con acentuación sobre la iniciativa privada por considerarse como factor importante a la contribución del desarrollo económico nacional.

La parte complementaria de las anteriores nociones, la da el artículo 26 de la Constitución Mexicana, pues en tal precepto hace mención que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional dirigido al crecimiento de la economía.

La planeación será democrática, en la cual se fijarán los procedimientos de participación y consulta popular; se determinarán las bases para que haya coordinación con los entidades federativas, así como inducción y concertación con los particulares de las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

De lo anterior, se hace notar que el Estado es ante todo una unidad finalista o teleológica, aún cuando su fin pueda experimentar profundas alteraciones a través del tiempo y aun cuando puedan ser perseguidos también los fines particulares más diversos, nunca dejará de ser exacto que su misión, en cuanto comunidad teleológica, consiste en promover los intereses colectivos frente a los intereses particulares o de las diversas clases sociales.

Este tipo de fines que se propone en general el Estado es realzado y puesto de manifiesto en la introducción o preámbulo de las Constituciones Políticas, como el de alcanzar el desarrollo nacional, a través del crecimiento económico

El contemporáneo Estado de Derecho pretende medir el progreso del desarrollo político por las restricciones impuestas al poder del Estado, limitando considerablemente el albedrío político.

Respecto a los distintos fines que puede tener el Estado encontramos que puede haber fines aspecto subjetivo y en objetivo, así se plantea que el primero viene a ser la suma de tendencias que determina la actuación del gobierno. El segundo es la resultante histórica de los factores políticos, económicos y culturales que influyen en el rumbo del Estado.⁶

⁶Oscar G. Fischbach; Teoría General del Estado, Barcelona, Editorial Labor S.A., 1928, P 30

Puede distinguirse con Jellinek las teorías de los fines absolutos del Estado y las de los relativos; el fin absoluto del Estado es el que generaliza a todas las formas de éste; el relativo es el que se circunscribe a determinado Estado o a los existentes en una misma época.⁷

Así como el fin de toda asociación humana consiste en promover los intereses materiales o culturales de sus miembros por la unión de los esfuerzos individuales, también y en mayor escala todavía, debe ocurrir en el Estado. Pero solamente la historia (sentido objetivo) puede dar a conocer cuál sea en cada periodo, el fin capital del Estado, al cuál queden subordinados los demás.

Precisar cuál pueda ser el fin absoluto del Estado es casi imposible; ya que solo se puede generalizar, de tal manera se puede señalar el fomento del bienestar general, como también lo puede ser el progreso social, el perfeccionamiento la libertad, todo ellos tan relativos, es decir, diversamente interpretados por cada individuo y cada partido. Por esto, el resultado de todo intento de definición del fin absoluto del Estado, viene a ser una acumulación de los mencionados conceptos generales.

Las teorías de los fines relativos del Estado, parten de la situación real de éste en un momento dado y tratan de señalar, atendiendo a la realidad política, los límites de su eficiencia y sus posibles fines. Es claro que el carácter de tal investigación ha de ser propiamente histórica.

1.4. VINCULACION DE POLÍTICA COMO CIENCIA Y COMO ARTE DEL ESTADO CON LOS FINES.

La política como arte del Estado, se propone prever tan exactamente posible el sentido en que haría actuar a los demás en un determinado conjunto de circunstancias. La política como ciencia de aquél, tiene como objeto la comprensión, a través de la observación y del estudio de los fenómenos del Estado, de cómo se puede influir en la vida política.⁸

Partiendo de la idea de que el Estado puede tener fines subjetivo y objetivo, y que son éstos los que marcan lo que debe hacer en su actividad política éste ente jurídico, hace propicio destacar la relación que se da entre el fin subjetivo con la

⁷Ibidem, P. 31.

⁸ ibidem, p 16.

política como arte y el fin objetivo con la política como ciencia del Estado.

De tal forma, si la política como arte pretende conducir a las masas hacia la satisfacción de los intereses colectivos, incluso apoyándose con el compromiso como posibilidad de gran importancia para este arte o el pacto entre discrepantes en lo interno, se estará frente a un fin subjetivo, pues es en éste donde se manifiesta las tendencias de la actuación del gobierno.

Por su parte, si la política como ciencia se basa en el análisis de los fenómenos del Estado para influir en la vida política, cuando se esté en presencia de que se desarrollan acciones de consulta de datos, desde su fase histórica hasta sus proyecciones, se estará ante un fin objetivo ya que se valorarán resultados para determinar la línea de dirección.

1.5. ATRIBUCIONES DEL ESTADO

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales, jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.⁹

En este apartado es necesario retomar las ideas que dieron origen al Estado Moderno, ya que no hay que olvidar que éste nació con la influencia de absoluta libertad política y económica y que su triunfo lo fue también para la burguesía del siglo XVIII que desintegró todo tipo de control comercial, político y de estructura económica basada primordialmente en la agricultura, de donde provenían las rentas que daban sustento y que sostenían al régimen monárquico.

Si bien se había derrocado al absolutismo por un gobierno representativo que garantizaba la participación popular, este tuvo terreno muy estrecho en sus inicios como para poder ser la solución a todos los problemas que padecía la población como ciudadanos y como organización social, las ideas liberales no aceptaban ninguna otra intervención del Estado que estuviese dirigida a la protección de la vida, la libertad y la propiedad privada, libertades suficientes para la clase burguesa ahora en el poder, pero no así para la población o para el cuarto estado general el de los proletariados.

⁹ Gabino Fraga. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1990, p 13.

Estas cuestiones de los ideales liberales y de los gobiernos representativos tenían limitados las atribuciones del Estado Moderno y es en el desarrollo de las atribuciones del Estado donde se da la aparición de dos tendencias doctrinales que emiten su apología sobre los convenientes o no, de darle al estado cierto tipo de atribuciones, así tenemos al liberalismo o individualismo y estatismo o intervencionismo.

En cuanto al número y extensión de las atribuciones varían al variar los fines, ya que éstos se formulan no por cuestiones jurídicas sino por cuestiones políticas. La actividad del Estado puede ser realizada bajo el contexto de actos materiales, jurídicos, operaciones y tareas, ya que tal denominación de atribución se da cuando se encuentra ya sancionado y establecido en la legislación positiva.

Partiendo de esta idea, es oportuno retomar la situación de que los fines del Estado delimitan la actividad política del mismo, aquéllos se configuran como preceptos jurídicos autónomos, es decir en atribución del Estado, pero serán siempre precedido aquéllos por la política, que es donde se proponen diversos planteamientos bajo los supuestos del interés colectivo, el bienestar y el orden, determinándose las relaciones que el Estado tiene con sus ciudadanos.

Ahora bien, la ley al otorgar una atribución al Estado, es porque él procede de forma distinta de como proceden los particulares en sus mutuas relaciones, es decir no actúa bajo el contexto de lo que enmarca relaciones regidas por el derecho privado, ya que el Estado en sus relaciones requiere del derecho público como un régimen especial, es exigido en la organización y funcionamiento del Estado, en tanto que éste tiene atribuciones diversas de las que corresponden a los particulares y que deben realizarse por medios que éstos no disponen, como es el uso del poder público, de que el Estado dispone como derecho de la soberanía, además de que también la corresponde prestar servicios que, o bien no tienen un carácter remunerativo pero que son indispensable para satisfacer las necesidades públicas.

Por ello la consideración de que el Derecho es una unidad de valoración, es decir, todo precepto normativo o prohibitivo es la resultante de una ponderación previa de fines e intereses en la cual consiste la función del legislador, por lo que se entiende que la elaboración del derecho es considerada como un proceso de tutela que se otorga a los fines e intereses según su valor jurídico.

Sobre la forma en que su primera etapa evolutiva y hasta nuestros días ha prevalecido para la doctrina liberal o individualista el criterio de que el estado debe

sólo tener atribuciones respecto a la realización de actividades tendientes a prestar servicios públicos que implica una actividad continua, que no puede desarrollarse sin la intervención de la fuerza gubernamental para lograr satisfacción de necesidades de interés general, se pasa por alto que son actividades que no asumirían porque son problemas económicos en los que no se obtiene una adecuada retribución.

Independientemente de haber señalado de manera descriptiva la actividad del Estado, se hace preciso destacar que ella se realiza de dos maneras dando órdenes o prestando servicios, en el entendido que las órdenes provoca problemas de carácter legal y la prestación de servicios suscita problemas de economía y eficiencia; además, dar órdenes puede ser discontinua y prestar servicios públicos es constante.

El estado asumía atribuciones compatibles con la libre actividad privada, cuando ésta era insuficiente o no remunerativa, pero sí exigida para la satisfacción de necesidades colectivas.

El sistema económico individualista con los progresos de orden técnico provocó el desplazamiento de la mano de obra de los individuos por el maquinismo (trabajo acumulado) y con el aumento de la población trajo un desajuste en la vida social que se agudizó en la ostensible desigualdad de las clases sociales.

Estos acontecimientos generados por el sistema liberal, derrumba la tesis de que la libertad de los individuos en el libre juego de las leyes económicas, habría de satisfacer las necesidades individuales y colectivas dentro de sociedad, por lo que se va desarrollando una tendencia intervencionista o estatista en la que se considera al Estado que, respetando en buena parte la actividad privada, impone restricciones para armonizarla con el interés general.

De tal forma surge una reacción contra el sistema liberal, que se apoyó en el nacido socialismo y la creciente conciencia de las clases asalariadas, que habría de hacer perder toda su importancia todavía mantenida en el siglo XVIII, XIX e inicios de XX, principalmente por el liberalismo francés, que consideraba como fin esencial del Estado la protección de la vida, libertad y propiedad de sus ciudadanos (Estado Gendarme).

Con el propósito de estructurar la sociedad de acuerdo con el ideal de justicia social que no había logrado el capitalismo, se pasa del "Estado Gendarme" al "Estado

Providencia o social de derecho".¹⁰

Las atribuciones, según Gabino Fraga, que a través del tiempo se han venido asignando al Estado y , que en los momentos actuales conserva, son las siguientes:

- a) atribuciones de mando, policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público;
- b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares;
- c) atribuciones para crear servicios públicos;
- d) atribuciones para intervenir mediante la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país;

Continuando con el mismo autor, señala que la doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado respecto a los particulares en los tres grupos siguientes:

- a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada;
- b) atribuciones que tienden al fomento , limitación y vigilancia de la misma actividad;
- c) atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.¹¹

En esto, es importante destacar que el artículo 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuadran en lo relativo a las atribuciones que el Estado a través del tiempo se han venido asignando y, que en los momentos actuales conserva.

Así, en cuanto a la atribución para intervenir mediante la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país refiere el primero de los artículos mencionados, mientras que el segundo, mediante la planeación que lleva implícito cuestiones de política económica se da la atribución de regular las actividades

¹⁰ ibidem, p 14.

¹¹ Ibidem, p 14 y15

económicas de los particulares, en cuanto a que en la ejecución de las acciones que se establecen para el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo se jerarquizan a tales acciones del ámbito económico, convirtiéndose en un instrumento que regula a las actividades de los particulares en la materia económica.

Por lo que corresponde a la atribución para crear servicios públicos, en el artículo 25, se destaca la importancia de los sectores estratégicos donde se mantiene la propiedad y el control de los organismos que se establezcan.

Así se destaca que la atribución a cargo del Estado respecto a intervenir mediante la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país, es la que mejor se adecua a la idea o noción de la atribución de la planeación de la actividad económica nacional, donde interviene directamente en la vida económica

Por otra parte, las atribuciones del Estado respecto a los particulares el artículo 25 y 26, contienen elementos de la atribución que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la actividad de éstos, así se hace notar que si al Estado se le encomienda la rectoría del desarrollo nacional es para que, además de fortalecer la soberanía de la nación, fomente el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, es para que fomente las actividades que demande el interés general, circunstancia que es posible cuando se tiene elementos objetivos que denotan cuales son las actividades donde la planeación del Estado a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, permite conocerlas por la participación de todos los sectores del orden público y privado, como se señala en el artículo 26 Constitucional, del 12 al 20 de la Ley Planeación.

En el contexto de atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella, en la satisfacción de una necesidad colectiva, al Estado se le da la atribución de la planeación, para que facilite la integración de cualquier forma organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Para dejar claro sobre si esto es o no conveniente que al Estado se le de atribuciones de tal magnitud, Fischbach hace notar lo siguiente respecto a los fines que el Estado a través de las atribuciones pretende alcanzar, "estos - refiriéndose a los fines - sólo pueden buscarse y alcanzarse por el individuo bajo el supuesto de la existencia de un orden jurídico que señala a cada cual los límites de sus acciones y encamina la voluntad particular hacia los intereses comunes en direcciones

determinadas de antemano".

De tal consideración, en la situación particular de la Planeación Nacional, el responsable de conducirla es el Poder Ejecutivo Federal, artículo 4º de la Ley de Planeación; es obligatorio para la Administración Pública Federal, dependencias y entidades, artículo 9 y 32 del mismo ordenamiento inmediato anterior, y también lo será para las Entidades Federativas con las que se celebren convenios, como con los particulares que se adhieran con similar formalidad, artículos 33, 35, 37 y 38 de la ley citada.

Por lo que hace referencia a la atribución del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada es con el propósito de que se coordinen esos intereses individuales con el interés público.

La doctrina individualista sustenta que debe de extinguirse el fomento hacia la actividad privada, porque hay que colocar al individuo en situación superior en la lucha económica, puede presuponerse como aislado o encumbrado pero sin nada o aislado de todo apoyo, para que pueda alterar de cualquier manera la libre concurrencia, guiado por su instinto natural en la búsqueda de lograr u obtener algo. Las posturas estatistas sostienen que el fomento y ayuda de la actividad privada constituyen medios necesarios para corregir las desigualdades que crea la lucha económica

Ahora bien, en la señalización de la última atribución, de las que según la doctrina, el Estado al sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella, en la satisfacción de una necesidad colectiva. Los liberales sólo toleran la situación de la intervención del Estado cuando la actividad sea tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación económica adecuada, que no hay empresa privada que pueda interesarse en realizarla.

Los servicios públicos admitidos por los liberales en los que el Estado debe intervenir son los de defensa nacional, policía, de comunicaciones, de prestaciones exigidas por la vida urbana, de puertos marítimos y aéreos. Estos servicios se realizan en unos casos por gestión directa del Estado, en otro por concesiones y en un buen número por los organismos descentralizados.¹²

Existen empresas económicas, comerciales o industriales que el Estado maneja

¹² Ibidem, p 20

dentro de su programa de evitar que actividades básicas para el desarrollo económico del país puedan ser manejadas por particulares en perjuicio del interés social, en tal grupo se encuentran los organismos descentralizados, las sociedades de economía mixta, que nuestra legislación denomina empresas de participación estatal.¹³

1.6. LAS FUNCIONES DEL ESTADO Y EL ACTO JURÍDICO

Intimamente relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, encontramos el de las funciones del mismo, por ello hay que recordar que la atribución tiene las siguientes características:

- obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.
- en cuanto al número y extensión de las atribuciones varían al variar los fines, ya que éstos se formulan no por cuestiones jurídicas sino en las ciencias políticas.
- la de atribución no excluye, por el contrario se compagina con la nociones de Poder del Estado y servicio público, ya que si la ley otorga la atribución al Estado es por una parte puede proceder de forma distinta de como proceden los particulares en sus mutuas relaciones (poder del Estado)
- por la otra, porque sólo el propio Estado puede prestar servicios que, o bien no tienen un carácter remunerativo pero que son indispensable para satisfacer las necesidades públicas.

El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, es lo que el Estado puede o debe hacer, el concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado, es decir, cómo las desarrolla o se manifiestan esas atribuciones. En una primera forma, y dentro de la noción de que el Estado puede proceder de forma distinta que los particulares por no contar éstos con el poder público, el Estado crea leyes, resuelve controversias y administra, así las funciones constituyen la forma del ejercicio de las atribuciones que se dan al Estado.¹⁴

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales, jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, mientras que la función implica desarrollar determinadas actividades, dentro del

¹³ Idem

¹⁴ Ibidem, P. 26

marco jurídico las atribuciones, por los órganos que se han establecido para el ejercicio del poder del estado, es decir por medios poderes Legislativo, ejecutivo y judicial.

La función es una operación teleológica, en el sentido que siempre es subordinada a la realización de un objeto o de una finalidad que se manifiesta en una atribución. De manera más concreta, ella sirve a designar una actividad o una acción que no se puede concebir sin objeto o un fin.

Así, encontramos respecto a los artículos que se estudian diversas atribuciones a cargo del Estado como ser rector del desarrollo nacional, planificador y organizador de este sistema. Para ello entrarán en actividad los órganos del Estado para que con su función den cumplimiento a esta atribución.

Es importante recordar la teoría de la división de poderes, que expuesta como una teoría política, tuvo el objeto de combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, lo que permite señalarla como un principio que garantiza alcanzar atribuciones con finalidades dirigidas a el bienestar de la nación y no atribuciones derivadas de caprichos del monarca o gobernantes sin ninguna dirección o fin objetivo. Esto no quiere afirmar que no sea válido los fines subjetivos que el gobernante quiera utilizar, más si su tendencia de acciones no se dirige a conducir a las masas hacia la satisfacción de los intereses colectivos, será censurada su política como demagógica, ya que incluso, como se señaló en su respectivo apartado, tiene el pacto entre discrepantes en lo interno.

Ahora bien, en México, el supremo poder de la Unión, lo ejerce el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.

Rousseau, establecido que debía existir con todo rigor la separación de los poderes, mientras Monstequieu señala la participación entre los mismos y que estima conveniente, del ejecutivo en la legislación.

La división de poderes no significa una descomposición de la unidad del poder del Estado, sino solamente una organización para el mejor ejercicio y desenvolvimiento de la voluntad de aquél.

La consecuencia práctica de la separación de poderes viene a consistir en que todo poder debe reconocer y aceptar los actos de los demás poderes en cuanto no sean nulos.

Pues, se hace notar que en la práctica no hay coincidencia entre la división de poderes y la división de funciones, o sea que a cada poder no corresponde una sola categoría de actos de naturaleza semejante u homogénea, es decir, que solamente al Poder Legislativo le corresponde la creación de derecho objetivo, aunque siendo muy estrictos en la orientación teórica de la división de poderes debiese ser así, como también al Poder Ejecutivo realizar actos materiales o crear situaciones jurídicas concretas, es decir administran; o que al Poder Judicial le corresponde exclusivamente resolver las controversias con actos jurídicos también concretas con la nota diferencial respecto a la ejecutiva en que aquélla tiene como virtud terminar un conflicto, restituir y respetar el derecho, en otras palabras, hay una circunstancia preexistente de conflicto e interviene con el fin de resolverla.

Para los efectos de investigación de este trabajo se tiene preferencia por considerar a la teoría del acto jurídico, en función de los efectos jurídicos que produce el acto en el orden jurídico, ya que el acto jurídico se ha definido como un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir crear o modificar el orden jurídico, constituido por el conjunto de situaciones de carácter jurídico. Así las situaciones jurídicas se pueden separar en dos grupos: las situaciones generales jurídicas y la individuales.

Cierto es que cuando un órgano del Estado desarrolla sus funciones, pudiese estimarse que toda lo que produce o que se obtiene como resultado de la realización de su función se materializa en actos jurídicos que debiese denominársele acto legislativo, ejecutivo o judicial, y ello es exacto desde el punto de vista formal, es decir, el reconocimiento de que se cumple el principio de la existencia de poderes, como garantía para impedir el absolutismo, entendido como el ejercicio del poder por una sola persona.

Pero es importante destacar que muchos de estos actos jurídico denotan caracteres que no se vinculan o relacionan con el poder u órgano que normalmente debiera de hacerlo, así si al Poder Legislativo le corresponde la creación del leyes o del derecho objetivo, no le correspondería determinar el cambio de residencia de los poderes de la federación; al Poder Ejecutivo, realizar la ejecución de actos materiales y puede crear legislación, como es el reglamento.

De lo anterior, se hace destacar que los actos jurídico se pueden denominar actos formalmente legislativo, ejecutivo o judicial por provenir del órgano que lo hace, y materialmente, cuando el acto denote caracteres de la ley, ejecución de actos

materiales o resolver controversias.

Para dar una mejor concordancia con lo anterior se hace necesario recurrir a la noción de que significa orden jurídico y como se integra.

El orden jurídico está constituido por el conjunto de situaciones también de carácter jurídico, que existen en un momento dado en un medio social determinado.¹⁵

Siguiendo al Licenciado Gabino Fraga, estas situaciones jurídicas pueden ser generales o individuales, que pueden contener derechos y obligaciones, así como facultades y deberes.

La situación general jurídica, es por su naturaleza misma, abstracta e impersonal, es decir, al ser creada se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos; su carácter abstracto es decir, una descripción de cualidad con exclusión del sujeto; es permanente, ya que por el hecho de que se de cumplimiento de ella, ya sea en el ejercicio de un derecho o en el cumplimiento de una obligación, no la extingue; es modificable, ya sea por ley o reglamento.

En la situación jurídica individual encontramos los caracteres contrarios, es personal y concreta; los derechos y obligaciones que la constituyen solo existen para una persona determinada con una extensión y contenido que varían, es temporal, pues el cumplimiento si extingue la situación individual y puede ser modificable por un acto de la misma naturaleza.

Además de esto, es necesario tener en consideración que hay actos creadores de esas situaciones jurídicas individuales que al mismo tiempo son condición para que se apliquen normas de situaciones jurídicas generales.¹⁶

Así, es posible hacer una clasificación de los diversos actos que, relacionados con los efectos jurídicos que producen, realizan los diversos órganos políticos reconocidos en la Constitución, en el ejercicio del Supremo Poder, dando cumplimiento exacto de la atribución dada al Estado, a través de la función que desarrolla cada uno de ellos, como se señaló anteriormente, se puede imputar a cualquiera de aquéllos, aun cuando no exista a la simple vista vinculándose a ellos, por lo tanto tenemos los siguientes actos:

¹⁵ Ibidem, p 31

¹⁶ Ibidem, p32

a) Actos regla, actos legislativos o reglamentarios o derecho objetivo, pues siendo las situaciones jurídicas generales una parte del ordenamiento jurídico existente, se encuentran los actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general, estos actos constituyen el derecho objetivo

b) Acto unilaterales o contractual, como actos creadores de situaciones jurídicas individuales, donde los derechos y obligaciones que la constituyen solo existen para una persona determinada, con una extensión y contenido que varía de conformidad con una ley.

c) Actos condición, cuyo efecto es el de condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular, esto porque para que sea aplicada la situación general debe existir un acto jurídico intermedio.

1.7. LA FUNCION LEGISLATIVA

En México la función legislativa del Estado realiza el Poder Legislativo: Cámara de Diputados y de Senadores. Entra también el concepto de función legislativa formal el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva.

En el artículo 70 constitucional, se señala el aspecto formal toda vez que todo lo que se resuelve en el Congreso General tiene el carácter de ley o decreto, aunque se dejó señalado que materialmente realiza otros actos diversos a la ley.

La función legislativa también puede apreciarse desde el punto de vista material, o sea prescindiendo de su autor y de la forma de cómo se realiza y sólo se considera la naturaleza del acto en el cual se concreta y se exterioriza: la ley, que como acto jurídico crea, modifica, o extingue una situación jurídica general.

La ley, está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho, es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico que crea, modifica o extingue una situación jurídica general.

En la situación jurídica general se debe de apreciar los siguientes elementos para su consideración como tal, abstracción, impersonalidad, permanencia (generalidad de la ley) y su reformabilidad por un acto de la misma naturaleza.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha precisado en el principio de la generalidad el elemento que determina la característica esencial de que se trata de una ley, así como en los elementos de abstracción e impersonal, pues en ellos se verifica que la disposición normativa no va a desaparecer, toda vez que cuando se aplique sin consideración de especie o persona sobrevivirá la disposición para todos los casos idénticos al que previenen.

De lo anterior, tenemos que el Poder Legislativo, desarrolló la legislación de planeación que contempla como se debe conducir el Estado para ser rector, cómo desarrollar la planificación, cómo habrá de ser la participación de la Administración Pública Federal, las Entidades Federativas, las organizaciones sociales y de las personas en este sistema de planificación, la obligatoriedad para la administración para los funcionarios públicos de cumplir con los objetivos y metas de la planeación, considerando que se le esta permitido esta atribución en virtud de que fortalezca la soberanía de la nación, y su régimen democrático, así como el crecimiento económico, el empleo, y la justa distribución de la riqueza entre los individuos, grupos y clases sociales.

1.8. FUNCION JURISDICCIONAL

Formalmente esta actividad es la desarrollada por el poder judicial, encargado de los actos judiciales. Considerada materialmente la función en estudio se concreta y exterioriza en la sentencia, indicándose por algunos doctrinarios que no tiene característica de acto jurídico sino un silogismo, es decir, una operación de la inteligencia.

Esto se desvirtúa cuando se plantea la posibilidad de que ese silogismo, es decir la declaración de que existe una controversia, contradicción o incertidumbre, no tiene los mismos efectos que cuando se realiza por el Estado.

Por lo que corresponde la Poder Judicial Federal, intervendrá cuando por motivo de los convenios de coordinación que suscriba con las entidades federativas se presenten controversias en torno al incumplimiento del propio convenio, conociendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como también cuando se presente la situación de que funcionarios federales se hagan merecedores de sanciones directas como medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación e incluso la suspensión y remoción del funcionario que contravengan la Ley de Planeación, los objetivo y prioridades del plan y los programas, claro es que se trata de cuestiones

en la órbita de justicia administrativa, pero la misma ley destaca que ésta responsabilidad es sin perjuicio de las responsabilidades de orden civil, penal u oficial que se deriven de los hechos, además de que a quien se le apercibe también puede recurrir al Poder Judicial Federal combatiendo las resoluciones de la justicia administrativa en el aspecto de las sanciones impuestas de manera directa, independientemente de que también podrá combatir las responsabilidades del orden civil, penal u oficial.

No se considera a los particulares en el aspecto de la inducción, pues el sistema de planeación es democrática, es decir, bajo el contexto su contexto es el gobierno todos y en favor de todos, es decir la facultad de autodominación de todos los que participan en la planeación democrática, más si existe un convenio con éstos, al momento de suscitarse una controversia por incumplimiento, las partes pueden acudir a los tribunales federales.

Así, de entrada, este poder se pondrá en marcha cuando existe una situación de conflicto o duda preexistentes; supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable y muy personal. Este conflicto puede ser un hecho, actitud o acto jurídico que se estime contradictorio con el derecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o situación jurídica.

Gabino Fraga sostiene que la función jurisdiccional se caracteriza, no precisamente por el efecto jurídico que origina: situación jurídica general, individual o acto condición, ya que ese mismo efecto lo puede producir la función legislativa y administrativa, sino por el motivo y fin de la propia función jurisdiccional.¹⁷

Retomando las ideas del Licenciado Gabino Fraga, citando a Duguit, señala "No hay acto jurisdiccional sino cuando el agente público, juez, interviene para resolver una cuestión de derecho, si su fin es tomar una decisión que implique la solución previa de una cuestión de derecho, no hace un acto jurisdiccional; no lo hace más que si interviene, al contrario para resolver una cuestión de derecho.

* La decisión del juez es la consecuencia lógicamente necesaria de la solución dada a la cuestión de derecho, y por tal se establece un carácter material del acto jurisdiccional, puesto que la voluntad del agente no aparece con el mismo carácter que en un acto jurídico ordinario y sobre todo en un acto administrativo: que, por

¹⁷ Ibidem 50

otro lado, el fin que determina la voluntad del juez aparece también con un carácter particular".¹⁸

De lo anterior, la función jurisdiccional sólo puede caracterizarse por su motivo y fin, es decir, por el elemento que provoca dicha función y por el resultado que con ella se persigue. La finalidad de la función jurisdiccional es dar protección al derecho, para evitar la anarquía social para evitar la justicia por su propia mano.

La función jurisdiccional no puede limitarse a declarar que existe una situación de conflicto, por lo que se debe atender a la sentencia, que como consecuencia lógica de la declaración tiene que completarse con una decisión que haga cesar el conflicto y que ordene restituir y respetar el derecho ofendido, la sentencia sí produce un efecto de derecho.

1.9. FUNCION ADMINISTRATIVA

Formalmente, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo.¹⁹

Gabino Fraga, da un concepto completo de la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, diciendo que es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.²⁰

Por su parte, el Poder Ejecutivo se le encomienda la planificación, es decir realizar un acto jurídico unilateral con referencia al ámbito económico, teniendo como límite el respeto de las libertades que se consagran en la constitución y que se vincula directamente con el párrafo primero del artículo 5º de la constitución Política Mexicana, es decir, garantizar la libre dedicación al oficio o profesión que le acomode. En esta función administrativa se puede apreciar que la planificación, de conformidad con la Ley de Planeación, es temporal, es decir tiene su vigencia sexenal, que podría señalarse como el programa puramente económico, además de su característica republicana de los gobiernos federales, pues cada sexenio formula esta planificación de temporalidad sexenal o de mediano plazo.

¹⁸ *idem*

¹⁹ *Ibidem*, p53

²⁰ *Ibidem*, p. 63

CAPITULO SEGUNDO. ECONOMIA POLITICA

2.1. ECONOMIA POLITICA Y LIBERALISMO.

Según Oscar Lange, en su libro de economía política, traducción al español de la versión Polaca e Inglesa, por Silverio Ruiz Daimiel, quinta reimpression 1974, del Fondo de Cultura Económica, respecto al capítulo que hace alusión a la historia de la denominación de "Economía Política", señala que el término economía, proviene de la significación de Aristóteles, quien la designa como la ciencia de las leyes de la economía doméstica.

La expresión economía política, empezó a usarse a principios del siglo XVII, la introdujo Montchrétien al publicar en 1615 un libro titulado "tratado de la economía política".

La novedad que se presenta en esta nueva designación, es el adjetivo política, que indica que se trataba o refiriere a las leyes de la economía del Estado, esto se confirmó, según Oscar Lange, porque el personaje citado anteriormente la utilizó en un libro que hacia referencia a las finanzas del Estado. De tal manera que en las posteriores investigaciones se extendió ésta denominación, pues se abocaron a los problemas de la actividad económica social.

En Francia, la expresión economía política, se remonta a 1615 y a Montchrétien, por lo que ello influyó en Inglaterra. De la conjunción Franco-inglesa, proviene la denominación señalada y que Marx adoptó para designar a la ciencia que trata de las leyes sociales de la producción y de la distribución de los bienes, con la particularidad de que este personaje en sus trabajos literarios se inclinó por la crítica de la economía política, estos es, por la crítica a las doctrinas de lo que se llamaban economía política; desde entonces la expresión economía política se ha empleado universalmente en la literatura Marxista.

Esto también se reflejo en la ya desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, donde primeramente se aplicó y empleó siguiendo la tradición Franco-inglesa, posteriormente en virtud del triunfo de su revolución civil, se conservó tal denominación en función de que se aplicaron las ideas de Marx, y en la actualidad, esta expresión es empleada universalmente en la literatura Marxista. Posteriormente, se suplantó la expresión antigua por el de economía sin el adjetivo

de política, esto derivado de las investigaciones de Alfred Marshall, de su obra publicada en 1890 "principios de economía", desplazándose el objeto central de las investigaciones económicas, además de la circunstancia que se extendió en la enseñanza universitaria de los países anglosajones, de tal manera, en la actualidad de los países anglosajones, el término economía política se emplea exclusivamente en la literatura Marxista, que se opone a la economía universitaria, además que del desarrollo de este capítulo se denotarán las diferencias que se mencionan.

La economía política según Maurice Dobb en su libro "Introducción a la Economía, séptima reimpression de 1976, del Fondo de cultura Económica, traducción al español por Antonio Castro Leal, tiene su origen y su fuerza como una franca defensa del individualismo capitalista, este fenómeno adquiere mayor auge en Francia, hacia finales del siglo XVIII, cuando la balanza en la económico y político se inclinaba a favor del "Tercer Estado".

En la naciente corriente de la economía política, predominaba el lenguaje de las ciencias naturales lo que permitió desarrollar conceptos dentro del ámbito de tal ciencia, buscando la economía política liberarse del control y de la dirección económica que imponía el orden mercantilista, orden sustentado por el Monarca y por los señores feudales, pues no hay que olvidar que ambos eran la clase gobernante, que culminaron en pugna y que fraccionó el poco poder que ya había fraccionado el rey a favor de aquellos: funciones jurisdiccionales, administrativas y legislativas.

En ese tiempo predominaba interés agrario y el comercial, pero también se va formando una nueva clase de capitalistas industriales, cuyos intereses están en contra el sistema vigente establecido.

En Francia, la revolución sólo había tenido como resultado la liberación del tercer estado, el estado llano. La igualdad y fraternidad no habían pasado aún de ser teoría para el cuarto estado, el de los asalariados.²¹

Esta idea de la economía política tiene como contenido el concepto de una sociedad económica, pues es de destacar que el sistema mercantil era el sistema económico vigente, mismo que propugnaba que, un sistema económico, sólo existía como tal en virtud de una reglamentación minuciosa del Estado y que faltándole tal

²¹ Oscar G. Fischbach, *Teoría General del Estado*, Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1938, p. 53.

control, caería en el caos.²²

Así, la economía política ofrecía la concepción de un orden económico regido por una ley natural que marcharía sola si se le dejaba sola, sin ninguna sujeción, pues daría los mejores resultados si operara libremente y sin estorbos.

El individuo tenía un derecho natural de buscar su propio interés. Porque al hacerlo así, ayudado por la "mano invisible", fomentaba el bien común, así este pronunciamiento fue una justificación para alejar la intervención de la clase gobernante, o sea el Estado, de su constante intervención económica.

De ello, se destaca que el consejo que la economía política ofreció al soberano fue cómo dejar de reglamentar los negocios económicos a fin de fomentar la mayor riqueza de la nación. En el mercantilismo, la agricultura era la principal actividad económica y la renta de la tierra era la base esencial de ingresos de la clase gobernante. La economía política ya presionaba con la idea de que la tributación se fijara en función de la base de la renta, no que toda ésta se fuera directo a la clase gobernante.

Es importante precisar que el origen de estas ideas no son origen de la revolución francesa, como quedó indicado, fue en aquella cuando adquirió más fuerza, pues estos conceptos se desarrollaron dentro del sistema feudal y aún antes de la revolución civil y de la manufactura de tipo capitalista. Su origen está en la sociedad aristocrática del pasado, por su insistencia en la importancia de la agricultura y de la renta de la tierra, como la principal actividad que generaba progreso.

2.2. CIENCIA ECONÓMICA DESDE LA ECONOMIA POLITICA

Los Fisiócratas son los primeros que al orden económico lo determinaron como algo análogo a un organismo natural, así la sociedad económica era un sistema de circulación de riqueza, el sistema económico (proceso económico global: producción, distribución, intercambio, consumo) es la base para el desarrollo de funciones más elevadas, y era condición del progreso social que el sistema económico fuera capaz de producir al Estado y a la clase gobernante el mayor excedente posible con el que el desarrollo del Estado y de la cultura pudiera

²² Maurice Dobb, *Introducción a la Economía*, traducción de Antonio Castro leal, octava reimpresión, Fondo de Cultura Económica, Colombia, 1976, p. 12

realizarse.²³

Los abusos en el aspecto económico a que llegaron los señores feudales así como la reacción de la burguesía industrial en contra de la actividad agrícola, como única y predominante, la denotaron los fisiócratas y su principal propugnador Quesnay, en su "tableau economique", aunque la investigación nunca tuvo esa orientación sino más bien la defensa de la estructura jurídica del sistema feudal, pues la burguesía industrial aun estaba en sus principios de manufactura, es decir no se había desarrollado como gran industria.

Quesnay, demostró con su indagatoria, que del rendimiento anual de la agricultura, una parte de ella tenía que intercambiarse por otras mercancías, en específico por manufacturas, más lo que usa para subsistencia y simientes, no agota el total de lo producido por la tierra para recomenzar un nuevo ciclo de producción y circulación, sino que quedaba como un excedente, surplus o produit net; el trabajo se juzgaba productivo en tanto que podía crear un excedente.

Lo que consumían de los productos agrícolas las demás actividades como el comercio y la manufactura, era lo que necesitaban para alimentar sus actividades, la industria cambiaba los productos que no utilizaba por la agrícola que requería de materia prima pues aquella requería subsistencia de los obreros.

De esta actividad la industria al realizar el intercambio no hacía más que dar un equivalente por un equivalente recibido y por tanto, no producía un excedente. La agricultura por su parte, cambiaba parte de sus productos por manufacturas que necesitaba para el sostenimiento de la agricultura y de su población, y todavía tenía una parte sobrante que va a la clase terrateniente o feudal en forma de renta, sin que se obtuviera en cambio ningún equivalente, lo que fundamentaba que la agricultura fuese la principal actividad; el sistema garantiza a través del dispositivo estatal su fuerza sobre las demás actividades, que se veían desfavorecido por el apoyo que obtenía por parte de la clase gobernante.

Esta parte era el excedente esencial o produit net del sistema económico, y la agricultura era la única que producía dicho excedente; el progreso consistía en el continuo incremento de produit net. Los fisiócratas descartaban que otras actividades como el comercio o la industria manufacturera fuesen capaces de producir excedente, situación que en nuestro tiempo no es.

²³ ibidem p. 13

El empeño de esta clase aristocrática iba encaminada a que desaparecieran las restricciones feudales al desarrollo agrícola y a la inversión de capitales en los trabajos del campo, libertad en el comercio y que la renta de la tierra se considerara, como base apropiada para la tributación.²⁴

Como se puede apreciar, el análisis fisiocrático descansó sobre la distinción entre el excedente, el costo - lo que intercambiaba para su subsistencia como actividad - y sobre la noción de equivalencia. Aunque de manera no muy acaba o perfeccionada estaban determinados los puntos referentes al costo y excedente en la actividad agrícola, la problemática básica se desarrolló sobre la noción de la equivalencia, porque se trataba de precisar cual era el valor del mercado de una cosa o objeto para poder ser intercambiado por otro y a su vez tener excedente en todas las actividades, por lo que la economía clásica centró en la teoría del valor su interés supremo y estructura esencial.

Los primeros economistas identificaron al costo con el valor de las mercancías, lo que era necesario para mantener en movimiento el sistema económico, o sea el alimento indispensable de la máquina económica.

Los analistas de esta teoría del valor, denotaron que se fijaba en una sola mercancía que era el trigo como elemento de valor para la equivalencia y sobre el cual se debían realizar el intercambio, como también lo habían formulado los fisiócratas con la agricultura respecto a que era la única actividad que producía excedente, pues se consideraba al trigo que era necesario para financiar su producción, y en consecuencia, se le consideraba como valor natural de la mercancía.

Esto se desvirtuó cuando se reflexionó que no se consideraban otras mercancías también necesarias para la subsistencia necesaria de la máquina económica (carne, zapatos, ropa), por lo que se tendría que evaluar a éstas diversas mercancías con sus respectivas equivalencias frente al trigo puesto como la principal equivalencia, lo que provocó que se causara imprecisión para lograr la medida de valor de cada mercancía.

Posteriormente se dio el cambio del patrón de medida basado en el trigo por el trabajo real, como constitución del costo fundamental y base del valor natural. Esto

²⁴ ibidem, p 16.

parte de que el trabajo, es por excelencia la acción creadora de toda producción y transformación de lo que ofrecía la naturaleza en lo que el hombre necesitaba en realidad.²⁵

En este contexto se puede apreciar que el costo era el valor natural, es decir el valor que la mercancía pudiese tener en el mercado.

La humanidad que ganaba su vida trabajando, consistía en la cantidad de trabajo que era necesario invertir, y pareció natural que las diversas cosas fueran estimadas o valuadas en proporción al trabajo que requería su producción.

Marx, le señaló a Ricardo, que confundía que el trabajo fuese la base de valor de las mercancías y que se manifestaba en los salarios pagados a los trabajadores, pues el trabajo objetivamente se expresa en una cierta cantidad o unidades de productos terminados que implica el empleo de una cierta energía humana (la fuerza de trabajo) empleada en el proceso de trabajo.

Los economistas clásicos fueron incapaces de descubrir el origen de la explotación capitalista al sostener que el salario era el precio de trabajo realizado por el obrero, pero cuando calculaban cuánto debían pagarle se olvidaban de tal enunciamiento, y en vez de calcular el precio del trabajo realizado (número o cantidad de productos elaborados), calculaban el precio de los objetos que el trabajador debía consumir para recuperar su fuerza de trabajo; objetos materiales: comida, techo y demás objetos.²⁶

Bajo tal noción lo que pagaban era la subsistencia para recuperar la energía perdida, cuestión que no apreciaron y que no lograban desarrollar aun en concepto romper la identificación del costo con el valor de las mercancías en un mercado (precio).

Ricardo al fijar en algo común como lo hizo respecto al trabajo trataba de determinar a cada objeto o mercancía un valor, ello en función a la proporcionalidad de trabajo invertido, que se reflejaría en lo que se tenía que pagar al humanidad por su subsistencia y por lo tanto se lograría la equivalencia que debiera prevalecer en el mercado.

²⁵ *ibidem*, p 23.

²⁶ Marta Hachnecker, *Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico*, LV siglo veintiuno editores, México, 1988, p 38.

Así, para producir "x" cosa u objeto se tendría que invertir cierta cantidad de trabajo como también lo iba a ser para un otra mercancía y de acuerdo al trabajo invertido se fijaría la equivalencia del mismo para poder realizar el intercambio.

Su argumento consistió en que el costo real es el costo en dinero - lo que se pagaban para la subsistencia del trabajador- identificado como salario, así los precios del mercado serían proporcionales al costo en dinero (salarios), y éste tenía que ser proporcional al trabajo invertido.

La coincidencia del valor normal del mercado con el valor en el trabajo era válida mientras el capital fijo, representado en maquinaria y edificios, guardara la misma relación con el capital empleado en los salarios en todas las industrias.²⁷

Esta situación trajo ciertas contradicciones a David Ricardo, pues se le cuestionaba que si los valores de mercado se identificaban con el valor en el trabajo invertido, entonces la agricultura, actividad en que se invertía demasiado trabajo producía equivalentes mayores, a diferencia de los que se producían con máquinas donde la inversión del trabajo era menor, señaló que esto era una excepción, pues en realidad las mercancías se intercambian en el mercado, no en cuanto a la proporción al trabajo invertido para producirlas, incluyendo el trabajo acumulado que representa la maquinaria, ya que aun con ello unas tenían un valor más alto y otras más bajo.

En nuestro tiempos, se hace notar que en los casos en que una cantidad relativamente considerable está inmovilizada en edificios y plantas existe la necesidad de que este capital obtenga un tipo normal de beneficio exigirá que éstas se cambien a un valor más alto, por mercancías producidas con menos maquinaria.

La coincidencia en que el valor de trabajo es el valor del mercado cae por tierra, pues si el trabajo constituyera el costo real fundamental, entonces la equivalencia que el mercado expresa no sería en el sentido de que los valores del mercado son iguales a los salarios más el tanto normal de ganancia sobre el capital empleado.²⁸

Habiéndose analizado lo relativo a la manufactura respecto a la renta de la tierra, se continuaba planteando diversos cuestionamientos respecto a su mayor equivalencia en el mercado sobre la manufactura, pues se planteaba que si ello era por una

²⁷ Maurice Dobb, *Introducción a la Economía*, Op. Cit. P 26

²⁸ *ibidem*, p. 27

mayor inversión del trabajo que la manufacturas, así como porque la actividad de la agricultura implicaba salario más ganancia y más renta.

David Ricardo señaló respecto a estos dos planteamientos que la renta de la tierra se producía debido a las diferencias en la fertilidad de los diversos suelos. Conforme aumentaba el mercado del trigo y una vez que estaban labrados los suelos más fértiles, obligaba a recurrir a suelos que menos lo eran, donde el gasto del trabajo necesario para producir trigo era mayor que en las tierras mejores.

Partiendo de que el valor del trigo era fijado por el trabajo invertido, sin considerar lo referente al cultivo las condiciones naturales que favorecen a los suelos más fértiles, no necesitaban cantidades elevadas, de trabajo y como el precio del trigo en el mercado se nivelaba hasta el costo de las tierras inferiores, así el trigo cultivado en las tierras mejores permitía que el costo por producir trigo sea menor respecto a los que no les favorecen en fertilidad y de tal manera se producía el excedente.

Así el crecimiento de la sociedad aumentaba el valor a escasas cualidades de la naturaleza había que recurrir a tierras menos fértiles, con lo que el trabajo realizado para del cultivo se ampliaba y había necesidad de considerarlo en el costo y, la renta como consecuencia tendía a subir.

A la renta no se le consideraba dentro del valor de las mercancías, pues se señalaba que si el precio de un objeto se igualaba al costo y éste se manifestaba al pagar salario por inversión del trabajo, o sea costo en dinero, entonces la renta de la tierra no encontraba espacio para ser considerada y a su vez ser agregada al precio.²⁹

La renta de la tierra aparecía en función de la fertilidad de ciertas tierras, porque la cantidad de equivalentes que concurren en un terreno fértil será en promedio medio y su costo será medio de aquellos que carecen de la cualidad natural, situación que en las manufacturas no se manifestaba; aparecía, la renta, una vez que el precio del trigo se elevaba por encima del costo medio de la producción del trigo, destacándose que la razón de la elevación de este precio agrícola obedecía a los limitantes de tierras fértiles, y no a una institución o restricción formuladas por el hombre, la aparición de la renta estaba de acuerdo con el postulado de orden natural de relaciones de intercambios o de valores.

²⁹ ibidem, p. 30

Ricardo fue un claro defensor del nuevo orden industrial, si había analizado la cuestión de la renta, fue para demostrar que la renta era un excedente obtenido a expensas de la clase industrial y como una carga sobre sus ingresos, fue una idea que influyó fuertemente a los intereses terratenientes y contra la propia legislación, fue el economista burgués por excelencia, pues presentó al orden económico natural como una unidad conceptual, y el progreso económico basado en el proceso de industrialización capitalista.

La tradición que venía desde los fisiócratas a través de David Ricardo no pasó a sus descendientes directos de éste, sino a Marx (1818-1883), tomó el sistema de Ricardo, lo despojó de su armazón de ley natural.³⁰

Independientemente de que Marx, tenía su concepción filosófica al desarrollar el materialismo histórico, coronó al sistema de la economía clásica y a la vez era propiamente una reacción contra la misma, se destacó por responder la clase de cuestiones que la economía política se preocupó por contestar, y también señaló los errores de tal corriente, por lo que su estudio implicó dos situaciones.

Marx no partió del concepto de orden natural como base del sistema capitalista, el capitalismo no significaba para él punto final del progreso económico. El trabajo en su sentido objetivo, es lo que se expresa en una cierta cantidad de productos e implica el empleo de una cierta energía humana (fuerza de trabajo), que constituía el valor; ésta fuerza de trabajo, era la valoración social que había que aplicar a las mercancías que eran fruto del trabajo.

La fuerza de trabajo era el equivalente fundamental desde el estudio crítico que este personaje había realizado a la doctrinas de la economía política, la norma por la que podíamos juzgar la significación de las relaciones de precios establecidas por el mercado, bajo distintas clases de condiciones, entendiéndolo que al referirse a esto se contempla los diversas industrias en cuanto a su maquinización.

En la presencia o ausencia de esta fuerza de trabajo se podría determinar si cierto acto de intercambio representaba un cambio de equivalencia o no y así sin ella no tenía sentido o justificación la existencia del excedente y el concepto fisiocrático, como algo acumulado sin que ningún equivalente fuera absorbido en cambio, es decir constituía la norma última.

Marx no identificó el valor del mercado con el valor del trabajo como Ricardo, pues

³⁰ Maurice Dobb, Introducción a la Economía, Op. Cit. P. 38

señalaba que las mercancías no se cambiaban a sus valores, esto es a la fuerza de trabajo, sino a lo que él llamaba "costo de producción", y esta cantidad se integraba por los salarios más un tanto normal de beneficio sobre el capital fijo empleado, y además era distinto del valor, ya que este se fijaba en la proporción de la relación existente entre maquinaria y trabajo sobre una mercancía mismo que variaba en las diversas categorías de industrias.

Marx, determinó que el beneficio sobre el capital empleado no aparece en el intercambio de equivalentes (fuerza de trabajo intercambiado con el salario). Su respuesta fue que aparecía de la particularidad de la fuerza de trabajo, señalando que es una mercancía que produce más mercancías de las consumidas para producir la fuerza de trabajo original, o sea el consumo de los medios de subsistencia necesarios para reemplazar la energía gastada.

El capitalista podía apropiarse como su beneficio la diferencia entre el valor de la fuerza de trabajo (salario) y el valor bruto que producía el ejercicio del trabajo manifestado en un número de unidades terminadas. El salario era el pago de equivalente por equivalente: la subsistencia del obrero reemplazando la energía que este gastaba al servicio de su patrón.

El beneficio nacía de la cualidad particular de la mercancía fuerza de trabajo, que al entrar en operación, el trabajo creaba un valor mayor que su propio valor; la ganancia nacía de una explotación, de la diferencia entre el valor del trabajo y el producto de este.

De aquí, lo que Marx designaba con el término de plusvalía, donde se desprendía que existía quienes lo producían y quienes lo recibían. La fuerza de trabajo figuraba como una mercancía, comprada y vendida en el mercado de trabajo, bajo una serie de condiciones históricas, ya que estos procesos habían creado un proletariado sin bienes y sin medios de vida y una clase propietaria.

El beneficio no era una categoría natural que tuviese sus raíces en un orden natural de cosas: era una categoría de ingresos propia de una etapa particular de instituciones históricas y de una clase particular de la sociedad de clases.

En las etapas finales de su análisis, Marx precisó las condiciones que eran motivo de que los precios del mercado difirieran de los equivalentes de valor, una de ellas era la necesidad impuesta por la competencia de capitales en busca de beneficios. Esto hacía que las mercancías que habían sido producidas con una proporción

relativamente grande de capital fijo (máquinas y edificios) respecto al trabajo (piezas o cantidad de ellas) fueran vendidas por encima del equivalente de su valor, y las mercancías que habían sido producidas con una proporción relativamente pequeña de ese capital fijo respecto al trabajo, fueran vendidas por debajo del equivalente de su valor.

Esto provocaba una distribución distinta del excedente entre las diversas líneas de la industria y cambiaba las proporciones de la producción en las diversas líneas, pero no afectaba la magnitud de la plusvalía en el conjunto de ellas.³¹

Aproximadamente por 1870, la economía política sufrió una transformación importante. De modo independiente y simultáneo, la llamada escuela Austriaca con Menger y Jevons construían el nuevo armazón, detrás de ellos le seguían Marshall en Inglaterra, Walras y Pareto de la escuela Lausana.³²

La nueva escuela se hace llamar de la "utilidad marginal", para destacar las dos características más importantes de las nuevas teorías. Entre las diferencias con los antiguos economistas clásicos, se desplazaba la atención que se tenía respecto a la oferta y al costo por la demanda del consumidor y la utilidad como determinantes del valor del cambio.³³

Ahora el valor se veía en torno a la capacidad de una mercancía de dar satisfacción a los consumidores, es decir por su utilidad. Por lo tanto el valor de uso es todo objeto que responde a una necesidad humana determinada (fisiológica o social). Aunque todo producto representa un valor de uso, no siempre puede ser definido como producto, pues no sufren un proceso de transformación; ejemplo, el aire. Cuando se produce un objeto, no para el consumo directo, sino para su intercambio por otro en el mercado, se habla de mercancía. Desde el punto de vista de los deseos de los consumidores, esto representaba una posición psicológica y hedonista ante el problema.³⁴

La otra característica, fue subrayar el efecto de los cambios en el margen, por ejemplo, la pérdida o ganancia de utilidad que provenía de un poco más o un poco menos de cierta mercancía producida por el propietario para ser ofertada, y era la utilidad de este un poco menos o un poco más (utilidad marginal), lo que se

³¹ *ibidem*, p. 43.

³² *Ibidem*, p. 44

³³ *idem*

³⁴ Marta Harnecker, *Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico*, Op. Cit., p 38

consideraba importante en la determinación del valor.

No les preocupaba conceptos como el costo real y excedente, no estaban interesados en un principio de valor intrínseco como una clave para el problema de la equivalencia.

Les interesaba una investigación más empírica: la causa de las variaciones en los valores del mercado, así la investigación marcaba su horizonte respecto a la médula teórica de la economía, reduciendo todos los principales problemas económicos a estos términos.

Con este punto de vista, algunos algunos economistas, se inclinaron por ocupar una teoría del equilibrio, sugerido por la mecánica. Partían de que el "valor" representaba cierta posición o nivel que, en equilibrio, ocupaba una mercancía respecto al resto de las mercancías. Considerado así el "valor", era siempre relativo.

El propósito de esta teoría económica era fijar la serie de equilibrios que resultarían de diversas clases posibles de condiciones, pues permitía calcular la existencia de un conjunto de fuerzas obrando sobre cierta situación, señalando que las cosas se detendrán en una cierta posición de equilibrio. Para lo anterior, se deberían de conocer todos los hechos que generaban las condiciones de la situación estudiada.

Mientras, otro sector de economistas se orientó sobre la noción de ecuaciones funcionales: una cantidad se expresa como función de otra si aquella se mueve con la otra en algún sentido particular.

En la nueva economía no se trataba ya de buscar una causa única de valor, un principio o elemento primario al que pudieran ser referidos todas las cuestiones de cambio y distribución. No se necesitaba analizar todo en términos de lo que era virtualmente un factor único de producción como lo fue la tierra en el sistema feudal: un término común del costo real en relación con el cual pudieran ser resueltas las diferencias cualitativas.

Se trataba de agrupar ciertas relaciones funcionales, todas las cuales, combinadas y simultáneamente, determinan el valor. Era sólo una cuestión de conveniencia el número de factores de producción que hubiera, siempre que pudiéramos con bastantes supuestos respecto a la existencia de ellos, pudiendo apreciar que se daban vinculación las teorías de ecuaciones funcionales y la del equilibrio.

Todo lo que se necesitaba era poder dar por sentado un número suficiente de condiciones y descubrir el número justo de variables independientes para que se alcanzara un determinado equilibrio.

En la búsqueda de estos factores independientes, Jevons y los austriacos transfirieron su atención de las condiciones de producción al consumo, y buscaron cuál era el principal factor determinante de lo que sostenía la demanda del consumidor.

El hedonismo, fue base para las respuestas a esta cuestión, pues sostenían que la demanda del consumidor era un reflejo del deseo del mismo, y el deseo, tenía sus raíces en el placer que daba el objeto deseado; Jevons llamó utilidad a esta capacidad de dar placer.

Ante esta situación, los anteriores economistas habían indicado que el valor no podía estar en función de la utilidad, porque algunas mercancías, como el agua, eran de gran utilidad y poco o ningún valor, y otras, como los brillantes tenían poca utilidad pero un gran valor; por su parte se hace destacar sobre esta noción que manejaba los nuevos economistas lo que Marx había pronunciado respecto a la utilidad, señalando que no era una cantidad y que no podía, tener relación con un valor cuantitativo.

El descubrimiento que Jevons y los austriacos afirmaban haber anunciado, fue que el precio era una función, no de una suma de utilidad, sino del incremento de utilidad, de la utilidad adicional que ofrecía la unidad marginal de una oferta dada.³⁵

Maurice Dobb citando a Jevons, decía: "repetidas reflexiones e investigaciones me han llevado a la opinión algo nueva de que el valor depende por completo de la utilidad, se encuentra con frecuencia que el trabajo determina el valor, pero sólo de manera indirecta al variar el grado de utilidad de las mercancías por medio de un aumento o de una reducción de la oferta".

Así, de una reducción de la oferta de una mercancía que es considerada de alta utilidad (deseo), el precio del trabajo para producirla también tenderá a elevarse, o en caso contrario permanecerá estable para que se obtenga un excedente al productor.

³⁵ Maurice Dobb, *Introducción a la Economía*, Op cit, p. 50 y 51

La utilidad de una cosa aumentará generalmente con la cantidad que de ella se posea y goce, pero normalmente hacia una escala descendente; el incremento de la utilidad producido por un incremento de la oferta tenderá hacia cero en un punto cercano o distante: el punto de la saciedad.³⁶

Era este incremento de utilidad, partiendo de una planeación en la producción a realizar o a poseer, que en cualquier punto dado lo que determinaba el valor, ya que esto fijaba el poco más o el poco menos de la cosa que la persona propietaria de la mercancía o bien en cuestión poseía, y de esta manera determinaba el tanto al que estaba dispuesto a cambiarlo por alguna otra cosa, dinero o por otras mercancías.

Cuando dos personas intercambien sus mercancías lo harán hasta el momento en que la utilidad del intercambio traiga como resultado que de lo que se desprenden cada uno de ellos, de su respectiva mercancía, sea igual a lo que obtiene de la mercancía que recibe en el intercambio, lo que generará la posición de equilibrio, punto en que cesa el intercambio entre ellos.

Como este equilibrio se razona sobre funciones, al momento de realizar la gráfica se expresará una curva, donde el punto de equilibrio se denotará cuando se dé el punto de intersección de ambas curvas.³⁷

Algunos economistas se apresuraron a señalar, como un corolario de este razonamiento, que este grado de equilibrio de intercambio que las condiciones de un mercado libre tienden a establecer, es lo que da la máxima acumulación común de utilidad a las personas que intervienen en el cambio; en otras palabras, lo que coincide con lo socialmente deseable desde un punto de vista hedonista.

Cualquier interferencia en un mercado libre y en los precios que éste tiende a establecer, más que aumentar, reducirá naturalmente este provecho común. Los precios, son considerados como el resultado de las valoraciones subjetivas en la mente de los individuos interesados, pero ello será en el sentido de que las mercancías se intercambian entre propietarios de una por otra.

Como se hace destacar el intercambio que se señaló anteriormente, se observa que la actividad de intercambio se hace entre propietarios de la mercancía, pero en el mundo económico no se realiza de tal manera, pues en este ámbito lo hacen el

³⁶ Ibidem, p 52.

³⁷ Ibidem, p 54.

productor y el consumidor o consumidores.

Así, en el mundo comercial moderno, no tiene una utilidad directa para el vendedor las mercancías que vende: valen para él sólo lo que le han costado, es decir no entra en el intercambio entre propietarios de mercancías como anteriormente se destacó; su determinación de vender es una actividad, no de utilidad que las mercancías tienen para él, sino del costo de ellas.

Con ello, parecía que los nuevos economistas volvían a la cuestión que preocupó a sus antecesores clásicos. El costo de una mercancía acabada, lo constituye el precio que se paga por los factores de producción necesarios para producirlas. El problema se reduce a determinar el valor de los factores de producción: tierra, trabajo y capital.

La cuestión clásica, fue principalmente la participación del producto total que tocaba a las diversas clases sociales, es decir las relaciones sociales de producción así como las técnicas, es decir se contemplaba a los propietarios y los que no lo eran, los directivos de la producción y los que trabajaban con normas de la división del trabajo, perdiendo el control directivo de la producción.

La nueva cuestión era el precio del mercado por unidad de las mercancías componentes que entraban en la producción de las mercancías acabadas, donde los factores de producción (tierra, trabajo y capital), fueran tres o más, eran simplemente mercancías componentes.

Los austriacos utilizaron una condición sencilla para resolver el problema, supusieron que en la cantidad de agentes de la producción se determinaba de manera independiente: la oferta de la tierra, del trabajo, del capital, pudiera considerarse como constante o fija para cualquier problema, el valor de cada factor podía entonces expresarse sencillamente como una función de los precios de las mercancías que producía.

Walras y Cassel, introdujeron además el concepto de coeficientes técnicos. La producción de las diversas mercancías exigirá que los factores de producción se combinen en diversas proporciones, así la producción de trigo necesitará más tierra que capital, en contra de lo que ocurrirá en la producción de paño.

Los coeficientes técnicos para una mercancía determinada, era lo que representa las cantidades de cada uno de los factores necesarios para producir una unidad de

la mercancía en cuestión. El promedio de la suma de todas estas mercancías, nos dará entonces los coeficientes técnicos para el sistema económico general.

Así, se destacó que cada cambio en la técnica de producción, cambiará estos coeficientes técnicos en las industrias, así cuando de una invención que aumente la proporción de la fuerza mecánica en relación con el trabajo humano, afectará a los precios de las mercancías como a los precios relativos de los factores de producción.

Jevons, utilizó consecuentemente lo relativo a la noción hedonista que había aplicado a lo relativo a la demanda de los consumidores. Consideraba que si la utilidad de una cosa aumenta generalmente con la cantidad que de ella se posea y goce, partía que al trabajo podía expresarse como una función de desutilidad, para el individuo que la ofrecía, era la energía de la fuerza de trabajo la que se consideraba como desutilidad, pues era dolor o aversión provocados en la persona, por lo que Jevons consideraba que la desutilidad, era la magnitud independiente con la que se resolvía el problema del costo de una mercancía acabada, es decir lo que constituye el precio que se paga por los factores de producción necesarios para producirlas.

Así, concluía que el trabajo continuará hasta que el salario se nivele o lo rebase hasta que el incremento de utilidad de alguno de los empleos llegue a equilibrar el incremento del dolor o desutilidad.

Con lo anterior, se hacía notar que la idea variaba hacia un contenido puramente subjetivo, la desutilidad de Jevons y los esfuerzos y sacrificios de Marshall, determinaron las consideraciones esenciales respecto a los economistas subjetivistas, con ello el contenido exclusivamente psicológico de la vida fue por demás evidente.

Marshall, se destaca por la noción de que el sacrificio no se medía por ninguna cantidad objetiva, sino por el dolor o aversión provocados en el espíritu de la persona agente de este esfuerzo o abstinencia.

El trabajo del obrero, el ahorro del inversionista y el asegurador de los riesgos de un negocio, implicaba dicho costo real del mundo comercial moderno, donde la mercancía no tiene una utilidad directa para al vendedor las mercancías que vende: valen para él sólo lo que le han costado. Por lo que se planteaba que para convencer al trabajador de que trabajara, al inversionista de que ahorrara y al

asegurador de que asumiera su función, era necesario una compensación equivalente al sacrificio: una utilidad para compensar la desutilidad.³⁸

Así, la compensación necesaria que se requería para atraer cantidades diversas de trabajo, capital y empresa, podía considerarse como una función para dirigir la oferta o como una tabla de los precios de la oferta de tales factores.

Marshall decía que el esfuerzo de todas las distintas clases de trabajo que están directa o indirectamente involucradas en su producción, junto con la abstinencia: las esperas necesarias para ahorrar el capital que ha de ser utilizado en la producción, serán llamados costo real de producción de las mercancías, pues implica todos estos esfuerzos y sacrificios. La suma de dinero que hay que pagar por estos esfuerzos y sacrificios se llamará costo de producción en dinero o gastos de producción; éstos son los precios que hay que pagar para obtener una oferta adecuada de los esfuerzos y esperas requeridos para producir la mercancía, o sea, son los precios de oferta de mercancía producida.

39

Esta diferencia entre el sacrificio y la compensación constituía varias especies de excedentes para los productores - un excedente de utilidad sobre desutilidad -, era sencillamente otra faceta de llamado excedente de los consumidores que un consumidor obtenía de la diferencia entre la utilidad marginal y la utilidad total: la diferencia entre lo que se pagaba y lo que se obtenía.

Marshall al referirse a la renta de la tierra señalaba que permanecía cualitativamente distinta de los demás factores de producción: capital y trabajo, debido a que la oferta de la tierra era fija, pues era independientemente de la acción humana y que ningún esfuerzo o sacrificio estaba implícito en la oferta de ella.

La renta económica podía ser gravada o suprimida de cualquier otro modo sin que la oferta de la tierra fuera menor, mientras que disminuir los salarios o el interés, o sea, reducir la compensación por debajo del precio de la oferta necesario del trabajo y del ahorro, acarrearía una contracción de la oferta de estos factores de producción.⁴⁰

Marshall y su escuela han sido llamados lo neo-clásicos, en oposición a los austriacos, que se separaron de la primitiva economía política, pues ello por

³⁸ Ibidem, p 61.

³⁹ ibidem, p 62.

⁴⁰ ibidem, p 63.

conservar las concepciones clásicas del costo real y de la renta.

Mientras tanto, la escuela austriaca sustentó que la oferta de todos los factores de la producción se supone dada, no hay porqué discutir una relación funcional entre la oferta de ellos y su compensación. Para hacer más claro la postura de ésta escuela, Gustavo Cassel, en postura contraria, lo refiere al principio de escasez, como base común para las recompensas de todos los factores de producción.

2.3. POLITICA ECONÓMICA

Según C. Bresciani Turrone, en su libro denominado "Curso de economía política: problemas de política económica". Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1961. Señala a la política económica, como la rama de la ciencia económica que estudia las diferentes formas y multiplicidad de los efectos de la intervención del Estado en las relaciones económicas.

Esta intervención en la vida económica, puede realizarse por los entidades federativas en una república federal, por entidades federativas, los municipios e incluso por la supranacionales, como las organizaciones de carácter internacional o las poderosas asociaciones obreras que tienden con su acción a ejercer influencia sobre los salarios.

En el contexto de la intervención del Estado se hace destacar que la extensión o intensificación de la actividad del Estado moderno se evidencia en el imponente crecimiento de sus ingresos y egresos o gastos público, situación que se presenta en la mayoría de los países en los último decenios, pero esta situación también se denota en el porcentaje que ocupa los presupuestos del Estado, en relación con el producto interno bruto del mismo.

Se trata de grandes sumas que ingresan a las cajas del Estado, y por otro, salen rápidamente de ellas; tan amplio movimiento de fondos no pueden dejar de ejercer una profunda influencia sobre la vida económica del país.

El sólo hecho de que requiera gastos públicos a fin de satisfacer determinadas necesidades colectivas: defensa militar, seguridad interior, exige ingresos equivalentes, que provienen de los ciudadanos que se ven afectados en sus patrimonios con tal necesidad de sostener actividades esenciales del Estado. Según el sistema de ingresos y egresos públicos se organice de una forma u otra, los

efectos serán totalmente distintos.

El verdadero problema lo constituye la forma de regular esta intervención, con el fin de que la misma resulte lo más útil posible a la colectividad, presentándose el problema de los límites de la acción del Estado.

Existen tres corrientes opuestas de pensamiento respecto al tema: la doctrina liberal, los partidarios de una economía planificadora y los mantenedores de un tercer camino, entre liberalismo y socialismo, es decir, una política económica que aunque niega al liberalismo, que algunos confunden con capitalismo, se halla bastante lejos del comunismo.

Muchos críticos de la doctrina liberal creen erróneamente que esta supone la abstinencia del Estado de toda intervención de carácter económico, pero como ya se apuntó, siempre ha intervenido. Se hace destaca la etapa de siglo XIX, donde existió una escuela de economistas que llevó las teorías liberales a extremos de absurdas consecuencias, afirmando que la libertad económica habría de eliminar todos los desequilibrios y armonizar intereses contrarios y lograr una cura de las plagas sociales.

La doctrina liberal moderna diversifica y amplía los deberes del Estado: el Estado debe crear aquellas condiciones generales, jurídicas y sociales, que forman una especie de marco dentro del cual el ciudadano puede desarrollar sus iniciativas en forma libre y productiva y esto se encuentra establecido en el artículo 5º de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos

Es evidente la necesidad de un orden jurídico, creado por el Estado, indispensable para la actividad de los individuos. Así, si adopta el régimen de libre competencia el Estado distinguiendo la competencia lícita de la desfeal, aporta el ropaje jurídico necesario a tal sistema, por lo que dictando leyes contra los monopolios, se esfuerza por garantizar la libre competencia. ⁴¹

De tal creación de un orden jurídico que estructure el Estado, se puede apreciar la distinción entre un régimen propiciado por la doctrina liberar, que hace distinta su intervención, de cómo está regida por la doctrina planificada o controlada.

⁴¹ Bresciani Turróni, Curso de Economía Política: Problemas de Política eEconómica, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p 13

Sobre los fines con que se realiza la intervención económica del Estado, siguiendo a Brescciani Turróni, nos explica cual es el objetivo central que cada uno de ellos se propone, distinguiendo tres categorías:

A) Fines políticos. El objetivo del fin político, tiene por principal característica es la **independencia política del país**, que en términos de la Teoría del Estado se identifica con la soberanía de aquél en su autorregulación jurídica, tanto como nación reconocida como independiente en la comunidad internacional, como la afectación que se da en la relación política con sus ciudadanos, por ello, muchos pueblos soportan graves sacrificios en la paz. La independencia del país explica porque los gobiernos toman frecuentemente medidas que no estarían justificadas desde un punto de vista estrictamente económico.

B) La prosperidad económica del país. Los antiguos tratadistas liberales se resistían a admitir que el Estado ejerciera funciones económicas, considerando que éstas debían dejarse a la iniciativa privada, mucho más rápida y eficaz, más la historia hace destacar que después de la Segunda Guerra Mundial, le correspondió a aquél la reconstrucción de la economía nacional, que los particulares no tenían para la reconstrucción en infraestructura por los daños materiales o para la puesta en marcha de la empresas.

C) Equilibrio social. He aquí un conjunto de fines prácticamente desconocidos por el Estado liberal de otro tiempo. Hoy por el contrario, el equilibrio social está señalado expresamente en las constituciones más modernas, como una de la tareas del Estado.

Como se destacó en el párrafo inmediato anterior, la historia, demuestran que hasta principios del siglo XX, tendió a aumentar la desigualdad de ingresos y de los patrimonios individuales, como consecuencia del desarrollo industrial y del capitalismo.

El Estado social moderno, consciente de los peligros derivados de esta tendencia que podrá terminar en una revolución civil, trata de combatirla valiéndose de medidas oportunas.

Así se puede notar como el artículo 28 párrafos segundo de la Constitución Política de México en concordancia con el artículo 6º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales da la pauta para entender esta noción de cómo el Estado ha buscado a través de los ordenamientos jurídicos la situación de lograr el equilibrio social que

se plantea en párrafos anteriores y se anota a continuación.

Artículo 28.-

...En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, **todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social..**”

Artículo 6º.- Para efectos de esta ley, se considerarán áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se considerarán áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, **particularmente las tendientes a la satisfacción de intereses nacionales y necesidades populares**

Se hace destacar que fue en los países que habían alcanzado, en los inicios del actual siglo un desarrollo industrial y económico como Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica, quienes aplicaron estas medidas de transferir ingresos de las clases más pudientes a las más desfavorecidas, apoyándose la política económica en la materia fiscal.

Con la idea de que gran parte del ahorro nacional proviene de los ingresos individuales elevados y de las ganancias de las empresas. Las inversiones, posibles gracias al ahorro, impulsan la producción y el crecimiento del ingreso nacional y, por lo tanto, favorecen a la clase trabajadora.

Se parte, entonces, de que el ahorro se ha considerado como la principal fuente para la inversión, por lo que quien está dispuesto a realizarla correrá el riesgo de una inversión sólo si cuenta con que aumentará así su propio ingreso, por lo que si es el Estado quien, amparado y sustentado, bajo el objetivo de querer resolver la desigualdad de la distribución de ingresos, a través del fisco se apodera de una parte muy fuerte de tal incremento, no será estímulo suficiente para la nueva

iniciativa del empresario.

El Estado, al transferir cuantiosos ingresos a finalidades sociales, favorecen al consumo en perjuicio de las inversiones, mejora la situación actual de algunas clases, pero a costa de un más lento progreso en el provenir.⁴²

La gran industria revolucionó los sistemas productivos, desplazando la dependencia de la fuerza del trabajo, pues ahora, el trabajo acumulado (la máquina) sólo necesita a un simple operario que puede ser reemplazado inmediatamente cuando se presente desacuerdo con las ganancias del empresario lo que obligaba a ese sector aceptar las condiciones presentes de anarquía mecánica.

No se puede cuestionar que resolvió en su inicial marcha, en el mundo accidental, el problema de asegurar a una población en rápido crecimiento, un nivel de vida cada vez más elevado, debido al continuo aumento de la producción y a su distribución de los bienes.

En un mercado libre existen fuerzas económicas que tienden a determinar un equilibrio económico y a restablecerlo inmediatamente cuando se encuentra roto.

No hay duda de que el mercado tiene la fuerza para encontrar su propio equilibrio cuando se ve afecto por un desequilibrio social tiene esa capacidad de que la alterada la armonía social por cualquier perturbación social, el elemento económico se desempeña con eficiencia en la continuidad de su marcha de intercambio o distribución de bienes, pues si se analiza se puede observar cómo en condiciones normales tiene un precio fijo o estable por la misma armonía, más la variable económica, representado en las fuerzas económicas, no se detiene e impone nuevos precios ante tales condiciones logrando restablecer su equilibrio, entonces se presenta el desequilibrio social con la nueva imposición de precios ya que los precios del mercado libre aumentan y la demanda necesariamente se contrae y llega a un nuevo equilibrio con un nivel de precios más elevados, que implica que no toda la población podrá pagar, solo las más pudientes (desequilibrio social), por tanto el Estado interviene con el objeto de que las escasas mercancías se distribuyan más equitativamente entre la colectividad.

En este aspecto se encuentra de nueva cuenta en la Constitución Política de los

⁴² Bresciani Turrioni, *Curso de Economía Política: Problemas de Política Económica*, Op. Cit, p 17.

Estado Unidos Mexicanos la intervención del Estado para evitar este tipo de desequilibrios en perjuicio de la población mismo que se encuentra en el párrafo tercero que se transcribe a continuación.

Artículo 28.-

“...Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses...”

En condiciones normales, el aumento del precio provoca el inmediato aumento de la oferta y el restablecimiento de un equilibrio social, además del económico.

Frecuentemente se requiere una acción reguladora externa, ya sea con la intervención del Estado (a través de leyes) o bien un acuerdo libremente convenido entre varios individuos, para poder crear una situación satisfactoria, a la que nunca podría llegarse mediante acciones independientes unas de otras.⁴³

La producción se regula por la comparación entre el costo y el valor de los bienes y servicios. En un sistema de libertad económica, el costo individual, o costo de una mercancía para el empresario privado, comparado con el precio de venta, constituye el criterio que determina la conveniencia de producir una mercancía dada. La problemática se presenta cuando hay que determinar si hay coincidencia entre el costo individual con el costo social, esto es el que soporta la colectividad.⁴⁴

En el contexto del planteamiento anterior, suele suceder que hay bienes que se producen causando graves daños o perjuicios a la sociedad en su medio de vida o habitación, que puede acrecentar el costo de producción al empresario y que su precio en el mercado o consumidor no está dispuesto a pagar, su presentará el interés de la sociedad en desplazar a otra producción de bienes o servicios los factores de producción que fueron empleados en fabricar esa mercancía.

Así, cuando se denota que el costo social de una mercancía es mayor o menor que

⁴³ ibidem, p 20.

⁴⁴ ibidem, p 24.

el costo individual, se considerará a esta divergencia de la distribución de los factores de producción que no es la mejor desde el punto de vista social, entre todos los posibles empleos, por lo que el producto social no producirá el máximo posible. De tal forma, el Estado intervendrá con el fin de lograr una mejor distribución de los factores entre las diversas empresas, equilibrando el costo individual con el social.

Al Estado generalmente le corresponde realizar inversiones donde el costo individual es inferior, aumentando el valor social a obtener. Las investigaciones científicas, es un factor importante donde se denota el equilibrio exacto entre los costos enunciados, éstos progresos para la obtención de nuevos materiales, máquinas más perfeccionadas, nuevos métodos de producción, requieren inversiones muy costosas, pero el interés que hay sobre ellas no es sólo de las empresas en particular, sino de la colectividad general, cuyas necesidades y deseos se satisfacen cada vez más eficientemente y con menores costos.

La formación de monopolios denotó la importancia de regular sobre la libre concurrencia por ser causa de profundos desequilibrios económicos y sociales, ya que se tenía la idea anteriormente entre los propugnadores del liberalismo que era la mejor forma de obtener ganancias y hacer crecer a sus industrias.

La doctrina destacó que lograr esta consolidación como único productor para someter a sus condiciones el consumo lo que generaría sería, en primer momento la no aceptación de los producción al no poder consumirlo, y en segundo momento, la sociedad misma, arrancar a esa industria los factores de la producción con los que produce para que se tienda que se logre el beneficio colectivo, por ello se comprende la razón de que en muchos países se hayan dictado leyes en contra de los monopolios y los trust no siendo la excepción México en este aspecto pues se pueve ver que mediante estas intervenciones, el Estado, procura restablecer las condiciones de la libre competencia como se encuentra en el artículo 28 párrafo primero.

Artículo 28.- En los Estado Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de los impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de

consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Cuando no es posible la libre competencia entre numerosas empresas por la naturaleza especial de los bienes y servicios producidos, interviene el Estado fijando un límite máximo a los precios o a las tarifas, o asume directamente el control de la empresa monopolica, incluso la propia doctrina liberal justifica plenamente la intervención estatal. Sin embargo, son frecuentes los casos en que las propias medidas estatales provocan monopolios privados o por lo menos los favorecen.⁴⁵

En este aspecto ha de notarse que si bien se han liberados sectores donde el Estado tenía el control de tales servicios o productos no han podido consolidar las empresas que hoy en día manejan tales bienes dando origen a fallas en cuanto a su eficacia como empresa lo que trae como consecuencia que los bienes y servicios proporcionados se eleven respecto a como se obtenían hasta antes de la privatización, ello denota en la poca consolidación con la que participan frente a otras empresas que se desincorporaron y que pasaron a otras manos con toda una impresionante estructura funcional generando debilitamiento del poder adquisitivo de la población por su transición tan lenta hacia una verdadera competitividad con las demás empresas existentes en el ramo y además de estar fuera de las condicionantes que por orden constitucional deben tener quienes obtengan la concesión y si bien se utiliza esta palabra que no coincide con la desincorporación de tales servicios es porque se parte de que tal acontecimiento está sustentado bajo tales bases como lo señala el artículo 28 en su antepenúltimo párrafo que se inserta a continuación.

Artículo 28.-

"...El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que

⁴⁵ Ibidem, p 27

aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público..."

Respecto al modo como se verifican las intervenciones del Estado en la vida económica, se consideran en cada problema económico:

A) Los datos del problema mismo implican:

- 1.- Los múltiples factores que influyen sobre la demanda y la oferta de mercancías; gusto del consumidor y de sus ingresos.
- 2.- Las condiciones de producción.
- 3.- Las condiciones de la libre competencia, competencia limitada o monopolio, en que se desenvuelve el mercado.

B) La fijación de los precios y la magnitud de la producción; que en un mercado libre son consecuencia lógicamente necesaria, dentro de determinados supuestos.⁴⁶

Como se puede apreciar en los dos incisos anteriormente señalados, el Estado podrá intervenir en el marco de la modificación de los datos del problema económico que se presente o en la fijación de los precios y la magnitud de la producción, destacando que siempre su propósito de intervención se orientará a: modificar los precios o a modificar las cantidades, dentro de un contexto que favorezca, según Turróni, a la economía por lo que el Estado realizará:

- 1.- La modificación de los datos y dejar que el mercado fije después libremente los nuevos precios y cantidades, conforme a esos datos.
- 2.- Intervenir directamente en el mercado y señalar, de acuerdo con los fines que se persigan, precios distintos de los que daría del libre juego de las fuerzas del mercado.

En los supuestos de lo señalado en el número uno, generalmente se concreta en acciones que materializa el Estado, como construcción de carreteras, ferrocarriles, puertos, es decir, en la infraestructura del país en cuestión, así tendrán influencia sobre los costos de producción de las mercancías en el momento del intercambio que se realice en el mercado interno o externo y a su vez, sobre la demanda de mercancías. También se puede modificar en el orden jurídico (acto jurídico), comprendiendo los tres supuestos de implican la modificación de los datos, es decir,

⁴⁶ idem

puede darse una disposición jurídica donde se modifique la demanda y oferta de ciertas mercancías, que generalmente se apoyan en el sistema fiscal; en el segundo, se apoya en convenios internacionales o en disposiciones que permiten el fomento a la tecnología; en el tercer supuesto, se realiza afectando la situación jurídica sobre la propiedad de un medio de producción.

En el inciso B) , se hace destacar que el Estado no permite que el mercado fije los equilibrios económicos, las **intervenciones en el mecanismo del mercado fijando** directamente, en contraste con la situación del mercado, **determinadas magnitudes económicas**, como los precios de las mercancías, cantidades producidas, importadas o exportadas, **provoca desequilibrios**.

Pantaleoni, señaló que la sabiduría de los hombres responsables de dirigir la política económica de un país consiste en la capacidad para distinguir los factores del desarrollo económico modificables en cierta medida por la acción del Estado (hecho material o jurídico), y los factores sobre los cuales éste, en cambio, no puede ejercer influencia alguna. Existen, pues, aún en este campo, límites a la acción del Estado; por cierto, no son fijos, y una política que hermane audacia a la sabiduría puede ensancharlos, al reaccionar ante las condiciones desfavorables del medio.⁴⁷

Estado que **modifica los datos** que podría llamarse **genéricos**: desarrollo de los recursos explotables del país, instrucción técnica, investigaciones científicas, prepara las condiciones generales favorables para el desarrollo económico del país, pero en los **específicos**, donde interviene el Estado se puede llegar a provocar desequilibrio a través de impuestos, aranceles, subsidios y demás datos específicos, referentes a la industria general.

En una economía de mercado una vez modificado los datos, el Estado que deja que el mercado mismo restablezca el equilibrio, permitirá que se determinen las cantidades económicas que corresponde a los nuevos datos pero en el presente tema se vuelve a reiterar que las empresas que manejan los ahora sectores liberados no han logrado un equilibrio de los precios en los bienes que producen o porporcionan.

Otra intervención del Estado, tiene como finalidad fijar las retribuciones de los factores de la producción a niveles que no corresponda a la situación de mercados. Situación que se presenta cuando uno de los factores de la producción resulta insuficiente y por lo tanto, su precio se eleva en el mercado libre; el aumento

⁴⁷ ibidem, p 29

funciona como freno que impide el uso excesivo del factor, y obliga a reservarlo para empleos más importantes.

Este freno no funcionará si la autoridad interviene para evitar el aumento del precio; quien hace uso del factor no lo economizará como lo haría en situación de un precio aumentado. Por otra parte, otros empresarios no lograrán procurarse cantidad necesaria que de ese factor requiera, se tiene pues, un desequilibrio.

Otra intervención del Estado, tiene como finalidad fijar las retribuciones de factores a niveles que no corresponde a la situación de mercados, es el salario. Cuando se determinan por contratos colectivos, esto es, por acuerdos concertados entre las asociaciones obreras y sus influencias políticas con los patronales. La fuerza de estas asociaciones amenazan casi siempre con la huelga si sus demandas no son aceptadas, la resistencia de los empresarios ahora dependen no de las leyes económicas y política, sino de una relación de fuerza.

No obstante, aún el ejercicio de la fuerza tiene determinados límites que le señalan las leyes económicas, si los salarios aumentan más allá del nivel indicado por la productividad marginal del trabajo sobrevendrá una serie de desequilibrios económicos cada vez más graves, cuyos efectos perjudiciales recaerá sobre los mismos trabajadores.

Para comprender lo anterior, se retoma la noción del ingreso nacional es la fuente del salario, y el ingreso presente hinca sus raíces en el pasado, pues el actual flujo de bienes de consumo emana de la estructura productiva que, gracias al ahorro, se formó lentamente con el transcurso de los años y decenios.

Para obtener un aumento de los productos, es necesario realizar costosos trabajos de mejoras nacional de sus factores de producción. Por lo tanto, el ingreso nacional no puede aumentarse rápidamente, de manera que los salarios no pueden aumentar a saltos, antes deben adaptarse al ritmo necesario del ingreso del país, tal ritmo será mayor mientras más grande sea la masa de capital acumulado.⁴⁸

Así existe una extraordinaria variedad de las intervenciones estatales en la vida económica del país. La ciencia económica reconoce la importancia y la necesidad de las funciones económicas del Estado. No rechaza la intervención estatal; todo lo contrario, aunque hace una distinción, en ciertos casos, no sólo lo acepta sino la

⁴⁸ ibidem, p 38

exige, en otros señala sus contradicciones y consecuencias desfavorables.

La ciencia económica propende a una íntima cooperación entre la acción del Estado y la iniciativa privada dentro del campo económico, reconociendo en la primera el presupuesto necesario para que la segunda pueda desarrollarse en forma útil a la colectividad, pero señala límites a la acción del Estado, que no deberán rebasarse. La política económica abarca un campo muy amplio: la industria, el comercio, los servicios.

2.4. DIFERENCIAS ENTRE LA ECONOMIA POLITICA CON LA POLITICA ECONOMICA.

Se puede precisar que desde el análisis que Quesnay, realizó en su Tableau Economique, la economía política tiene como principal finalidad demostrar y aplicar las maneras, formas o métodos que se tenían que desarrollar en cada actividad para lograr para obtener excedente, surplus, produit net, plusvalía y renta, ya que con el estudio realizado se despertó la inquietud que también otras actividades, tenían la capacidad de lograr tales consecuencias.

Mientras que la política económica señala la intervención del Estado con le propósito de lograr un equilibrio social ya que este se debe a la población en cuanto a la mejor calidad de vida y tendrá que hacerlo mediante acciones que no ataque los derechos reconocidos a los ciudadanos.

Como se pudo apreciar en las líneas anteriores, el señalamiento acerca del intercambio de mercancías a sus equivalentes, fue el detonador que permitió destacar los abusos que la clase gobernante manifestaba en la actividades económica, actuaba de manera radical con el ropaje jurídico con que había dotado a la actividad agrícola, justificando tal protección bajo la premisa de que era la única actividad que generaba el excedente del que se apropiaba la clase gobernante.

Los primeros economistas en pro de la industrialización, no aceptaban la idea de que todo el sistema estatal se moviera a favor de sólo la agricultura y por lo tanto tener preferencias. Estos economistas burgueses, profundizaron sobre la cuestión del valor de cada mercancía para determinar el equivalente al cual ser intercambiada y a su vez general excedente.

En tal sentido, fue que se desarrolló entre los economistas, métodos que se dirigían

a estudiar con detenimiento la noción del costo de las mercancías, dejando claro que no expresaba precisamente los valores del mercado, pero sí desvirtuaba la vieja noción del costo de las mercancías, que hasta entonces se entendía sobre lo que era necesario para la subsistencia en cada ciclo de producción: garantizar los simientes para la nueva producción así como los alimentos de la población que poseía los feudos. Esto era el equivalente al cual se tenían que sujetar todas las actividades económicas para el intercambio.

La nueva economía subjetiva sirvió así a un doble propósito. La primera, dio una nueva justificación al orden burgués y justificó en forma convincente una época que no creía ya en la *menos invisible* ni tampoco en la *ley natural*. Al mismo tiempo, con un análisis del precio del mercado, proporcionó una técnica más adecuada para los problemas más detallados.

Sobre la circunstancia de desplazar esta situación se encargó David Ricardo, Marx, Jevon's y Marshall, por señalar a los más importantes. Marx, al criticar a David Ricardo, descubrió la procedencia del excedente en la industria o *plusvalía*, demostrando al mismo tiempo, que la fuerza de trabajo constituía otro de los elementos o factores de la producción que se tenían que considerar en el costo de las mercancías.

Jevon's, destacó por la idea de la utilidad como la determinante del valor de cambio, para ello desarrolló la noción de que la mercancía que demanda el consumidor es en relación al *placer* o *utilidad* que obtiene con la posesión de determinada mercancía. Esta noción se sustenta bajo criterios psicológicos.

Marshall, siguiendo esta tendencia precisó que el costo real lo constituía el dolor o *aversión* provocados en el espíritu de la persona, es decir, el agente que se obtenía o sobre el que recaía el esfuerzo. De tal manera, el trabajo no produce tal *placer* y por ello, para hacer trabajar al obrero, es necesario compensar esa *aversión* en su espíritu así como incorporar lo necesario para su subsistencia; consideración similar se presentaba con el inversionista, quien tenía que abstenerse para ahorrar y poder destinar su capital a lo que le produzca ganancia.

En el desarrollo de estos métodos para determinar el valor de cambio y crear excedente, no se consideraron los *desequilibrios* a que puede llevar la aplicación de los mismos, pues se generaron *desigualdades económicas y sociales*.

Se señaló que el triunfo de la Revolución Francesa, colocó al Tercer Estado: burgueses, profesionistas, comerciantes y demás personas que de alguna manera tenían ciertos bienes o podían proporcionar ciertos servicios independientes, en una situación propicia para desplegar sus actividades de manera libre, mientras el Cuarto Estado, el de los pobres, quedó en la misma situación que antes del triunfo de la revolución civil, desprotegido de bienes y dependiente a una clase social de nivel superior a la suya, por lo que se hizo necesario la participación del Estado en términos de poder eliminar estas desigualdades y es aquí donde se tuvo como finalidad en los Estados contemporáneos del siglo XX la idea de lograr el equilibrio social.

De tal circunstancia se plantea que desde el sistema feudal, la clase gobernante o Estado, interviene en la actividad económica a través de la recaudación para su propia existencia, primera forma de intervenir en la economía

La clase gobernante recaudaba los excedentes de la actividad agrícola, o sea la renta que producía la renta de los feudos otorgados que afectaban a los ingresos de los que intervenían en esta actividad, que originó la reacción contra tales medidas propugnando porque el tributo se fijase en relación de lo que se obtuviese del excedente.

La recaudación desde los feudos, pasando por la etapa de la revolución Francesa, la del industrialismo y hasta nuestros días no se ha extinguido, cierto es que las modalidades que hoy existen en cuanto a sus formas para obtener ingresos es diversa.

Como se describió en líneas anteriores, el Estado empezó a ensanchar su participación en la economía, de acuerdo con los fines que persigue, estos pueden ser políticos, buscando la independencia interior; de prosperidad, en la que el fomento a la economía es esencial por un ente superior a los particulares y; el equilibrio social, elemento que antaño no se consideraba y que en la actualidad es uno de los más importantes en los Estados.

Es sobre estos fines para que intervenga el Estado y donde encuentran campo de acción las diversa doctrinas de políticas económicas, como la liberal, la planificada o socializada y la mixta o tercer camino, es decir, que niega al liberalismo pero que se encuentra alejado del comunismo.

Los desequilibrios en que interviene el Estado son de índole económico o social, por

las generalidades, encontramos que interviene en los desequilibrios sociales cuando se forman las desventajas excesivas entre las clases sociales, tanto en sus ingresos como en aquellos bienes que son benéficos para toda la colectividad y que poseen algunos cuantos.

Cuando se presentan desequilibrios económicos estamos ante situaciones en donde alguno de los factores de la producción no esta obteniendo una retribución correcta o se detecta que se está aplicado un método de la ciencia económica que no permite a determinado factor de la producción dar lo más óptimo posible en cuanto a su utilización.

Respecto al modo de cómo se verifica la intervención del Estado, se debe cuestionar si es con el propósito de modificar los datos del problema o si es para determinar precios y cantidades.

2.5. SOCIALISMO.

Este se desarrollará sobre la llamada concepción materialista de la historia, que contiene en sí el problema de la cuestión social, ha tenido una influencia extraordinaria sobre la elaboración interna de los Estado modernos.

El influjo decisivo de la economía en el desarrollo de los fines y formas del Estado, es realizada por Marx con las siguientes palabras de su obra "Crítica de la economía política", citado por el Doctor Oscar Fischbach, en su libro titulado "Teoría general del Estado", editorial Labor, Barcelona, 1928, "...mi investigación tiene por consecuencia, que las relaciones jurídicas, como las formas de Estado, no pueden explicarse ni por sí misma ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que arraigan más bien en las relaciones de la vida material..." "El conjunto de las relaciones de producción forman la estructura económica de la comunidad, base real sobre la que se eleva una superestructura jurídica y política, y que determina las formas concretas de la conciencia colectiva".

En este sentido se destaca la diferencia que tiene con el socialismo ideológico que parte del ideal de la igualdad de los hombres y la justicia social, basado en doctrinas del derecho natural y del contrato social.

Según Martha Harnegger, en su libro "Los conceptos elementales del materialismo histórico", Mexico, Editorial siglo XXI, Quincuagesima quinta edición, 1988. Señala

que el socialismo plantea no la supresión de los medios de consumo: bienes que se consumen o se usan en forma individual, lo que busca es el establecimiento de un régimen social jurídico, en el que aumente la capacidad de producción de bienes para que toda la población tenga más bienes de consumo. Pero para ello es necesario suprimir la propiedad privada de los medios de producción.

Se hace tal mención, por que los medios de producción son las condiciones materiales de toda producción, y quien han logrado acaparar y mantener en sus manos estos medios pueden obligar a quienes no lo poseen a someterse a las condiciones de trabajo que ellos fijen, a través de la afectación a la normatividad que implique la propiedad de alguno o todos los medios de la producción.

El razonamiento parte de la condicionante de que si en un país, existe determinada riqueza natural que extrae el ser humano, le debería corresponder el fruto obtenido, pues es con su trabajo humano que arranca las riquezas de la naturaleza y las transforma en objetos útiles. Así, el proceso de trabajo se da cuando el objeto sufre un proceso de transformación, para llegar a convertirse en algo útil.

Ahora bien, destaca la investigación que realiza sobre el proceso de transformación de un objeto determinado, sea éste natural o ya trabajado, en un producto determinado, transformación efectuada por la actividad humana determinada, utilizando instrumentos de trabajo determinados, que no le pertenecen al individuo y que provoca a quienes se ostentan como propietarios obtienen un beneficio.

Se considera fundamental destacar que el proceso de trabajo, según como lo indica Martha Harnecker, se conforma de el objeto sobre el cual se trabaja, primer elemento, que puede encontrarse como materia bruta cuando proviene directamente de la naturaleza o puede ser materia prima una vez que ya ha sufrido una transformación previa por el trabajo humano.

El segundo elemento, lo conforma los medio sobre los que se trabaja, es decir las cosas o conjunto de cosas que el trabajador interpone directamente entre él y el objeto sobre el cual se trabaja, es decir las herramientas. Son intermediarios entre el trabajador y el objeto. Además de los medios ya señalados, se contempla también en un sentido amplio a todas las condiciones materiales, que sin intervenir directamente en el proceso de transformación, son indispensables para la realización de éste, local, terreno donde se instala el taller, por mencionar algunos.

Debido a que la producción de bienes materiales no puede realizarse si no

participan en ella tanto la materia prima como a los medios sobre los cuales se trabaja, Marx llamó a estos elementos, medios de producción.

El tercer elemento, es la actividad humana realizada en el proceso de producción conocido como trabajo más es importante destacar que Marx precisó que la definición de trabajo equivale a decir que es lo que se expresa en una cierta cantidad de productos y para ello se hace implícito el empleo de una cierta energía humana, conocida como fuerza de trabajo, que es empleada en el proceso de trabajo. Si hace tal distinción, es porque al realizar la observación en la industria observó que la máquina al estar en marcha, su producción se mide por la cantidad de piezas que expulsa, no por la cantidad de energía humana que intervenga.

También señala que se denominarán agentes de la producción, todos los individuos que de una u otra manera participan en el proceso de producción.

Martha Harneker, citando a Marx, señala que fue en lo que los economistas clásicos fueron incapaces de descubrir el origen de la explotación capitalista, sosteniendo que el salario era el precio de trabajo realizado por el obrero, pero cuando calculaban cuánto debían pagarle se olvidaban de tal enunciamiento, y en vez de calcular el precio del trabajo realizado (número, cantidad de productos elaborados), calculaban el precio de los objetos que el trabajador debía consumir para recuperar su fuerza de trabajo; objetos materiales: comida, techo; objetos culturales: teatro, deporte, cine.

El último elemento es el producto, objeto final creado en el proceso de trabajo, y éste tiene un valor de uso u objeto útil, que responde a una necesidad humana determinada (fisiológica o social).

Aunque todo producto representa un valor de uso, no siempre puede ser definido como producto, pues no sufren un proceso de transformación; ejemplo, el aire. Cuando se produce un objeto, no para el consumo directo, sino para su intercambio por otro en el mercado, se habla de mercancía.⁴⁹

De tal análisis, se señaló que cuando los medios de producción están en manos de unos pocos, los dueños, se apoderan del trabajo ajeno, explotan a los trabajadores, es decir, se establecen relaciones de explotación entre estos grupos, ya que siguiendo la noción de los economistas clásicos y de los fisiócratas, en torno al

⁴⁹ Marta Harneker, *Los Conceptos Elementos del Materialismo Histórico*, Op. Cit, p 38.

intercambio de las mercancía a sus equivalentes, la fuerza de trabajo intercambiada por el equivalente salario, produce más de lo recibido por el salario.

En el proceso de trabajo se establecen determinadas relaciones entre los propietarios de los medio de producción y los productores directos o trabajadores. Los que son dueños de los medios de producción explotan a los que no tienen esos medios.

A estas relaciones que se establecen entre los hombres, determinadas por la relación de propiedad, que éstos tienen con los medios de producción se denominan relaciones sociales de producción.

Siguiendo los criterios rectores por los cuales se origina la explotación, además de la anomalía que se presenta en el intercambio de equivalentes y por la propiedad de los medios de producción que son las condiciones materiales de toda producción, de quienes ostentan la propiedad y quienes no, así como quienes son los directores de los que no la tienen de toda la producción, es decir se guían bajo la noción de la división del trabajo.

Esta situación, aparece cuando un grupo de individuos de la sociedad logra concentrar en sus manos los medios de producción fundamentales: tierra, trabajo, capital, despojando de estos medios a la mayor parte de la población, la forma de desaparecerla es cuando se elimina la propiedad privada de los medios de producción, y estos pasa a ser propiedad colectiva de todo el pueblo.

Hay que dejar asentado que el socialismo pretende considerar la propiedad de los medios de producción mientras que el comunismo llega más lejos al poner la producción entera, o sea, los frutos del trabajo a disposición de la comunidad.

Al hacerlo así, el comunismo es más consecuente que el socialismo, en el que no basta para determinar una igualdad económica entre los individuos, porque es claro que si quedase a los individuos la posibilidad de formar y aumentar sus capitales mediante el trabajo, subsistiría la desigualdad, a pesar de la socialización de los medios de producción.

Así, según el socialismo, los tipos de relaciones sociales son explotador sobre explotado, que se da cuando los propietarios de los medios de producción viven del trabajo de los productores directos, los trabajadores que no poseen los medios de producción o de colaboración reciproca, que se establecen cuando existe una

propiedad social de los medios de producción, y cuando ningún sector explota a otro.

Para ello, se debe considerar cuando los capitalistas, propietarios jurídicos de los medios de producción, tienen la propiedad real de ellos, los productores directos (obreros) pierden todo dominio sobre los medios con los cuales trabaja y sobre el proceso de trabajo global, es decir existe un orden jurídico que desplaza a los productores directos sobre los medios de producción, indicando quienes bajo qué condiciones sociales se les debe considerar que poseen la propiedad.

El socialismo se propone la supresión de la propiedad privada de los elementos de producción, o expresándolo positivamente: sólo debe existir propiedad personal creada por el trabajo, pero no por la propiedad. Sólo es productivo el trabajo que crea riqueza.

El Estado socialista se propone realizar ya el ideal del Estado del Trabajo. Así en el actual Estado individualista o de clases, es ejercida la actividad económica directora por determinados individuos, en el Estado socialista, es en poder de la comunidad, cuyo propósito no es proteger los intereses particulares sino los de la masa del pueblo.

A la tendencia de realizar la socialización de los medios de producción, se logra cuando la legislación general, implica la estatización de riquezas naturales o empresas económicas así como a producción, fabricación, distribución y fijación del precio de toda clase de productos para la economía general. En su virtud se han promulgado leyes que sin llegar a realizar la socialización inician un criterio que permite a la Administración Pública llegar a conseguirla gradualmente.

2.6. ECONOMIA MIXTA

Todavía hasta las dos anteriores décadas, existían dos sistemas económicos prevaleciendo en la actualidad uno, el liberalismo basado en el capitalismo, mientras que el otro, el socialismo, subsiste su método en la naciones satélites que giraba en torno a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que generaba la fuerza necesaria para aquellas naciones, tanto política, económica e ideológicamente.

En Europa, independientemente de reconocer estos dos sistemas, se ha desarrollado una corriente denominada "tercer vía", donde se aparta del liberalismo pero se encuentra alejado del comunismo.

La economía mixta, recibe el nombre de economía neoliberal, economía socializada, ello en virtud de que en la actualidad casi todos los países aplican principios del modelo liberal capitalista por el fenómeno de la globalización, pero sus sistemas económicos permiten la injerencia del Estado en la economía, realizándolo en el contexto de lograr el equilibrio social que se mencionó en el punto referido a la política económica.

Desde la óptica de la política económica, el Estado con el propósito de alcanzar el fin propuesto se vale de diferentes medios, donde la ciencia económica exige la intervención del ente jurídico, en otras lo contradice y le señala las consecuencias desfavorables.

La economía mixta tiene determinados caracteres que la hacen identificable, destacando de antemano que la participación del Estado y la iniciativa privada se realiza bajo un crecimiento simbiótico, donde hay reciprocidad en ellas para existir económicamente.

Así, se reconoce que el estado es el rector de la dirección del sistema económico, que en México, se reconoce la libre iniciativa de las personas, al permitirseles dedicarse al oficio o profesión que le acomode siendo lícitos.

También encontramos los límites a esta libre iniciativa cuando se presentan las áreas económicas catalogadas como estratégicas, en la que únicamente puede explotarse, señalándose que no constituyen monopolios, que a su vez tienen la responsabilidad de garantizar la libre concurrencia.

De lo anterior, se observa principios más característicos del liberalismo, pero como se aclara, un liberalismo basado en el capitalismo, que bajo las limitantes mencionadas, tienden a crear condiciones donde el individuo pueda desarrollar su iniciativa en una economía de toda la sociedad, es decir, una economía socializada.

Además de ser rector de una economía socializada, ello hace posible al Estado, crear un sector público estratégico. Es en este punto donde se formulan las principales objeciones de los antiguos liberales, sin percatarse que el Estado ha siempre intervenido en pro de sus necesidades: defensa exterior, seguridad interior,

donde fue necesario exigir ingresos suficientes para el sostenimiento de estos servicios.

Pasan, igualmente por alto la situación de que después de la Segunda Guerra Mundial, le correspondió al Estado ser reconstructor de la economía nacional, donde fue necesario nacionalizar industrias claves, además de que se apartan de querer participar en los servicios de salud pública e infraestructura.

La justificación más contundente sobre la vieja noción de que el estado no debe convertirse en un sujeto económico, es que los sectores estratégicos en México si lo han sido, y además actúan de frente al mercado, como lo menciona Witker, en su libro de las Economías Mixtas, "para el derecho comparado Europeo el carácter concurrencial es clave, pues se excluye a los entes que prestan sus servicios mediante tasas, pero se mantienen y engloban aquéllas que operan con o sin fines lucrativos".

La empresa pública siempre lleva implícito lograr que sea concurrencial, aunque opere con subsidios. La empresa privada se orienta con los fines de lucro o ganancia, mientras la pública, una cuando puede obtener ganancias, tiene como misión satisfacer determinadas necesidades, a la cual los particulares recurren para adquirir voluntariamente, aunque los precios se determinen o controlen públicamente.

Las empresas públicas que para el derecho comparado europeo se excluyen son aquellas que prestan sus servicios bajo tasas, esto quiere decir que impone diversos precios, máximos o mínimos de acuerdo con las cantidades de consumo por parte de los particulares, que lo referido a la economía tiende a aplicar medidas para la moderación en el consumo de cualquier bien o servicio y no la libre adquisición. En México, tenemos que las empresas públicas que prestan bienes y servicios como la electricidad y el petróleo, operan sin fijación de tasas.

Las iniciativa privada en México se desarrolla en todos las áreas económicas que no le corresponda de manera exclusiva desarrollar al Estado, así tenemos en artículo 28 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos el catálogo de las citadas áreas: correos, telégrafos, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad.

Ahora bien el Estado cuenta con otras áreas en las que si es factible la participación

de los particulares o los sectores sociales, otorgando permisos o concesiones donde mantendrá o establecerá el dominio.

Se puede observar la diferencia entre las áreas estratégicas con las prioritarias, donde las primeras no se otorgarán ninguna concesión o permiso, pues la explotará el Estado, mientras las prioritarias es factible la participación de los particulares y las demás actividades económicas se podrán desarrollar sin impedimento alguno más que por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernamental cuando se ofendan los derechos de la sociedad, como se establece en el artículo 5º de la Constitución Política Mexicana.

Las notas definitorias de la economía mixta contemporánea se dirigen a equilibrar el papel protagónico del Estado, con las exigencias mínimas de un funcionamiento de un mercado que refleja en mayor o menor medida garantías individuales para producir, distribuir y consumir bienes y servicios.⁵⁰

Esta noción que se presenta, hace propicio retomar lo que en párrafos anteriores se mencionó respecto a la política económica de los modernos liberales, donde se señala que al Estado le corresponde crear aquellas condiciones generales, jurídicas y sociales que forman una especie de marco dentro del cual el ciudadano puede desarrollar sus iniciativas de forma libre y productiva.

Así, podemos hacer notar que en México se ha podido dar técnicamente buena adecuación a los criterios de teorías económicas y políticas económicas de conformidad con nuestra realidad, desde luego que se hace notar la preferencia de un régimen con dirección liberal.

Jorge Witker, en su libro anteriormente citado, señala que el principio de subsidiaridad es el otro de los caracteres por lo cual se da sustento a la economía mixta, pues hace acentuar que este tiene su origen en doctrinas de corte liberal que tiene vigencia en los Estado intervencionistas.

Esto es así en función de que va unido a las modalidades de la acción administrativa que implica una atribución estatal respecto a los particulares, es decir, prestando servicios públicos y produciendo bienes, quedando atrás la noción de las atribuciones de policía y fomento.

Derivado de lo anterior , es de acentuar dos importantes aspectos, el primero de

⁵⁰ witker, p 8

que al distinguirse de subsidiaridad de las atribuciones de fomento, es porque este tiene implícito el coordinar intereses individuales con públicos; el segundo, porque tiene implícito sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva, por otra parte hay que mencionar que el coordinar intereses es con el propósito de reducir el tramo de las desigualdades que crea la lucha económica. De esto se deriva el porque el Estado se configura como sujeto económico.

En los países con economía mixta, la relación Estado - Sociedad en el ámbito económico se incorpora en la constitución política, la ley secundaria para evitar deficiencias e intervenir en la economía y evitar discrecionalidad se apoya en la Política Económica, donde armoniza la injerencia en la economía.

Esta ciencia jerarquiza los mecanismos de intervención estatal, sectorial y regional, hasta integrarlos a un plan indicativo nacional que generado consensualmente somete a la economía a esquemas razonables, garantizando a todos espacios y derechos limitados con la participación de la sociedad civil por el interés general del Estado.

Del consenso obtenido, el estado, como regulador de las relaciones económicas, asumirá tareas de rectoría y planificación, donde la empresa pública viene a ser una estructura básica de la economía. Así ya no solo es la superestructura política de la sociedad, sino un factor de funcionamiento y desarrollo de las empresas privadas.

La política económica y la planeación son instrumentos quedan cuenta de dicho proceso, además de considerarse como disciplinas y técnicas explicativas a nivel científico.

De la existencia simbiótica de la participación económica del Estado y de los particulares, la estructura de la economía mixta, esta conformada por posiciones a un mismo nivel o subordinadas, de competencia o monopolio, por relaciones jurídicas o facticas diversas.

En tal estructura hay mediación entre grupos de presión que mediante el compromiso o el pacto se superan los conflictos que se presentan.

Se ha precisado que la economía mixta es una fase histórica que atraviesan países no colectivistas, dentro de un amplio abanico de especificidades, de mayores o menores acentuaciones de tendencias, con un mayor u menor número de

instituciones públicas o privadas.

Independientemente de que el Estado como sujeto económico ya no es sólo la superestructura, este se apoya en el sistema jurídico, afectándolo respecto a la propiedad de ciertos medios de producción estratégicos, además de regular las actividades económicas en general.

El Estado para actuar como productor de bienes y servicios de explotación exclusiva utiliza la iniciativa pública, como reserva constitucional para determinadas medios de producción, que será realizado por organismos públicos o empresas del mismo ramo.

En la economía mixta se hace destacar cuando existe la empresa pública, planeación indicativa y cierta garantía de la libertad de los consumidores.

Así tenemos que la empresa pública es una unidad de organización autónoma del Estado, donde se organizan los elementos humanos, materiales y financieros para producir y distribuir bienes y servicios para el mercado, esta autonomía se da cuando se crea esta, ya que del tipo de gestión que asuma la empresa, adquirirá el tipo de derechos y obligaciones a su cargo: empresa paraestatal, organismo público descentralizado o empresa mixta, cooperativas e incluso holding's, con el propósito de que tengan movilidad y libertad de cambio y decisión en el proceso económico, generando interdependencia entre intereses públicos y privados para evitar autontarismo y autocracia en el ámbito de productividad y comercio.

El otro elemento que es la planeación, quedó anotado como ,la técnica e instrumento o medio para la intervención en la economía por parte del Estado, esto porque como técnica analiza todos los efectos de su intervención o abstinencia, y como instrumento jerarquiza prioridades económicas, en otras palabras, parte del diagnóstico socioeconómico, político, o de leyes del país en cuestión.

Así, se puede apreciar que en México se contempla en los artículo 25 y 26 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, que a continuación se transcribe:

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el plena

ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuya al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, las organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta constitución.

Artículo 26.- 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.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación, la planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, así mismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativa e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución, en el sistema de planeación democrática el congreso de la unión tendrá la intervención que señale la ley.

Como se destacó, además de la organización de los recursos, tiene la mayor parte del capital social o la dirección y control, es sabido que en la empresa privada el control de la decisiones recae en la persona o accionista que posee la mayor parte de capital social o por vía democrática, en la empresa pública también se puede presentar esta situación en la empresa pública, pero se hace notar que el control de la misma no se funda sobre la propiedad, pues tiene el control desde la ley, de momento extenderá sus dominios sin recurrir a medios financieros, por que en última instancia quienes tendrán que sufragarlos serán los contribuyentes.

En cuanto a su actividad económica se debe orientar no es del todo elemental si alcanza una ganancia o lucro, tiene que satisfacer necesidades asumiendo en este aspecto el carácter concurrencial, aunque opere con subsidios o subvenciones.

La planeación económica es una técnica de intervención, parte del diagnostico integral del proceso socioeconómico y político y del al leyes de un país.

Se inserta en la carta fundamental, definiendo un proyecto nacional en función de objetivos derivados de la ideología constitucional y política. Así, la planeación contiene tres aspectos fundamentales: el político, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas del cuerpo social hacia un objetivo; el económico, el plan como técnica que somete a la economía; el jurídico, que regula el plan y la integra al concepto de estado de derecho, sancionándolo en el orden

normativo.

Profundizando en los tres aspectos, se hace notar en el político que la facultad planificadora se configura por el tipo de sistema económico establecido por la constitución y por los límites impuestos al orden público, se da la convergencia y armonía de los intereses generales de la sociedad y el ámbito de autonomía y libertades individuales.

Según cómo se organice dichas órbitas de actuación, interés general sobre el individual o viceversa, se estará ante planificaciones de corte indicativas o persuasivas, en contrario, planificación imperativa o socialista, en la actualidad al no considerar lo indispensable que es los bienes que son necesarios para la economía nacional y al omitir acciones tendientes a fortalecerlos no lo hace persuasivamente sino con la intención de imposición para crear la falsa idea de que son una carga para el Estado y dificultad para el desarrollo cunado en ellos se han beneficiado políticos del gobierno que se ha mantenido por más de 70 años.

Esta dicotomía se denota también en la territorialidad, pues en un Estado unitario será imperativo, mientras que en una federación, le corresponde planificación de corte indicativa.

En el aspecto económico, el plan es una estructura o modelo de precisión de la política económica de un gobierno que, dotado de una estrategia, asigna de manera imperativa o concertada (indicativa) con los agentes productivos tareas y objetivos cuantitativos por alcanzar en un plazo determinado.

En cuanto a la variable jurídica, la viabilidad del plan, tanto en sus momentos de generación y elaboración, como de implementación y elaboración, debe ser legitimada por el estado de derecho vigente y no desorbitar sus estructuras, que pueden caer en la ilegalidad o ilicitud por parte de los encargados de llevar a cabo la tarea de planificación.

El plan se define como un conjunto complejo de diversos actos jurídicos y no jurídico, legales y administrativos, generales y particulares, que sustentados en el consenso de los agentes económicos orientan a la sociedad civil hacia objetivos señalados, progreso, modernización social y política.

En toda planeación indicativa se requiere la participación y consenso de las diversas fuerzas sociales, económicas y políticas que pluralmente requieren

participación y consenso de diversas fuerzas sociales, económicas y políticas que pluralmente actúan en una economía de carácter mixto.

Dicha premisa democrática y no imperativa, responden en general a esquemas de planeación en economías mixtas contemporáneas, a las que suman verticalidad autoritaria a los sectores de la administración pública, cuyos funcionarios deben supeditar sus actuaciones a las metas y estrategias del plan.

Así, el plan es concertado para los grupos sociales e imperativo para la administración, imperatividad que se instrumenta en responsabilidades de servidores públicos, señalados en la ley.

El último de los elementos que dan los perfiles definitorios de la economía mixtas es la garantía de la libertad de iniciativa privada o de soberanía parcial de los consumidores, como rector económico y planificador de las acciones que los sujetos deben asumir, el Estado, con el propósito de lograr la realización del proyecto diseñado, se encuentra limitado por las llamadas garantías individuales que otorgan a los ciudadanos derechos para actuar como productor y consumidor.

La libertad del consumidor tiene dos características: elegir dentro del sistema de mercado libre, los bienes y servicios que les brinde mayor satisfacción, derivado de la libertad de comprar lo que el consumidor quiere e influir, mediante la demanda que requiera, en los planes de producción, encauzándolos hacia las actividades donde se da mayor demanda.

Se acepta, limitadamente, la racionalidad de producir y consumir, dicha racionalidad se frena por elementos de racionalidad social que, vía planeación democrática, se ha convenido consensualmente.

Se busca producir y consumir satisfactores individuales y sociales enmarcadas en aspiraciones de interés general y social.

CAPITULO TERCERO. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

3.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SUS RELACIONES.

El Lic. Teodosio Lares, señala al Derecho Administrativo como "la ciencia de la acción y competencia del Poder Ejecutivo, de sus Agentes y Tribunales Administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general"; la definición, comenta Antonio Carrillo Flores escritor del prólogo en la edición facsimilar que reimprimó la Universidad Nacional Autónoma de México, vale en el entendido del derecho administrativo como una disciplina y no como el conjunto de normas legislativas.

Siguiendo a este autor, se destaca la noción de que al Poder Ejecutivo hay que distinguirlo, en poder ejecutivo puro y administración activa, en el primer supuesto le corresponde al primero la acción de gobierno. Derivado de lo anterior, podemos denotar que en los artículos 89 y 90 de la Constitución Política Mexicana, se contemplan estas situaciones.

La definición del Lic. Teodosio Lares nos indica con precisión y distinción lo que realiza el Poder Ejecutivo como poder de un Estado y como administrador, ya que en calidad de éste último hace clara mención a que se trata de la acción y competencia del Poder Ejecutivo en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos y con el interés general; mientras que el Poder Ejecutivo puro en el contexto de la trilogía de poderes existente en los Estados que tienen un régimen representativo, es aquel que hace uso del ejercicio de la parte de soberanía del pueblo que a su vez ejerce éste a través de los poderes constituidos.

De tal situación se desprende que como administrador tiene que combinar en su accionar el interés público con los derechos e intereses del ciudadano para que el interés general sin ofenderlos prevalezca.

También es notable que en ambas consideraciones se plantea por una lado la calidad de ciudadano que implica el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos traducido en el estableciendo de una alianza entre el poder público y los derechos de los particulares, mientras que por la característica de pueblo se precisa como organización social que se traduce a sociedad política que se da una constitución y una organización social dentro de un territorio determinado.

La acción del gobierno (gobernar) se manifiesta en los reglamentos, decretos y órdenes que expide para el mejor cumplimiento de la Constitución y ejecución de las leyes, en las negociaciones diplomáticas, tratados y convenciones, en los nombramientos de diversos empleados superiores de la administración y en otros actos de alta política, es decir dirige, da dirección y sentido al gobierno del Estado.

Así se puede destacar que el gobierno como una parte sustancial del Estado comprende a los órganos constituidos y reconocidos en la constitución política que ejercen el poder público del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como se señala en el artículo 49 de la Constitución Política de México.

De lo antes expuesto, en México se denota la existencia de un gobierno con régimen representativo en donde el Poder Ejecutivo recae en su sola persona, con la circunstancia de que es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe de la Administración Pública y hasta Jefe de un Partido Político a según de las conveniencias de los políticos del instituto político al que pertenezca, que a la vez, tiene preponderancia sobre los otros dos poderes sociales: legislativo y judicial, en el sentido que aquellos son cuerpos colegiados que ante todo tiene que previamente conciliar y preponderar intereses y fines, mientras que el poder que se analiza es unipersonal.

Este fenómeno de concentración da la consecuencia de tener decisiones trascendentales de política exterior e interior, de poder de nombramiento de los funcionarios del Estado, aún los del Poder Judicial con aprobación del Senado, artículos 76 fracción VIII, 89 fracción XVIII y 96 de la Constitución Mexicana.

En el caso de México, el sustento de la Administración Pública Federal lo encontramos en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que vinculado con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos en su artículo 1º, las bases de organización de la Administración Pública Federal, y donde la "ley organizativa", respetando tal esencia, menciona como primer elemento a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica de la Federación como las partes que integran la Administración Pública Centralizada.

Sobre esta noción, es del todo necesario destacar que, de conformidad con el artículo 80 de la Constitución Mexicana, el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en una sola persona denominada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", bajo tal contexto ejerce el Supremo Poder de la Federación del Estado,

pero recae en un sólo individuo, por lo que retomándolo y trasladándolo al contenido organizativo de que parte la Ley que organiza a la Administración Federal se acentúa la situación de que el Presidente de la República, es el primer elemento jerárquico sobre tal organización y también es el primer elemento como Jefe de Estado al hacer uso del ejercicio de la soberanía con la preponderancia que se tiene sobre los otros dos poderes.

Por lo que respecta a la Administración Activa, se manifiesta en la protección de intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano, deduciendo que el ejecutivo administra, reforzando esta noción, aplica siempre el interés general a los casos especiales en oposición con una acción individual así se puede apreciar al artículo 90 de la Constitución Política de México en que hace mención literal referente a los negocios del orden administrativo de la Federación.

Retomando las ideas del Lic. Teodosio Lares se hace indispensable resaltar que la administración se ejerce sobre personas o sobre las cosas de los individuos y que el ejercicio de las acciones administrativas que realiza el Poder Ejecutivo como administrador se pueden ofender intereses o herir derechos de los particulares, si bien no se tiene preferencia sobre alguna corriente ideológica en cuanto a cuál noción de economía debe prevalecer o cual tiene la autoridad suficiente sobre las demás ayuda para la comprensión del planteamiento del tema desarrollado la definición que sobre economía da Marx en el sentido de ser la ciencia que trata de las leyes sociales de la producción y de la distribución de los bienes.

En la definición se rescata lo referente a la distribución de bienes y es que no hay que olvidar que la corriente marxista criticaba a la economía clásica por que nunca reconoció que hay quienes tienen la propiedad de los medios de producción y otros que están desposeídos de todo bien material y que en ello colaboraba el sistema político a través de su régimen jurídico dado a la propiedad en protección de esos intereses.

En tal contexto en la Constitución Política de México se pueden vincular con el artículo 27 y 28 de tal ordenamiento aspecto referentes a la propiedad sobre tierras y aguas y sus materiales insertado en tales elementos donde la nación es propietaria originaria pero que a su vez puede constituir la propiedad privada; ahora bien en cuanto al artículo 28 se destaca que las autoridades tienen que combatir todas aquellas actividades que tengan por objeto el alza de precios, se atraque la libre concurrencia donde una o varias personas determinadas saquen una ventaja con perjuicio del público en general o de alguna clase social, utilizando a los

entidades paraestatales para favorecer al interés general.

Si la nación es propietaria original de objetos bien delimitados y de ciertas actividades que se realizarán a través de las entidades paraestatales es indispensable ahora retomar la definición de política económica ya asentada en este trabajo en su respectivo apartado y que la da Turroni, destacando que la política económica es la rama de la ciencia económica que estudia las diferentes formas y multiplicidad de los efectos de la intervención del Estado en las relaciones económicas.

Así de lo anterior se puede hacer notar que si se tiene garantizado en el supremo ordenamiento del país lo relativo a la propiedad y además se protege aquellos bienes y actividades sin vulnerar la libre ocupación u oficio si queda precisado que si en su política económica se ve desfavorecido la población, si el Ejecutivo Federal ataca, daña o no considera los efectos sociales sobre los bienes y actividades del interés general se está ya no faltando a los principio de la planeación nacional sino a derechos bien reconocidos en la constitución.

El Licenciado Teodosio Lares destaca que para dar a cada uno de los atributos de la administración activa un carácter distinto y propio y por ello a ésta se le han dividido en poder gracioso y poder contencioso.

Respecto al poder gracioso, la administración obra y razona para ilustrarse y determinar lo más conveniente para los intereses generales.

Por lo que corresponde al contencioso, forma averiguaciones para juzgar y decidir, combinando el interés general con le derecho de cada uno, sin dañar este derecho o sacrificándolo si así fuere indispensable.

En cuanto al poder gracioso, su campo de acción es el de los simples intereses particulares que pueden ser heridos sin recursos posibles cuando la administración puede acordar o rehusar un acto usando del albedrío (actuación por reflexión y elección)necesario para atender las exigencias del interés público.

Ahora bien, según el Licenciado Teodosio Lares, en materia administrativa, se llama interés a aquella ventaja, comodidad o conveniencia que puede sacar tal individuo de una medida administrativa o de conseguir una concesión gratuita, que no ha sido reconocida como derecho a un particular.

Por otra parte, se llamará derecho, la que es inherente a la cualidad de propietario de una cosa raíz o mueble, corporal o incorporal, a la cualidad de natural o ciudadano.

Tiene especial importancia la Administración Pública Federal, en el contexto de la investigación que se realiza, en virtud de que es la infraestructura jurídica por donde se apoya el Poder Ejecutivo Federal, para la distribución de los negocios del orden administrativo y, además, porque de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aquélla se debe conducir con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el ejecutivo federal.

Ahora bien, en atención a lo anotado en el párrafos anteriores, hay que considerar lo que desde el ámbito de la constitución se plantea para el Plan Nacional de Desarrollo y que es referente a una relación entre la administración pública con los particulares, para resaltar esto, se transcribe a continuación fragmentos de los artículo 25 y 26 de la Constitución Mexicana donde se especifica tal circunstancia:

Artículo 25.- ...El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución...

Artículo 26.- ... Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación, la planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

...La ley facultará al Ejecutivo para establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática...; ...e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución...

En tal noción se aprecia la actuación del Estado, materializada en la Administración Pública frente a los particulares lo que conduce a determinar los derechos subjetivos e intereses que éstos tienen frente a aquélla. De lo anterior, podemos destacar la existencia de una relación administración pública-particulares, cuando se señala que ésta tiene que recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad

para integrarlas en un plan y sobre éste se debe orientar y sujetará su marco de actuación. De igual sentido, se señala una relación administración pública-particulares en el contexto de que el Ejecutivo debe establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática, esto, en virtud de la noción del poder ejecutivo como administrador, derivado de que se articulará y se desarrollara en la Administración Pública no el contenido del Poder Ejecutivo puro.

El Licenciado Gabino Fraga, citando a Bonnard, respecto a estos derechos subjetivos menciona: "...el derecho subjetivo esta constituido por un poder de exigir una prestación, este poder se constituye por tres elementos:

- 1.- Que haya para el sujeto pasivo (la administración pública) una obligación jurídica, resultante de una regla de derecho;
- 2.- Que esa obligación, haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales y;
- 3.- Que el sujeto activo del derecho (particular) sea precisamente titular de uno de esos intereses, en atención a los cuales se ha establecido una obligación.⁵¹

Da un valor importante a la noción de derecho subjetivo la noción "poder de exigir", señalando que sobre tal base no se cae en la cuestión de la idea de voluntad del particular, ya que esta pondría en situación de iguales con el Estado quien no dejará de ser una voluntad superior que la de aquéllos.

Si se admitiera tal principio de voluntades iguales para poder entablar una relación administración-particulares y bajo la idea de "poder de exigencia", se derivaría en que una voluntad, la del particular, se impone sobre la de la Administración Pública, lo cual resultaría inadecuado.

Además del anterior elemento, también se hace necesario que exista el derecho subjetivo es necesario la conjugación de dos elementos inseparables, una facultad de exigir y una obligación correlativa, entendida, en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, es decir la obligación correlativa se forma de: que haya para el sujeto pasivo (la administración pública) una obligación jurídica, resultante de una regla de derecho y que esa obligación, haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales, mientras, la facultad de exigir comprende que el sujeto activo del derecho (particular) sea precisamente titular de uno de esos

⁵¹ Gabino Fraga, Derecho administrativo, p 410.

intereses, en atención a los cuales se ha establecido una obligación.

De lo anterior se puede fijar que si la esencia de un derecho subjetivo es el "poder de exigir", la esencia de este poder es el interés.

La adopción por parte de los Estado de gobiernos representativos, la organización de los poderes públicos y el respeto a los derechos del hombre y del ciudadano fueron las líneas directrices que permitieron caracterizar y dar esencia a la necesidad de combinar la acción de los poderes públicos con los derechos reconocidos.

3.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antes de pasar a una definición es importante destacar que ante la estructura que tiene el Poder Ejecutivo para el mejor despacho de los negocios de la Federación esta tiene una finalidad u objetivo específico el cumplimiento de las obligaciones o facultades que la ley donde se cumplen los principios filosóficos, metas, logros y objetivos que se establecen en la constitución, y es que no hay que olvidar que uno de los principios filosóficos bajo las cuales esta sustentado el derecho administrativo desde su origen fue la realización de los principios de la razón plasmados en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano que ganó terreno rápidamente en la instauración de los regimenes representativos y democráticos así como el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos ante el poder público, principios que al menos en la Constitución Política de México están plasmados.

Así tenemos que no sólo la Administración Pública es una estructura sino que la consecuencia para la realización de los elementos de la razón que se materializan en la Ley misma que contiene una finalidad de interés general y que es de jerarquía superior esa finalidad cuando se encuentra asentada en la Constitución Política como se deja ver en los artículos 25 y 26 del máximo ordenamiento político-jurídico.

En tal sentido se puede denotar que cuando el Estado asume su papel de rector de la economía es con la finalidad de que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático para lograr el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Cuando el Estado es planificador tiene como insignia la independencia y democratización política, social y cultural, con la directriz de dar cumplimiento a los

fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política.

Para dar mejor comprensión a lo manifestado se hace notar que el Poder Ejecutivo es el elaborador del Plan Nacional de Desarrollo como se precisa en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es el responsable de la conducción, artículo 4º de la Ley de Planeación, es además quien dicta y establece las políticas a la estructura que le apoya en el mejor despacho de los negocios de la Federación para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional a la vez que recíprocamente esta estructura tiene que conducir sus actividades hacia tal consecución de logros, artículo 9º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 9º de la Ley de Planeación.

De lo anterior se deduce que el titular del Poder Ejecutivo Federal es el único responsable en que los fines de la planeación nacional no sean los de la visión personal de éste sino los de los fines del proyecto nacional prescritos en la Constitución

La administración pública según el Lic. Gabino Fraga, en su libro de Derecho Administrativo refiere a un documento de la UNESCO para señalar a la administración pública formal y material. En el aspecto formal se señala que "es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de intereses generales". Desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".

El mismo personaje destaca el aspecto formal, señalándolo como la parte más importante de uno de los poderes en que se halla depositado la soberanía del Estado, es decir el Poder Ejecutivo puro.

Por otra parte, el Doctor Miguel Acosta Romero, en su libro de Teoría General del Derecho Administrativo, identifica a la administración pública como la parte de los órganos del Estado que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de intereses generales".

En los dos autores mencionados se hace denotar aspectos importantes al punto de estudio, pues se denota la parte de un poder, que ha recibido del poder político del Estado la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de intereses generales.

El Doctor Acosta Romero, señala también la estructura que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de intereses generales, este último considerado como un principio de derecho administrativo en el sentido de que con la actuación de la administración que se vera ofendido los intereses o heridos los derechos de los particulares pues ésta aplica siempre el interés general a los casos especiales en oposición con una acción individual.

Consecuentemente con el método propuesto por el Doctor Acosta Romero para estudiar con más precisión a la administración pública, es importante señalar el punto de vista orgánico y el dinámico o funcional. En el orgánico se identifica a la administración pública con el Poder Ejecutivo y todo los órganos o unidades administrativas sobre las que de manera directa e indirecta dependen o están subordinadas a él, Administración Pública Federal: que es central y paraestatal. La central compuesta por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica; la paraestatal por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos.

Ahora bien por lo que toca a su punto de vista funcional la administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector, en tal sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada, que bien pueden ser los fines del Estado, también comprendido como el interés general, que se logra a través del enlace y coordinación jerarquizados entre ellos.

3.3. FORMAS DE ORGANIZACIÓN PÚBLICA

Por organizar según el Diccionario Enciclopédico de Selecciones del Reader'S Digest, lo señala como disponer de las partes de un todo de manera que puedan funcionar, Acosta Romero en su libro ya citado lo significa como ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo un fin u obtener un objetivo, Gabino Fraga aunque no da una concepción señala a la organización como la ordenación que da unidad a la administración pública.

Como elementos esencial se destaca la unidad de la administración pública para la consecución de los fines o satisfacción de intereses generales y esa unidad

necesita tener cooperación para que en el desarrollo de alguna actividad sea rápida, eficaz y convenientemente.

Tanto el Doctor Acosta Romero como el Licenciado Gabino Fraga señalan a la centralización, la desconcentración, la descentralización y a las empresas del Estado y sociedades mercantiles como las formas de organización administrativa, más el primero señala que la realidad administrativa impone muchas variantes y no existe una precisión absoluta, mientras que el segundo menciona que son las aceptadas por la legislación mexicana en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por organización administrativa se entiende la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo directamente o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración encaminada a la consecución de los fines del Estado.

La centralización administrativa, como un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con responsabilidad directa frente al jefe de la administración y también implica centralización de poder pero además una división del trabajo y de responsabilidad del Estado en órganos subordinados directamente al jefe de la administración.

En este apartado es importante destacar cómo esta organización administrativa que agrupa a la dependencias y a las entidades paraestatales que jerárquicamente están subordinadas al jefe de la Administración Pública Federal, esto es al Presidente de la República, tiene que dirigir su actuación hacia las directrices que se marca en Plan Nacional de Desarrollo y los programas que hayan sido aprobados, así se puede denotar que en el artículo 32 de la Ley de Planeación se señala la obligatoriedad del Plan y los programas para las dependencias y entidades paraestatales, así como también sustentado en el artículo 4º de la Ley antes citada donde es el responsable de la conducción de la planeación nacional de desarrollo.

Estas directrices y obligatoriedad puede ser la resultante de una imposición en cierta medida determinada por el Ejecutivo Federal toda vez que las dependencias tienen que formular su planeación en el ramo que les corresponde con sujeción a los objetivos y prioridades determinados en la planeación nacional de desarrollo.

Anteriormente quien formula el Plan Nacional de Desarrollo era la Secretaria de Programación y Presupuesto ya no existente y hoy relevada por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público como se puede ver en el artículo 31 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toma en consideración las propuestas de la dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que formulen los grupos interesados, como anterior a la supresión de la Secretaria de Programación y Presupuesto ésta realizaba.

De aquí se destaca que las acciones que las dependencias tienen que considerar para la elaboración de sus programas sectoriales parten de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y que también será de base lo consignado ahí cuando aquellas como coordinadoras de sector tengan que coordinar las acciones de las entidades paraestatales cuando estas tengan elaborar sus programas institucionales de conformidad con el sector al que estén agrupadas.

Hoy en día existen los siguientes sectores coordinadores: agropecuario, de desarrollo social, económico, política interior, política exterior, salud, seguridad nacional, turismo. Así en torno a estos sectores el Presidente de la República es quien determina entre todos sus secretarios al coordinador de sector de las entidades paraestatales hasta hoy existentes.

En términos de lo que señala la Ley en la materia por Planeación se entiende como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base de la atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

El Programa Sectorial, refiere a las previsiones señaladas en el Plan respecto a los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades de las dependencias que funjan como coordinadoras de sector de determinadas entidades paraestatales, tomando en cuenta las opiniones de éstas y de los gobiernos de los Estados y grupos sociales interesados

El programa Institucional, es aquél que debe elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y al programa sectorial correspondiente, además de ajustarse a la ley que regule su organización y funcionamiento como entidad y que previamente tiene que ser determinados su

elaboración por el Presidente de la República siguiendo los lineamientos del programa sectorial.

El programa Regional, refiere a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo, en función de los objetivos nacionales en aquél y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa, en este programa se contempla la siempre participación de los gobiernos de los Estados y de los municipios, su base de existencia en la consideración que de ellos se haga o no en el Plan Nacional de Desarrollo

El Programa Especial, refiere a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos a más dependencias coordinadoras de sector.

Todos estos programas se desarrollarán a través de programas anuales, así el programa regional será elaborado por las propias dependencias que sean coordinadores de sector; las entidades paraestatales tratándose de los programas sectoriales también podrán realizar su programa anual para dar cumplimiento a aquél y cuando tenga autorizado su programa institucional también podrá realizar el anual.

La excepción la marca los programas regionales y especiales que tendrán un programa global anual que serán elaborados por la Secretaría de hacienda y Crédito Público en coordinación con los gobiernos Estatales.

Así tenemos que el Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento principal o primero que determina y consigna objetivos, metas, estrategias, prioridades, asignación de recursos y de responsabilidades así como tiempos de ejecución, para ello se han de considerar y articular casi siempre a través de los programas sectoriales para ser desarrollados, aplicados y materializados a través de los programas anuales.

Lo importante es señalar que todos se articularán por programas anuales, que sirven para la ejecución, congruencia y sistematización de las acciones contenidas en el Plan y programas que de él derivan, mismos que contendrán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondiente como se señala en el artículo 27 de la Ley de Planeación.

Se señaló como elemento fundamental de la organización administrativa la unidad

para el logro de los objetivos señalados, incluso históricamente fue indispensable la unidad administrativa y ésta se logra mediante la relación de subordinación que se da entre los distintos órganos de la administración, ello permite el vínculo jurídico y el ejercicio a los de los titulares o superiores jerárquicos de los poderes que la misma jerarquía genera la agrupación de los órganos centralizados, sus diferencias por grados o categorías que inide en las o afecta en las atribuciones de competencia que le son permitidas.

Así de lo anterior, se debe considerar que para lograr la unidad y subordinación administrativa es prescindible el ejercicio de poderes dentro del ámbito administrativo para que el sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado se realice con responsabilidad, estos poderes son de decisión, de mando, de nombramiento, de revisión, de vigilancia, disciplinarios y para resolver conflictos de competencia.

El de decisión, es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración pública, ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo o negativo o de abstención; el poder de mando, es la facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales que están dentro de la competencia y facultades; el poder de nombramiento, es una de las características del régimen centralizado para hacer por medio del nombramiento o la designación de los titulares de los órganos que le están encomendados.

El poder de revisión, es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar en trabajo de los inferiores, se puede ejercer a través de actos materiales o disposiciones jurídicas, trae como consecuencia encontrar fallas que van desde la revocación, modificación o confirmación de esos actos, se actúa de oficio; poder de vigilancia, implica supervisar el cumplimiento de asistencia a labores de los inferiores; poder disciplinario, facultad de imponer sanciones: llamadas verbales, apercibimiento, suspensión o cese; poder para resolver conflicto de competencia, facultad que es utilizada para dirimir controversias competenciales entre las unidades u órganos administrativos del mismo nivel jerárquico.

La desconcentración administrativa consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de los órganos que le están subordinados jerárquicamente.

La descentralización tienen lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de

la administración central.

Las empresas del Estado o sociedades mercantiles con mayor participación pública, es una forma de organización a la que le Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país.

Así señaladas las forma de organización administrativa en México se mencionara en un apartado especial la situación de los organismos descentralizados y de las empresas públicas que como se señala en el párrafo que anterior interviene o influye en la vida económica del país.

3.4. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. SU SITUACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.

Se describe a partir del artículo 80 al 93 de la Constitución mexicana lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, depositándose en un sólo individuo que se denominará "Presidente de la República". Es de acentuar que como único titular tiene varias cualidades pues es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe de la Administración Pública y hasta Jefe de un Partido Político a según de las conveniencias de los políticos del instituto político al que pertenezca.

Su característica de órgano político deriva de la relación que guarda con el Estado y con los otros poderes políticos o sociales del mismo, dentro de la esfera que le señala sus atribuciones o facultades por la ley constitucional.

Esta particularidad que propiamente refiere al concepto de soberanía, se fundamenta en los artículos constitucionales que a continuación se destaca, artículo 39, que dispone " la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo"; 40 y 41, "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa", "que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, Artículo 49 "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y el 80 que preceptúa el supremo poder ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Ahora bien, considerando a la soberanía como un poder, que no tiene a nadie por encima de él ningún otro, y que constituye un derecho cuyo titular es el pueblo, al

organizarse en una república representativa lo ejerce a través de los poderes de la unión, resultando que el Poder Ejecutivo, al actuar dentro de la esfera de competencia que la constitución le señala, esta representando al pueblo en el ejercicio de la soberanía por ello cuando realiza este poder sus alguna de las atribuciones que le están señaladas su voluntad constituye la voluntad del Estado.

Por otra parte, como órgano administrativo anotar que tal carácter se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el poder legislativo, a sea cuando ejecuta leyes, pero no como única tarea sino como una tarea más amplia y general.

Cuando el Presidente de la República actúa como autoridad administrativa esta realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia cuando actúa como órgano político, caso en el que realiza su voluntad predeterminada por la constitución, la cual es entendida como voluntad del Estado dado el carácter también representativo y que esta señalado como poder social que ejerce el supremo poder de la Unión. Como jefe de la Administración ocupa el lugar de más alta jerarquía, concentrando en sus manos los poderes de decisión de mando y jerárquico necesario para mantener la unidad en la administración.

3.5. ANTECEDENTES FEDERALISTA Y CENTRALISTA DEL SECRETARIO DE ESTADO Y MINISTRO

Las Secretarías aparecen en la Constitución de apatzingán de 22 de octubre de 1814, en el artículo 134 que señalaba la existencia de tres Secretarios: uno de Guerra, de Hacienda y de Gobierno. A partir de esta constitución se puede dividir los sistemas de acuerdo en las constituciones: Centralista y Federalista.

En las centralistas hasta el imperio de Maximiliano se señaló el número de Secretarios y su ramo. La Constitución Centralista de 1836 estableció cuatro ministros: Interior, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina; la Constitución de 12 de junio de 1843 establecía el mismo número, el imperio Estableció nueve Ministros.

La Constitución de 1917 deja en atribución del Congreso de la Unión la elaboración de la ley secundaria para la distribución de los negocios de la federación. En la actualidad se puede notar que los Secretarios de Estado tienen una responsabilidad como servidores públicos al desempeñan un cargo en la Administración Pública Federal y que además también tiene cierta responsabilidad política junto con el

Presidente de la República, pues si bien se le puede formular juicio político por su actuar quizá de manera no acertada en cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Así puede también señalarse que el Plan Nacional de Desarrollo no lo formulan los particulares, ni los grupos sociales, sino los Secretarios de Despacho y que el mismo impone ciertos objetivos a cumplir en pro de dar cumplimiento a los fines del proyecto nacional contenido en la constitución y que adquieren el rango de vitales que si se dejan de observarse bien podrían considerarse como acciones que redunden en perjuicio de los intereses públicos.

De lo anterior no hay que pasar por alto que los secretarios de despacho así como los directores de las entidades paraestatales comparecen ante el Congreso de la Unión para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos y que tratándose del Plan Nacional de Desarrollo el Ejecutivo Federal al informar del estado que guarda la administración del país hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan y los programas sectoriales y en el mes de marzo de cada año tiene que remitir a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución de del plan y de los programas, como lo establece el artículo 6º de la Ley de Planeación

En las comparecencias que sostengan los Secretarios de Estado dando cuenta de sus respectivos ramos deben de informar del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que por razón de su competencia les corresponda, así también informarán sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social en función de dichos objetivos y prioridades.

De tal situación se desprende que las acciones que realizan en función de planeación tiene vinculación con el tema de la política económica mismo que se analiza en este estudio y que se encuentra relacionado con el artículo 25 de la Constitución Política de México en donde la concurrencia del Sector Público esta siendo mal dirigida en perjuicio de población toda vez este sector, manifestado en las entidades paraestatales, a aplicado políticas económicas que no tienden al fomento de las demás actividades ni de manera individual ni de manera colectiva así como tampoco van dirigidas hacia el principio constitucional de lograr el crecimiento económico ni hacia una mejor distribución del ingreso y de las riquezas

nacionales y tampoco cumplen con el principio de la ley en la materia que establece la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de vida, ya que estas se encuentran lejos del alcance de la población por lo dañado que se encuentra su poder adquisitivo y un gobierno que no sabe que argumento ya dar para deshacerse de las entidades paraestatales que no cumplen con su cometido porque parece ser la temática del Ejecutivo Federal fracturar a estos para que se vuelvan inoperativos e ineficaces provocando el alza en precios de productos y servicios públicos tan necesarios para la movilidad económica, tratando de demostrar que la mejor opción es que estas riquezas sólo sean administradas por unos cuantos que puedan obtener los mejores beneficios económicos de los medios de los que son propietario la nación misma.

Por Secretaría de Estado se entiende un órgano político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado. Por Secretario de Estado como la persona física, titular de la Secretaría, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, que tiene un cargo en la Administración Pública Federal, nombrado de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un funcionario político y administrativo, en tal orden la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario, el funcionario que lo encabeza.

3.6. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La descentralización administrativa tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedece a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores que impone la burocracia centralizada.

En estricto sentido la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado, que son de interés general en un momento dado y a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio.

Se tiene especial interés en el estudio de los organismo descentralizados por su participación en áreas económicas, que un sector importante de la sociedad civil

menciona que pueden ellos también pueden administrarlo, más pasan por alto la circunstancia de que en la mayoría de la existencia de los organismos descentralizados se haya o encuentra un interés general, principio que es de gran importancia en el desarrollo del derecho administrativo.

En este apartado es del todo conveniente retomar lo que señala Bresciani Turróni, respecto a las funciones que ha tenido los organismos descentralizados en las economías de los Estados, éste autor haciendo un recuento histórico señala que los países en Europa tuvieron sus gobiernos que hacer uso de sus potestades para incursionar en industrias básicas para dar movilidad a la economía en crisis y que una vez recuperados o superados tales fases los particulares peleaban la liberación sobre los bienes y actividades que el Estado ejercía sobre aquéllos bienes que eran del dominio público y que como finalidad era proteger los intereses generales y evitar desórdenes sociales consecuencia de la distribución de los bienes de producción.

En el caso de México quedó asentado la situación operativa y de los fines que persiguen los organismos descentralizados en cuanto a proteger el interés público sobre los productos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular e incluso siendo un poco más atrevido las medidas de protección del interés público se llega a que se tiene facultades para imponer modalidades a la organización de la distribución de los artículos, materias o productos, bases todas las anteriores que se encuentran el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es cierto que en torno a la palabra descentralización se puede decir que puede ser política o administrativa y de las cuales se tiene identificada en México, así cuando se plantea la cuestión política hay que considerar que existe la Federación, y que esta se componen del pacto de otras entidades que se han unido formando Entidades Federativas, ello da origen al Municipios.

La palabra descentralización en cuanto a la Administración Pública Federal o en otras palabras en cuanto hace a los negocios que se le encomienda al Estado trata de aquellos estructuras funcionales denominadas organismos que tienen una personalidad propia, patrimonio que tienen como finalidad apoyar una cierta actividad en que los particulares no se hayan en posibilidades de desarrollar o que teniendo las posibilidades se observa que puede generar desequilibrios económicos y a su vez sociales, esta idea suela ser la que tiene mas adhesión cuando el Congreso de la Unión es quien propone la creación de los mismos, sin desconocer

que también el Ejecutivo Federal tiene esa facultad de creación de tales organismos.

La idea planteada la refuerza la Ley Federal de Entidades Paraestatales ya que en artículo 6º de la ley citada señala que se considerarán áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear y electricidad además de las que de acuerdo a las leyes que expida el Congreso entren en tal consideración; También encontramos que se señalan a las actividades consideradas prioritarias destacando ellas serán las que tienden a la satisfacción de intereses nacionales y necesidades populares. Ahora bien todas las que se consideran que tiene como objeto lo anteriormente citado son las que se podrán constituir como entidades paraestatales.

La descentralización política no corresponde a la administrativa, pues la política corresponde a la forma de Estado o forma de gobierno y , la administrativa exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Estado Federal, Local o Municipal.

En la descentralización política mexicana existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial, ya sea del Estado o del Municipio. La designación de sus funcionarios políticos administrativos se hace por elección directa y por nombramiento que realiza la administración.

3.7. REGLAS COMUNES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Las reglas comunes a las unidades que forman parte de la Administración Pública Federal Central son las siguientes:

- Tienen igual rango entre sí y no hay entre ellas preeminencia alguna.
- Pueden formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdo, en asuntos de su competencia, que emita el Presidente de la República.
- Al frente de cada unidad administrativa, estará el titular, quien será auxiliado por una serie de funcionarios y dependencias subordinados, que señalen en cada caso, las leyes orgánicas, los reglamentos interiores o las disposiciones legales que les atribuyen competencia.
- A los titulares de las Secretarías de Estado les corresponde en trámite de los

asuntos de la competencia de su dependencia, para la mejor organización del trabajo podrán delegar en funcionarios subordinados, cualquiera de sus facultades, con excepción de aquellas que por disposición de la Ley o reglamento interior, deban ser ejercidas precisamente por los titulares

- Las dependencias del Ejecutivo podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados
- El régimen de suplencia de determinará en el reglamento interior de cada una de las dependencias
- Cada dependencia deberá expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para su funcionamiento, los que deberá mantenerse actualizados, y publicarse en el Diario Oficial de la Federación
- todas las unidades u órganos de la administración establecerán los correspondientes servicios de apoyo administrativo, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, materiales, contabilidad, fiscalización.
- Cuando alguna Secretaría necesite informes, datos o cooperación técnica de cualquier otra unidad administrativa o órgano tendrá la obligación de proporcionarlos.

CAPITULO CUARTO. PLANEACIÓN NACIONAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

4.1. EL DECRETO.

Sobre este tema a tratar en este apartado, se va a desarrollar nociones en cuanto a su definición y a sus características, el decreto como una situación jurídica concreta que no implica que su contenido material puede ser distinto del órgano que lo realiza o tomó su resolución.

En el capítulo, primero se dejó anotado las consideraciones y la preferencia en la utilización de la noción del acto jurídico en razón del efecto que producen, así se retoma la idea de que el efecto de un acto jurídico puede ser generar una situación jurídica general o bien una situación jurídica particular o individual.

El acto jurídico se ha definido como un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir crear o modificar el orden jurídico, constituido por el conjunto de situaciones de carácter jurídico. Así las situaciones jurídicas se pueden separar en dos grupos: las situaciones generales jurídicas y las individuales.

La situación general jurídica es por su naturaleza misma, abstracta e impersonal, es decir al ser creada se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos; es permanente, por el hecho de que se de cumplimiento de ella, ya sea en el ejercicio de un derecho o en el cumplimiento de una obligación, no la extingue; es decir se está en presencia de la Ley misma.

Relacionado con el tema del subtítulo en cuestión se hace precisar que según la doctrina el decreto tiene como característica esencial ser un acto unilateral de un poder constituido o autoridad competente, creador de una situación jurídica concreta e individual.

Esto es reforzado con las nociones que el Doctor Miguel Acosta Romero respecto al tema del decreto utiliza de Guillermo Cabanelas de su Diccionario de Derecho Usual y del Lic. Felipe Tena de su libro Derecho Constitucional Mexicano que a continuación se señalan.

Guillermo Cabanelas señala que decreto por antonomasia, significa la resolución o reglamentación que el Poder Ejecutivo, con la firma del Jefe de Estado, dicta acerca de toda materia en que no sea obligatoria la forma de ley, pero siempre que

por su importancia rebase la esfera de simples órdenes.

Por otra parte, el Doctor Miguel Acosta Romero, apoyándose en la literatura del Licenciado Felipe Tena Ramírez, retoma de su libro lo prescrito por el artículo 43 de la Constitución de 1836, donde se destaca una diferenciación que se da respecto a la Ley y el decreto; artículo 43.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, el primer nombre corresponde a los que versen sobre materias de interés común, dentro la órbita de las atribuciones del Poder Legislativo, el segundo corresponde a los que dentro de la misma órbita, sean relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Así se contempla que el Plan Nacional de Desarrollo se adecua a las nociones de diferenciación de una ley con un decreto, siendo el órgano político el Poder Ejecutivo Federal en el que se puede denotar que de ninguna forma tiene el grado de una situación jurídica general, sin desconocer que éste cuando elabora un reglamento se ubica en esta situación general, sino que se trata de una situación jurídica concreta.

Además de lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo es más que una simple instrucción es decir en conjunción con Guillermo Cabanelas por su importancia rebasa la esfera de simples órdenes ya que es una obligatoriedad por así señalarse en la Constitución de 1917 la formulación de un Plan Nacional para lograr la independencia y democratización política, social y cultural de la nación y además para lograr los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Reforzando a algunas de las cualidades del porque se trata de un decreto presidencial se hace notar un determinado período de vigencia o de temporalidad ya que éste únicamente tiene vigencia por un tiempo de seis años, tiempo que dura el gobierno federal.

En la situación jurídica individual, encontramos los caracteres contrarios, es personal y concreta; los derechos y obligaciones que la constituyen solo existen para una persona determinada, es temporal, pues el cumplimiento si extingue la situación individual y puede ser modificable por un acto de la misma naturaleza del que le ha dado origen.

La noción de decreto, refiere a determinación, decisión o resolución de un órgano de un poder público competente, el decreto se le consideraría como un acto unilateral de autoridad competente, creador de situación jurídica concreta, individual o particular.

Esta afirmación es resultado de que en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 70 señala que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto.

Es conveniente señalar que el artículo 92 del mismo ordenamiento, señala a los Decretos del Presidente, que deben ser firmado por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda pero siempre en términos del artículo 89 fracción I de la Constitución Mexicana, ya que este artículo consigna la facultad de expedirlos al Ejecutivo Federal.

Así, la existencia del Decreto no sólo es para el Poder Legislativo sino también al Ejecutivo Federal y para el Judicial Federal, por lo que se hace válida la circunstancia de que el decreto es una decisión o resolución de un órgano de un poder público constituido con atribuciones reconocidas por el superior ordenamiento jurídico-político como lo es la Constitución

4.2. DECRETO LEGISLATIVO, ADMINISTRATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL

El decreto legislativo esta determinado en los artículo 70 del Constitución Política Mexicana, puede provenir de cualquiera de sus Cámaras, mediante el cual se crea situación jurídica particular o concreta.

Artículo 70.- toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o decretos se comunicarán al Ejecutivo... y se promulgará en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto ley o decreto).

De esta consideración se puede denotar que el Ejecutivo Federal cuando da cumplimiento de hacer la promulgación de las leyes esta utilizando la acepción Decreto, es con el objeto de cumplir con la formalidad de la promulgación, por lo que es factible denominarlo decreto promulgatorio de leyes o decretos del Congreso de la Unión.

Esta situación la encontramos sustentada en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 13, párrafo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a continuación transcribo para su mejor noción:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...”

“Artículo 13.-...Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación...”

El decreto ejecutivo se señala que es una decisión que expresa un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con las facultades establecidas en la ley que crea situaciones jurídicas individuales.

En líneas anteriores se destacó que en este tipo de Decretos se destaca la situación de alguna situación concreta que debe ser obedecida por sus subalternos inmediatos, es decir, los Secretarios de Estado.

Ante tal circunstancia, se estará ante un decreto ejecutivo, denominación que se asume de lo que se puede verificar en el artículo 92 de la Constitución Política Mexicana y 13 párrafo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a continuación transcribo:

“ Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda , y sin éste requisito no serán obedecidos.”

“Artículo 13.- ...Los reglamentos , decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos...”

Así el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000, es un decreto ejecutivo, aunque se hace notar que correctamente toma como fundamento constitucional el artículo 89 fracción I, lo cual es adecuado respecto a que se enmarca en las atribuciones constitucionales que este poder tiene.

El decreto judicial, en la Constitución no le reconocieron la Poder Judicial Federal el alcance del Decreto, en termino de como lo ostentan los otros dos poderes, se le reconoce como una resolución que emite ese poder.

Los decretos judiciales son una especie de resolución que pueden dictar los tribunales conforme lo disponen los códigos de procedimientos. Así en el artículo 89 y 90 del Código Federal de Procedimientos Civiles, señala son simples determinaciones de trámite.

4.3. IMPLICACIÓN DE LA NOCIÓN DEL ACUERDO ADMINISTRATIVO Y DE CIRCULAR EN EL DECRETO PRESIDENCIAL QUE CONTIENE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Iniciaremos por seguir los concepto que, dentro del ámbito administrativo, se da a las circulares y a los acuerdos. Las circulares contienen un conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores a los inferiores para especificar interpretación de normas, de acuerdos, de decisiones o procedimientos, en la práctica administrativa contiene decisiones, normas generales de apreciación, procedimiento interno.

El acuerdo es la expresión de la voluntad de un órgano colegiado sobre materias de su competencia; también es conformidad de voluntades entre varias personas.

La circular es expedida por órganos o autoridades jerárquicamente superiores de los que dependen otras unidades administrativas, la cual debe de están subordinada a la ley o la reglamento.

El fundamento jurídico y constitucional de los acuerdos radica en los principios de coordinación, flexibilidad y eficacia administrativa, en los poderes de decisión, mando y revisión que impone la relación jerárquica administrativa, así como en los artículos 89, fracción I y 92, ya que a través de los acuerdos el Ejecutivo concreta, ejecuta, y lleva a cabo las tareas específicas que le impone la constitución.

Así, la circular administrativa deriva de las facultades de decisión y mando de los órganos superiores, dentro de la relación de jerarquía hacia los inferiores, éstas pueden ser internas si únicamente se refieren a asuntos de la competencia interna de la unidad administrativa; externa si van dirigidas a los particulares; generales si su aplicación tiene esa característica, y concreta si su objeto es determinado a una instrucción.

En cuanto a los efectos de la circular, comúnmente tienen diversos efectos, cuando son reglamentarias o afectan a los particulares, pueden ser objeto de impugnación

por vía de recurso administrativo o por vía de amparo.

El acuerdo Administrativo tiene diversos sentidos, pues puede estar dirigido a las jerarquías subordinadas en el orden interno de la dependencias, puede ser una decisión que resuelva una promoción de un particular como lo puede ser una resolución que afecte a los administrados; en materia procesal es el acto por el cual el juez dicta resoluciones de trámite a petición de las partes.

El acuerdo también se comprende en el contexto de la reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben de tomar en casos concretos, en este supuesto el acuerdo se celebra periódicamente.

Se puede contemplar que el contenido del decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como un acto unilateral que contiene una determinación, decisión o resolución de un poder competente no puede adherirse a la noción de acuerdo presidencial, pues se puede apreciar cómo la Administración Pública Federal expresada en las Dependencias y Entidades Paraestatales y que los titulares de las Secretarías de Estado son quienes de acuerdo al ramo de sus competencia son quienes proponen las acciones que han de ser aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ser integradas al Plan Nacional de Desarrollo sin tampoco desconocer que las dependencias formarán parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática que es donde se llevarán a cabo los aspectos de la planeación nacional que corresponda a las dependencias y entidades de la administración pública federal, encausando posterior a su aprobación sus actividades en torno a la planeación, entendida como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base de las atribuciones del Poder ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establezcan.

Así, si partimos que éste órgano colegiado que reconoce como jefe jerárquico, al titular del Poder Ejecutivo Federal, y al cual se le han asignado, a través del Congreso de la Unión, los negocios del orden administrativo de la Federación como indica el artículo 90 de la Constitución Política Mexicana, y vinculado con el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se hace ver que la palabra "acciones" dentro de la definición de planeación, hace referencia a las actividades que los Secretarios desempeñan para el despacho de los asuntos del

orden administrativo de la federación.

Se aclara que estas "acciones", son las que están reconocidas por Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a cada Secretaría, que cómo se destaca en el definición de planeación, son las atribuciones que se le asignan a cada una de las Secretarías de Estado, destacando que el Poder Ejecutivo, es el superior jerárquico en la administración en estudio, y que para reforzar lo anterior, de conformidad con el artículo 14 de la ley antes señalada, el Presidente de la República en los juicios de amparo, podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponda el asunto.

Por lo que toca a la circular se descarta también lo relativo a que pueda ser una circular el Plan Nacional de Desarrollo, pues si bien se pueden elaborar y expedir para el mejor desempeño de las acciones a desarrollar por las dependencias y entidades paraestatales estas también serán posterior a la aprobación del Plan y que incluso los titulares de las secretarías de estado en su calidad de coordinadora de sector tiene las facultades de proveer las medidas necesarias para le mejor cumplimiento de los plan y de sus programas, como se señala en el artículo 9º de la Ley de Planeación, superando los obstáculos de desviaciones o medidas correctivas.

4.4. EL ASPECTO ECONÓMICO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Con fecha 31 de mayo de 1995, se publicó en el Diario Oficial el decreto ejecutivo por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. El decreto se compone de punto considerando, así como de siete artículos y artículo transitorio único, en su contenido trata cinco rubros o puntos generales, que señaló de conformidad como aparecen en el Plan Nacional 1995-2000.

- 1.- Soberanía
 - 2.- Por un estado de derecho y un país de leyes.
 - 3.- Desarrollo democrático.
 - 4.- Desarrollo social.
 - 5.- Crecimiento económico, y
- Anexo de listado de programas sectoriales .

El punto número 5, es el que se analiza en el presente trabajo, donde se aprecian

temas de política económica.

En su parte de antecedentes, destaca que entre los años 50 y 70 del presente siglo, México logro tasas de crecimiento económicos elevadas que promediaran 6.6%, pero entre 1970 y 1994 ha registrado crisis económicas recurrentes con la periodicidad sexenal.

Destaca que con el problema del insuficiente crecimiento económico, el país tiene el problema de desempleo o empleo de baja productividad, es decir, se aplican métodos de producción que implica producir artículos cuya fabricación requiere menos trabajo acumulado, reduciendo el ingreso nacional de trabajador que se resiente en el ahorro y que alcanza a la estructura productiva, formando una cadena de repercusiones por la interdependencia con que funcionan.

Señala que la estructura económica que se formó hace 25 años se basó con sectores paraestatales, que tienen en la misión de producir bienes y servicios que por su naturaleza especial que se dirige a lograr el equilibrio social y en la que hay no hay posibilidad a aceptar la inversión privada; así como la inconsistencia del fomento de ahorro interno y amplia disponibilidad del ahorro externo para financiar deficits crecientes, en una cuenta corriente de la balanza de pago, vinculado con un proceso de sobrevaluación del tipo de cambio.

Al parecer se confunde porque si es posible la inversión más la falla existente se da en el sentido de que no se ha dado cumplimiento de que sean eficientes lo que crea incompetitividad y fallas, epr no hay que olvidar que estos son dirigidos por funcionarios que son designados por el Presidente de la República y que tienen com fiscalizadores a las dependencias coordinadoras de sector pues desde la misma Constitución Política Mexicana se señala que la ley secundaria ha de determinar las relaciones que se dan entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal y con las Secretarías de Estados e incluso con los Departamentos Administrativos.

En la ley secundaria o sea la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 21 se destaca que los directivos de los organismos serán designados por el Presidente de la República o a indicación de éste a través del coordinador de sector, sin desconocer que la administración de los organismos descentralizados esta a cargo de un órgano de gobierno o junta de gobierno y de un director general como lo indica el artículo 17 de la Ley en cita.

Reforzando las ideas anteriores, en la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal se señala en su artículo 48 que facilitando la intervención del Presidente de la República en la operación de las entidades paraestatales las agrupará por sectores definidos considerando el objeto de cada una de ellas y relacionándola con su esfera de competencia que tiene con lo que otras leyes atribuyen a las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

En el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala que la intervención se realizará a través de la dependecnia coordinadora de sector quien coordinará la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo

De lo anterior se deja notar que los directivos de tales entidades han carecido de una fiscalización objetiva sobre la operatibilidad por parte de los secretarios de Estado, coordinadores de sector, respecto a tales organismos, así como también una falta absoluta de evaluación sobre las decisiones adoptadas por los directivos en función de los fines que tienen encomendados lograr, pues se ha dado a conocer por medios de comunicación como han sido objeto de botín para políticos o familiares de éstos quienes los han manipulado a favor de enriquecerse, en otras palabras, se ha envenenado su estructura por la ineficacia en los controles sobre los directivos haciéndola a su vez ineficiente en la producción o prestación de servicios y de carga, pero ha de destacarse que esto también se ha fomentado por el Ejecutivo Federal en el sentido de quererlos desincorporarlos para entegarlos a sus amigos y no a estructuras que comprueban la capacidad técnica, financiera y humana que fomenta competitividad sobre los bienes y servicios entre las demás sociedades también legalmente constituidas y con capacidad operativa, que la repercusión se da a conocer cuando se hace del conocimiento público que muchas de las desincorporadas han fracasado en su incursión por no contar con esta capacidad que en líneas anteriores se mencionó recayendo el perjuicio sobre la población que a diario necesita de estos bienes que solo los han manifestado su evolución respecto a la alza en sus precios.

En los 25 años que se señalan existieron cuatro gobiernos que apoyaron su objetivo en algunas de las medidas que el actual sexenio reprocha. Así, en la etapa del presidente José López Portillo, destaca que se mantuvo intocable la estructura económica, en énfasis, impresionante sector paraestatal, manifestado en empresas de participación estatal mayoritaria y en organismos públicos descentralizados que explotaban ciertos factores de la producción, hidrocarburos y sus derivados, en los que no se obtuvieron la retribución que correspondiera al al mercado, también fue

grande la disponibilidad de ahorro externo y cuenta corriente deficitaria.

Durante el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado, se destaca que el ahorro interno creció, pero no fue la suficiente para que se diese la inversión, ya que el existente se le dispuso para pagar el servicio de la deuda externa contraída en el sexenio pasado, lo que provocó un estancamiento. La estructura económica siguió intacta hasta mediados de la década de los ochenta, se seguía la política de fijar precios, restricciones al comercio internacional y aumento al subsidio al sector par estatal.

Con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, reconoce el actual gobierno el ajuste estructural se modificó de manera acelerada, la apertura comercial se generalizó, lo que hizo factible que se abriera la participación de la inversión privada, se inicio la privatización de las empresas públicas, aligerando la carga y fortaleciendo las finanzas del Estado y el ahorro público, con la deficiencia de no realizar o modificar los datos economicos es decir, modificar las condiciones de producción en sus tres supuestos permitidos, desde la visión de la política económica, a saber 1.- influyendo sobre la demanda y oferta de mercancías, 2.- influyendo en las condiciones de producción y 3.- modificación del mercado. Destacando que fue en lo relativo a modificar las condiciones producción donde no se tuvo modificación.

Esta modificación en la estructura económica no ha logrado su mayor eficiencia en el sentido de que no ha sido posible lograr una transición hacia una consolidada competitividad por lo que el precios de varios de los bienes y servicios que antes producía, manejaba o explotaba al Estado y los que tenía acceso la población hoy en día han sido más elevados sus precios y el poder adquisitivo actual los aleja más de ser adquiridos por la población.

El ahorro externo, no se tradujo en mayor inversión y crecimiento del producto interno, ya que para que una economía se mantenga viable y solvente debe generar, a través del crecimiento, los recursos necesarios para retribuir al ahorro interno y externo.

Se hace destacar también en el Plan Nacional de Desarrollo, que el ahorro interno decayó por la evolución por las condiciones favorables del ahorro externo y del cambio estructural de la economía, así como del ahorro público.

La caída del ahorro, también fue fomentada por la baja en los impuestos a los consumos, lo que generó la elevación del consumo y disminución al ahorro. Con el cambio estructural el margen de la utilidades en las empresas se redujo por la

apertura que de daba a la mayor competencia a nivel interno y externo.

En consideración de Plan se hizo la transformación de la economía, resultado del proceso de desregulación y apertura económica, que contribuyó a elevar la eficiencia del aparato productivo y, en esa medida, fue consecuencia natural observar un proceso de apreciación real de la paridad, ya que se denotan en las exportaciones e importaciones que hace un país, la maenra sugerible es que sean equilibradas, favorable será cuando se exporte más de lo que se interna al país.

Cuando la paridad real se aprecia por encima del nivel que puede sustentar la mayor productividad del país, se genera un fenómeno de sobrevaluación cambiaria que a su vez resulta en desequilibrios que inhiben el crecimiento económico, como la retribución de los trabajadores.

La estrategia general para el crecimiento que señala el Plan Nacional del Desarrollo, es que la economía del país debe crecer a tasas elevadas e inducir una forma de crecimiento que favorezca la absorción de la mano de obra.

La expansión de la capacidad productiva puede alcanzarse cuando los factores de la producción se incrementen a si mismos por vía inversión y elevando la productividad de esos factores apoyado en mejores tecnologías.

La estrategia del Plan Nacional de Desarrollo en esta materia va encaminada a que la optimización de los factores de la producción se realice a través de tecnología, realizar nuevas infraestructuras, que los agentes productivos, es decir la mano de obra, se capacite anticipadamente antes de estar en la calidad de incorporarse al mercado laboral y en esto se proyecta en el fomento a la educación de tipo técnica.

Propone que para lograr el fomento al ahorro interno, el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos del comercio internacional sea sostenible a largo plazo, ello implica negociar esta situación con los acreedores internacionales.

La disponibilidad que existe para el ahorro externo por parte del Estado, requiere de un uso prudente que sea dirigido a la planta productiva y a la oferta de productos comerciales, es decir modificará los datos el Estado, realizando inversiones para mejorar las condiciones de producción, realizar infraestructura, y fomentará el comercio exterior, apoyándose en la elevación del ahorro interno para diseñar los proyectos de inversión interna, con el objetivo de hacer crecer la capacidad de pago de la economía.

Con toda esta justificación, es sobre el ahorro como base de despegue, que propone el Plan Nacional, reducir el costo del empleo, es decir el Estado se anticipará para que una vez que estén las personas en edad de integrarse a la economía activa sea altamente capacitado tecnológicamente y que no sea el patrón el que lleve a cabo esta acción, con lo que el Estado cumplirá reducir el costo al empresario en este rubro, y por lo cual se aumente la remuneración real al trabajo.

El Plan Nacional, contempla que deberán ser intensas las acciones en el ámbito internacional en el aspecto comercial, la inversión y la transferencia de tecnología.

De la actividad comercial, se debe contar con un mecanismo que permita un distribución más equitativa del ingreso y la creación de más y mejor empleo, por lo que se requerirá que estén aseguradas las premisas que se señalaron para lanzarse a la apertura comercial de México y con la suscripción de acuerdos comerciales con otros países de manera que se asegure el acceso de los productos nacionales a mercados dinámicos.

Sostiene, que a través de la apertura, se equilibrará las condiciones en que vienen comercializándose los productores nacionales en el mercado interno sus productos, pues entrarán la competencia externa, que participan con productos con precios más accesibles, por lo que tanto empresas internas como extranjeras tendrán que dar cumplimiento con las Normas Oficiales Mexicanas para garantizar calidad a aquellos productos a los que se este en posibilidad de adquirir.

Advierte, que la recuperación de la actividad económica estará apoyada en el dinamismo de los sectores de los bienes y servicios comerciables internacionalmente.

El ahorro interno, será base de principal del crecimiento, se promueve su recuperación y fortalecimiento, para que sea fuente primordial del financiamiento del desarrollo, se continuará recurriendo a los recursos del exterior para fortalecer la inversión y que se desempeñe como complemento, por lo que hace necesario dirigirlo a una mayor inversión global, de manera que no desplace la inversión financiera con recursos internos.

En este punto se hace notar que el ahorro interno se ha inhibido por el hecho de que los bienes en que se producían por las Entidades Paraestatales hasta antes de la desincorporación hacían factible que se diera el ahorro interno por precios con accesibilidad pero al perder terreno el poder adquisitivo la población no tiene no hay

posibilidad de que se ahorre.

Se propone una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada, pues el sistema tributario debe de evitar que los impuestos se conviertan en obstáculos para la actividad económica y para la generación de empleos productivos y bien remunerados.

En cuanto al sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva, se destaca que éste es el que capta parte importante del ahorro de la sociedad y lo canaliza a inversiones productivas, el Plan Nacional de Desarrollo propone que ofrezca más instrumentos y servicios que fomenten el ahorro de la población y de las empresas.

Al sistema financiero le corresponde hacer una correcta asignación y una eficaz análisis de riesgo, por lo que se sugiere que existan instrumentos de cobertura de riesgos.

En la actualidad no se puede apreciar tal optimismo que plantea el Ejecutivo Federal pues este ha sido un fracaso en sus funciones sustanciales que la misma población ya no tiene confianza en este sistema financiero destacado por la banca mexicana.

Por lo que corresponde al ahorro público para el crecimiento, éste se deberá lograr con adecuadas políticas tributarias y de gastos, es decir, que se gaste lo que se ha recaudado, racionalización del gasto y consolidación de fuentes de ingresos estables.

El ahorro logrado se destinará al financiamiento de la inversión en infraestructura, de manera que haya expansión de la capacidad instalada de la economía, por tal motivo lejos de desplazar la inversión privada, se fomentará su inversión en infraestructura física, en la dotación eficiente y oportuna de insumos de uso generalizados que provee el sector público, este aspecto se ha dado tanta ineficiencia que ha originado corrupción en tales sectores que no ha sido posible que verdaderamente contribuyan a tales propósitos

Por lo que toca a la inversión y ahorro externo, México requiere del uso complementario del ahorro externo, que debe dirigirse a la inversión productiva que a la obtención de altos rendimientos de corto plazo, para evitar las consecuencias del retiro repentino de tales capitales que acarrea peligro en la estabilidad

financiera y en el crecimiento económico.

La dirección que pretende darle esta lejos de tal objetivo y es que las empresas que actualmente manejan, comercian o explotan los bienes desincorporados han elevado sustancialmente los precios de los mismos derivado de las insuficiencias como para lograr competitividad.

Se cuenta con una dotación de capital que, en relación con la dotación de mano de obra, es inferior a la de los países avanzados. En consecuencia la rentabilidad del capital sobre el trabajo es superior que en los demás países por lo que el capital fluirá del resto del mundo hacia nuestro país; se observará un saldo superavitario en la cuenta de capitales de la balanza de pagos, su contraparte debe ser un déficit en la cuenta corriente o un proceso de acumulación de reservas internacionales en el Banco de México.

Para contrarestar esta acumulación, el gobierno buscará que se den condiciones de estabilidad y certidumbre en la evolución económica mediante las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y que el tipo de cambio real sea estable, congruente con una expansión dinámica de las exportaciones.

En algo no se aprecia erróneamente el Ejecutivo Federal en que las medias de austeridad y racionalización del gasto público en sectores no prioritarios, pues el gasto público tendrá orientación primordial hacia el desarrollo social y la inversión de sectores estratégicos. Para los organismos y empresas paraestatales se les fijará metas cuantitativas y financieras cuya responsabilidad y cumplimiento sea atribuida exclusivamente a sus directivos. Si su actividad no da autonomía financiera, se determinarán los mecanismos para las transferencias, con la consigna de no disminuir la operatividad con eficiencia.

Aquí es donde se coincide la principal falla referente a que las entidades paraestatales que no han sido correctamente fiscalizadas y controladas, pues se le han tolerado errores y acciones equivocadas que no son justificables y que son del todo contrario a lograr su eficacia como organismo creado para satisfacer un objetivo específico en función del mejor desarrollo de la economía. Pero esas fallas al parecer son propiciadas para justificar la necesidad de que sean liberados bienes que son necesarios para lograr los fines del artículo 28 de la Constitución Política de México, sin embargo ya he señalado como han propiciados otros efectos que son del todo contrario a lograr un equilibrio social.

Cuando la operación de los organismos conlleve un elemento de subsidio a los consumidores finales de los bienes y servicios que se produzcan, se procurará que el subsidio incida directamente en los consumidores que pretende beneficiar.

El Gobierno Federal desconcentrará administrativamente funciones, para que Estados y municipios las realice. Con relación a la política de precios y tarifas de bienes y servicios que provee el sector público, esta se normará por criterios de eficiencia y equidad, no con propósitos meramente recaudatorios o por su impacto sobre el nivel de precios.

Se contempla que las finanzas públicas estarán ante presiones por la atención al gasto que se tiene que realizar en materia social e infraestructura, pues se contempla que en los presupuestos subsiguientes se contemplen erogaciones por decisiones o insuficiencias de años anteriores, así como el desequilibrio financiero en sistema de seguridad social, reestructuración de la cartera crediticia de la banca que originará crear reservas presupuestales preventivas, o considerar las obras concesionadas que no han dado los resultados esperados, lo que apoyará el gobierno federal.

También se sustenta el criterio de que una economía abierta promueva la eficiencia al sujetar a los productores, mediante la competencia con el exterior, a la necesidad de mejorar sus productividad, calidad y precio de sus productos.

Se requiere que la competencia con el exterior se desarrolle sobre bases justas y uniformes para los productores nacionales, es preciso evitar que una sobrevaluación del tipo de cambio sujete a los productores nacionales a una competencia desigual e injusta al abaratar artificialmente el precio de las mercancías que provienen del extranjero.

En cuanto a la infraestructura e insumos básicos, quedó acentuada la problemática existente en el rubro de infraestructura con un sector de comunicaciones y transportes altamente insuficiente. Por lo que corresponde a los insumos que de sector energético: electricidad e hidrocarburos, requieren los productores, deben darse en condiciones de adecuada calidad y precio.

En el sector eléctrico, se hará necesario la participación de la iniciativa privada en la generación de energía. Los bienes y servicios producidos por el sector energético deberán alcanzar estándares de calidad comparable a los internacionales.

La política cambiaria deberá evitar sistemáticamente una sobrevaluación del tipo cambiario real que neutralice el ahorro interno y la producción nacional, al mismo tiempo de procurar, en combinación con otros instrumentos de la política económica que coadyuve la evolución cambiaria a la estabilización del nivel de precios.

El nivel real del tipo de cambio que atiende a tales consideraciones, es el que se proporciona en base en la evolución de la balanza comercial, el ahorro y el nivel de precios.

En el corto plazo, es conveniente el régimen de flotación libre del tipo de cambio, así lo aconseja el nivel de reservas internacionales del país y la conveniencia de que sea el propio mercado de divisas el que revele el tipo de cambio real.

Por lo que corresponde al uso eficiente de los recursos para el crecimiento que demanda el desarrollo nacional, es necesario asegurar el uso amplio de los recursos humanos y materiales de que dispone el país. Debe propiciarse un aumento sistemático de la eficiencia general de la economía la cual sigue estando limitado por insuficiencias de la infraestructura y en la calidad de los insumos básicos, retraso tecnológico y pesadas regulaciones e inequidades en la competencia.

El Plan Nacional de Desarrollo destaca que la desregulación y fomento de competencia interna y externa, el estado asume su respeto de no intervenir en la actividad productiva de los particulares, por el contrario, será el promotor de normatividad que deje ser controladora y fomentar la actividad de los particulares.

Señala el Plan Nacional de Desarrollo, que se combatirá las prácticas monopólicas de empresas privadas y públicas, fortaleciendo las acciones para hacer cumplir la Ley Federal de Competencia Económica.

En cuanto a la promoción de la exportaciones de bienes y servicios, se desarrollarán en el margen de un trato justo en las relaciones comerciales en el exterior, que los distintos niveles de apertura no propicien abuso de empresas que no se ajustan a la competencia externa, mediante precios excesivos o defectuosa calidad de bienes y servicios que ofrecen.

4.5. LA INDUCCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN EN MÉXICO

Preciso es que antes de señalar la finalidad de la inducción y cómo en términos de la Ley de Planeación se da ésta, es importante señalar que por Planeación Nacional

del Desarrollo se entiende la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas y principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen, haciendo uso del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de las actividades económica, social, política y cultural.

En el artículo 21, se señala que el Plan Nacional de Desarrollo, deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha de la toma de posesión del Presidente de la República, su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda.

La Ley de Planeación, derivada de las disposiciones jurídicas, contenidas en los artículos 25, 26, y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, plantea:

- Las normas y principios sobre las cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;
- Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus acciones de planeación con la Entidades Federativas;
- Las bases para promover y garantizar la participación de los sectores sociales y,
- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y de los programas.

Ahora bien, la planeación deberá llevarse como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política, para ello, estará basada en principios de:

- Fortalecimiento de la soberanía,
- Preservación y perfeccionamiento de la democracia como sistema de vida,
- La igualdad de derechos,
- Satisfacción de necesidades básicas,
- Mejorías en todos los aspectos de la calidad de vida para lograr una sociedad más igualitaria,
- Respeto de la garantía individuales, de las libertades y derechos sociales y

políticos,

- Fortalecimiento del Pacto Federal,
- El equilibrio de los factores de la producción, que protega y promueva el empleo

De tal circunstancia, al destacarse que la planeación para el desarrollo integral del país, debe tender hacia los fines y objetivos que ya tiene señalados la propia Constitución, los principios antes señalados sólo varían en cuanto a hacer más descriptivo los principios del ordenamiento jurídico superior, por tanto se puede decir que lo destacado en la Constitución es que es un Plan General de la Nación, y es en virtud de sus principios y normas que el Plan Nacional de Desarrollo, en su contexto:

Precisará:

- Objetivos nacionales
- Estrategias
- Prioridades

Contendrá:

- Previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines

Determinará:

- Instrumentos
- Responsables de ejecución

Establecerá:

- Lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional

En sus previsiones:

- Referirá al conjunto de la actividad económica y social, rigiendo el contenido de los programas que se generan en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

Estos puntos, contenidos en el artículo 21 de la Ley de Planeación, denotan la diferenciación del Plan General de la Nación con el Plan Nacional de Desarrollo, pues éste último se debe dirigir hacia el ámbito económico, ya que los principios de la Planeación Nacional de Desarrollo que se destacaron anteriormente, deben ser observados en el Plan y en los programas, así como congruentes y exactos con los objetivos y fines contenidos en la Constitución, ya que en tal ordenamiento implica lo político, social, cultural y económico, es decir, todos los aspectos de una nación.

Esta situación podría contradecir la afirmación que se hizo respecto a la diferenciación del Plan General de la Nación con el Plan Nacional de Desarrollo,

situación que no acontece, pues es dentro del marco de los fines y objetivos que la Constitución especifica y esto garantiza la que la Planeación Nacional de Desarrollo, no debe contradecir los principios y normas de la Constitución, ya que la Ley de Planeación, en términos del artículo 2º, enmarca principios que son existentes y que no va en contra de la Constitución Mexicana, pues la planeación no puede ser un medio que se desborde o que se salga del marco legal, no teniendo validez la justificación de apartarse del marco normativo y de los principios la consigna para cumplir o lograr sus objetivos o prioridades; pues se puede transformar la realidad con apego a los principios rectores que se destacan en la Constitución, como el ordenamiento superior.

Cierto es que de lo que contiene el precepto 3º de la Ley de Planeación, se hace destacar que el Ejecutivo Federal, puede hacer uso de las atribuciones que tiene en el ámbito económico, político, social y cultural, para transformar la realidad, pero ello debe de realizarse en el marco que contiene los principios y normas de la Constitución, con el propósito de garantizar que no vulnere la legalidad y se exceda en el ejercicio de sus atribuciones, y en relación con esto, el precepto número 10, de la Ley citada, se destaca que el Ejecutivo, cuando realice un proyecto de iniciativa de ley, reglamento, decreto o acuerdo que formule, señalará las relaciones que puedan existir entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos.

El Plan Nacional de Desarrollo y los Programas sectoriales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, de tal manera que los programas institucionales, regional, especial, así como el anual no serán publicados en el periódico oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 32, se reitera que el Plan y los programas, una vez aprobados serán obligatorios para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, sobre las entidades paraestatales el titular de la dependencia en ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la Ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

Ahora bien, corresponde destacar que la Ley de Planeación indica que el Plan Nacional de Desarrollo, señalará de manera específica los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados, además de que deben guardar congruencia cada uno de ellos con el Plan, para mejor comprensión y de manera específica el programa institucional debe guardar congruencia con el

programa sectorial y éste a su vez debe serlo directamente con el Plan como también sucede con el programa regional y especial.

Por tanto, el Plan Nacional de Desarrollo contará los siguientes programas de conformidad con la Ley de Planeación:

- El Programa Sectorial, refiere a las provisiones señaladas en el Plan respecto a los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades de las entidades que se agrupen en determinado sector administrativo.
- El programa Institucional, es aquél que debe elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las provisiones contenidas en el Plan y al programa sectorial correspondiente, además de ajustarse a la ley que regule su organización y funcionamiento como entidad.
- El programa Regional, refiere a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
- El Programa Especial, refiere a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos a más dependencias coordinadoras de sector.

Por otra parte en cuanto a la aprobación del Plan y de los programas que de él se deriven, el artículo 29 de la Ley de Planeación indica los siguiente:

- El Plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República,
- Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y,
- Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate a la aprobación del

titular de la dependencia coordinadora de sector.

Todos estos programas se desarrollarán a través de programas anuales que sirven para la ejecución, congruencia y sistematización de las acciones contenidas en el Plan y programas que de él derivan.

Estos programas anuales incluirán aspectos administrativos y de política económica, que regirán durante el año de que se trate las actividades de la administración pública, esta situación se precisa en el artículo 27 de la Ley de Planeación.

En cuanto al contenido del Plan Nacional de Desarrollo comprenderá:

- Objetivos
- Metas
- Estrategias
- Prioridades
- Se asignarán recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución
- Se coordinarán acciones
- Se evaluarán resultados

Además, se puede precisar que en el marco de lo que se define por Planeación, siguiendo a la Ley de tal materia, se trata de la ordenación racional y sistemática de las acciones que, en los ámbitos indicados, debe hacer para transformar la realidad del país, es decir, la Planeación debe ser contemplada como el marco de ordenación de las acciones, da la referencia también de en qué tiempo y con qué prioridad, el Ejecutivo Federal habrá de hacer uso de tales facultades, que pueden desembocar en proyecto de iniciativa de ley, reglamento, decreto o acuerdo.

En relación con lo anterior se señala en el artículo 4º, que el Ejecutivo Federal es responsable de conducir la Planeación Nacional del Desarrollo, con la participación democrática de los grupos sociales, en este precepto se reconoce la responsabilidad del Ejecutivo Federal y la participación de la sociedad, mientras que en el artículo 20 se reconoce la participación de aquélla en la elaboración, actualización y ejecución del Plan y de los Programas que se generen.

En función de lo anterior, la Ley de Planeación, en su artículo 9º, destaca que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y

conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Los titulares de las Secretarías de Estado, que sean coordinadores de sector, proveerán lo conducente, en el ejercicio de las atribuciones, que le confiere la Ley.

Todos los programas anuales incluyen aspectos administrativos y de política económica, también deberán ser congruentes entre sí y regirán durante el año de que se trate, así se puede denotar su vinculación con el artículo 2º de la Ley de Planeación, en cuanto a que éste precepto refiere a que la Planeación es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política.

Si en artículo 4º se hace notar la garantía de la participación de la sociedad, en artículo 14, encontramos que al elaborar el Plan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá considerar a las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos de los Estados y a los grupos sociales interesados; por lo tanto, ésta disposición hace efectiva la garantía de la participación, ya reconocida en el mencionado artículo 4º.

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tendrá lugar la participación y consulta los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere la Ley de Planeación.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, organismos empresariales y otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanentes, en los aspectos de planeación democrática, relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular, como se señala en el artículo 20 de la ley en la materia.

En el artículo 8, se prevé que los Secretarios de Estado, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, los Directores y Administradores de las entidades, que formulan los programas anuales antes referido, con las características señaladas, informarán al Congreso de la Unión del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en el Plan, en razón de su competencias que les corresponda, pues en tales programas anuales, se señala las acciones que desarrollarán esos servidores públicos, ya que contienen instrumentos de política económica sobre los

que hay que dar resultados de su aplicación.

Es importante señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 14 fracción IV, es quien cuida que el Plan y los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática mantengan congruencia en su elaboración y contenido.

De tal manera, el Plan tiene eficacia como instrumento para medición del desempeño respecto la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral, que también se vincula con el artículo 4º, que destaca que el Ejecutivo Federal es responsable de conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales.

La participación del Congreso de la Unión se dará cuando el ejecutivo formule y presente para aprobación de éste los proyectos de iniciativa de las leyes de ingresos y de presupuestos de egresos de la Federación, pues como se señaló se le tiene que asignar recursos para que ejecute las acciones previstas en el Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Teniendo en cuenta que los programas anuales es por donde se articulan las acciones de los demás programas y es en función de éstos por el cual el Ejecutivo solicita asignación de recursos para ser ejecutados adquieren relevancia porque de la ejecución que de ellos se hagan los secretarios de Estado al informar del estado que guarda su ramo tiene que informar del avance y cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que por razón de su competencia le corresponde así como también como coordinador de sector, pues como quedó anotado tienen que informar sobre el desarrollo y los resultados de los instrumentos de política económica y social que hayan aplicado en función de los objetivos y prioridades prescritos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Así, los programas anuales que contienen las acciones por las que la Administración Pública Federal desarrollará aquéllos programas, servirán para la integración de anteproyectos de los presupuestos anuales que elabora el Poder Ejecutivo Federal, mientras que el Poder Legislativo recibirá en el mes de marzo de cada año el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas y donde realizará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación al propio Plan.

Tanto el Plan y los programas, en su ejecución, podrá concertarse con los

particulares con las representaciones de los grupos sociales o con los interesados. Mediante el ejercicio de las atribuciones que la confiere la Ley, el Ejecutivo Federal, inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y de los programas.

Además de concerta e inducir le esta permitido la coordinación en la ejecución del Plan y los Programas deberá proponerse a los Gobiernos de los Estados, a través de los Convenios respectivos.

De conformidad con el artículo 28 de la Ley de Planeación, en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas antes referidos, se especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

En tal situación se puede conocer en el contenido del presente trabajo cómo el ejecutivo poco ha realizado en materia de inducción donde no existen las condiciones económicas para que la población puede encarnir sus acciones hacia donde el ejecutivo centra su proyecto y tal es el caso de que no se ha podido fomentar el ahorro, como tampoco los artículos que eran explotados, comercializados o producidos por el Estado ahora desincorporados y manejados por los particulares no han logrado el propósito de ser competitivos entre las empresa particulares que los manejan, puede notarse que esa transición de los bienes del Estado a particulares ha sido demasiado lenta por lo que al no existir una competitividad consolidada se han elevado los precios de esos bienes y no han tendido hacia la baja por consecuencia logica a que obliga la eficiencia de la estructura respecto a los que no la tienen, pues resultan que todas estan a un solo precio que por apreciación real es mas alto al que prevalecia hasta antes de su liberación dañando todavia más el poder adquisitivo de la población.

Por lo que respecta a los organismos descentralizados aun en manos del Estado el Ejecutivo Federal se manifiesta a terminar por los monopolios tanto públicos y privados y tal manifestación no puede ser valorada mas que de inexacta porque se trata de bienes estratégicos que tienen la situación de ser bienes necesarios para la economía nacional y aun cuando no se obtenga una ganancia cumplen con el fin de lograr un equilibrio social manifestado en que todos los sectores de la población tengan acceso a tales bienes.

Al parecer es del todo perverso el hecho de que sobre este tipo de organismo se

fomente la debilitación de estos sectores a través de los presupuestos para garantizar como mínimo su mantenimiento y mejora, pues son sectores demasiados castigados mediante las restricciones presupuestales que no les permite afrontar necesidades básicas de operatividad, por ello es cada vez más reiterado como se ha desmentido al Ejecutivo en turno por las manifestaciones de las agrupaciones sindicales de esos sectores cuando señalan las deficiencias, y a esto el Ejecutivo Federal en cada ocasión que tiene la oportunidad se manifiesta por desincorporar estos bienes por ser una carga y una estructura que si bien es funcional no es eficiente, a sabiendas que esta deficiencia él mismo la fomenta para crear ante la opinión pública una imagen negativa.

El otro aspecto a considerar del porque es imposible inducir a la población es por el hecho de que los bienes que han sido desincorporados cuentan con privilegios que se consideran exagerados pues cada vez que fracasan entra el gobierno a rescatarlos con dineros del pueblo y por señalar algunos puntos se encuentra las carreteras, el sistema bancario.

Por estas decepciones administrativas que se le presentan al ciudadano no encuentra espacio como para querer participar en las acciones que propone y aunque esto es meramente moral, de manera material no ha encontrado con la situación actual los medios posibles como para enrolarse a los objetivos que plantea y celebrar formalmente un acuerdo con el Ejecutivo Federal en términos del Plan Nacional de Desarrollo no da muy buenos antecedentes salvo que se pueda adquirir privilegios como los que actualmente tiene la banca o las carreteras.

En los supuestos anteriores, se formalizan convenios o contratos de cumplimiento obligatorio en los que las partes que los celebren, además de establecerse las consecuencias o sanciones que deriven de su incumplimiento, así en el caso del convenio con las Entidades Federativas, cuando haya controversia o incumplimiento conocerá la Suprema Corte de Justicia de la nación, mientras por el lado de los particulares se sustanciarán en los tribunales federales.

CONCLUSIONES

Primera.- La Nueva España antes de su independencia había consolidado una economía monopólica respecto del acaparamiento de tierras a razón de que los conquistadores en su país de origen seguían la práctica de la agricultura como la principal actividad económica, sin olvidar que en Europa encontró sólida repercusión las ideas y estudios realizados por Quesnay antes de la revolución Francesa de 1789, en el sentido de que la agricultura era la única actividad que tenía la capacidad de producir excedente o produit net y generar los mayores beneficios a la clase gobernante, éstas ideas incidieron fuertemente sobre los nuevos colonizadores por ello no fue extraño que en transcurso del tiempo las nuevas generaciones de españoles nacidos en el territorio conquistado (criollos) lucharan por las tierras despojando a los naturales de sus propiedades, siempre con el respaldo del régimen político establecido en la Nueva España sobre tales acciones, pues como se precisó en el punto denominado la ciencia económica desde la economía política previsto en el capítulo económico de este estudio, la agricultura era la base del desarrollo y progreso social capaz de producir a la clase gobernante el mayor excedente así como el sostenimiento de la estructura feudal, mientras Inglaterra, Francia y otras naciones de Europa tendieron a la evolución de mejores técnicas de producción con la utilización de maquinaria incursionando primeramente en el ramo agrícola que después se expandió hacia la minería y a los talleres manufactureros artesanales proceso que se dio a partir de 1750, este acontecimiento histórico conocido como revolución industrial tuvo como propósito fundamental acabar con la idea predominante y los privilegios que gozaba la actividad agrícola desde la percepción que Quesnay le había dado y también a su estructura jurídica-política que la servía de ropaje contra las acciones de otras actividades económicas, en su mayor auge de la revolución Industrial los propugnadores de este movimiento vieron triunfar su sistema económico en Inglaterra al ser reconocido en su sistema jurídico, derrocando la preponderancia que tenía la agricultura por el solo hecho de la innovación tanto en la producción de nuevas mercancías como en su cuantía lo que trajo consigo la situación de que tales productos fabricados con maquinaria se intercambiasen por otras obteniendo también excedente respecto a las que no eran producidas con maquinaria, así de la manera casi similar encontró su justificación como lo tuvo la agricultura en su auge respecto a la noción de la renta de la tierra que sostenía que los precios del intercambio se daba a partir del costo basado en la utilización de tierras fértiles de las que no lo eran, pues en éstas últimas se incrementaban los costos por cultivo mientras en las que la naturaleza les había dotado de mejores cualidades no se

contemplaba este tipo de costos, sin embargo los precios eran fijados a razón del costo total, es decir se fijaba a partir de producir en tierras menos fértiles.

Segunda.- El México independiente si bien encontró bases para su independencia en el fenómeno de la revolución Industrial también se encontraba subsumida en las antiguas estructuras feudales y con la latente invasión de las mercancías europeas elaboradas con las innovaciones tecnológicas del maquinismo, a razón de que tales países mencionados en la conclusión anterior tenían la imperiosa necesidad de comercializar sus productos sobre todos los demás países y regiones pero más directamente sobre aquéllos que todavía sustentaban a la actividad agrícola como preponderante, en el caso particular de México antes de su independencia tenía tales características, sus pobladores se encontraban desposeídos de todo tipo de bienes y los que les pertenecían ya les habían sido arrebatados, lo único que tenían en común era el sufrimiento de la explotación por parte de los españoles, lo que da una identificación de nacionalidad bajo circunstancias raciales comunes, pasando a la formación de un Estado independiente, es decir una asociación de hombres establecidos sobre un territorio determinado y sometidos a un poder supremo dado por ellos mismos, y cuando ello se dio se encontró que los que tenían capital ya se habían retirado del país dejando la misma estructura pero ahora sin financiamiento necesario como para sostener la funcionalidad de la economía agrícola y paulatinamente transitar hacia una incorporación al maquinismo ya consolidado en Europa, pues hay antecedentes de que Inglaterra sí se acercó y tuvo intenciones de hacer tratos de esta incorporación con autoridades de la naciente nación independiente

Tercera.- Que el Estado es aquella organización que tiene por contenido total la ordenación y regulación de la vida colectiva de un determinado pueblo así como la constitución de una voluntad superior del conjunto de los ciudadanos, garantizando la seguridad de los individuos para hacer posible el logro de fines tanto económicos como culturales, así se ha podido observar que el gobierno de aquéllos tienden a diversificar y ampliar las estructuras que favorezcan las actividades económicas que proporcionen primeramente el sustento económico de la estructura política-jurídica bajo la cual tiene el sustento de legalidad para después considerar el desarrollo y progreso del Estado en general, es decir, que los beneficios se den también hacia sus demás elementos integradores como lo es su población y su territorio, pues la presencia física del Estado se manifiesta principalmente en la existencia de un poder ordenador manifestada en la autoridad legalmente constituida y en la eficiencia de una voluntad limitada con relación hacia los particulares por preceptos jurídicos autónomos contenidos principalmente en la ley Constitucional.

Cuarta.- El artículo 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene fines subjetivo y objetivo que se configuraron en atribuciones otorgadas al Estado, ya que en este sentido aplica la política como arte y la política como ciencia del Estado en el ámbito económico desde el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 , pues por una parte pretende conducir a las masas hacia la satisfacción de los intereses colectivos señalados en los objetivos y metas del mismo, en reconociendo su participación en la elaboración del Plan y de su ejecución, así como también en la inducción que se reconoce en los artículos 20, 32, 40, y 41 de la Ley de Planeación, por otra parte, se aplica la política del estado como ciencia ya que en una planeación indicativa como lo es el Plan Nacional de Desarrollo, este se encuentra sometido a la evaluación anual cada mes de marzo, donde el titular del Poder Ejecutivo Federal informa de las acciones y resultado del Plan y de los programas además de que cuando rinda el informe que guarda la Administración Pública Federal, en la apertura del primer periodo de sesiones del Congreso General, debe hacer mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan y derivado de ello tiene la obligación de relacionarlas con el contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal con el propósito de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, como se destaca en los artículos 6º y 8º de la Ley de Planeación, y así con ello el Poder Ejecutivo Federal ejercer las atribuciones que le están permitidas en relación al fomento y regulación de la actividad económica social, política y cultural, considerando en el artículo 3º para tener conformidad con los objetivos y fines que establece la Constitución Mexicana, por lo que influirá en la vida nacional a través del análisis de los fenómenos del Estado.

Quinta.- Que si bien en cuanto al número y extensión de las atribuciones éstas varían al modificarse los fines que el Estado pretende alcanzar no hay que olvidar que a partir de la Segunda Guerra Mundial varios de los pueblos Europeos permitieron al Estado que asumiera atribuciones económicas ante el desequilibrio social y económico predominante donde una vez superados tales etapas empezó a perder fuerza ante los particulares su justificación de constituirse como agente económico ante una situación ya de equilibrio y prosperidad económica, por el caso mexicano el último de los desequilibrios sociales se presentó con la revolución de 1910 y hasta la fecha no ha podido la población mexicana en general transitar a una prosperidad económica donde el Estado y el gobierno tienen esa misión de generar esas condiciones pues su intervención es por demás necesaria y en ello puede ser realizada bajo el contexto de actos materiales, jurídicos, operaciones y tareas, ya que tal denominación de atribución, se da cuando se encuentra ya sancionado y establecido en la legislación positiva.

Sexta.- En el artículo 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran atribuciones del Estado respecto con los particulares que tienden al fomento, limitación y vigilancia aquéllos; sin dejar de considerar que también se reconocen atribuciones en cuanto a sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella, con el propósito de la satisfacción de una necesidad colectiva.

Séptima.- Que de conformidad con la teoría del acto jurídico el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000, es un acto formal y materialmente administrativo. Es un acto unilateral, creador de situaciones jurídicas individuales, donde los derechos y obligaciones que lo constituyen, solo existen para una persona determinada, con una extensión y contenido que varía de conformidad con una ley.

Octava.- Para que se genere un cambio en la estructura jurídica económica existente se parte de considerar los fenómenos de desequilibrio social, pues la política económica ha manifestado que si bien puede presentarse este tipo de perturbaciones la economía siempre podrá por sí sola lograr recuperar nuevamente su equilibrio, pues de los eventos acontecidos la actividad económica en cualquiera de sus etapas ya sea en la producción, distribución y el consumo, volverá a la normalidad por el hecho de que en la retribución recobrará lo perdido ya que en la adquisición de ciertos bienes se elevarán sus precios y solo los que tengan suficiente capacidad económica los podrán poseer, pero no así la colectividad y será a través de los elementos que proporciona la economía política para destacar respecto al intercambio de equivalentes el predominio de una actividad sobre otra ya que hay que tener presente que un gobierno no diseñará una estructura jurídica que no garantice mejores resultados de la ya existente, como en el pasado lo fue la escuela liberal que forjó la frase dejad hacer, dejad pasar, tratando de restarle fuerza a la actividad de la agricultura.

Novena.- El Estado empezó a ensanchar su participación en la economía, de acuerdo con los fines que persigue, estos pueden ser políticos, de prosperidad y de equilibrio social, éste último elemento que antaño no se consideraba que en la actualidad es uno de los más importantes en los Estados, siendo sobre el desarrollo de estos fines donde la política económica hace su intervención el Estado sin llegar a conducirse con discrecionalidad, y donde encuentran campo de acción las diversas doctrinas de políticas económicas, como la liberal, la planificada o socializada y la mixta o tercer camino, es decir, que niega al liberalismo pero que se encuentra alejado del comunismo.

Décima.- El Estado interviene en lo económico o social cuando se presentan los desequilibrios sociales que generan las desventajas excesivas entre las clases sociales, tanto en sus ingresos como en aquellos bienes que son benéficos para toda la colectividad y que poseen algunos cuantos.

Décima Primera.- También se da esta intervención del estado cuando se presentan desequilibrios económicos, respecto de situaciones donde alguno de los factores de la producción, no esta obteniendo una retribución correcta o se detecta que se está aplicado un método de la ciencia económica que no permite a determinado factor de la producción dar lo más óptimo posible en cuanto a su utilización, por lo que el Estado afecta la esencia de propiedad de tal factor.

Décima Segunda.- El materialismo histórico da la referencia de que de las relaciones de producción que se da entre los individuos dentro de un Estado, formará la estructura económica de la comunidad, base real sobre la que se eleva una superestructura jurídica y política, presentándose en las relaciones sociales, respecto de la producción, la situación de generar a un explotador y a un explotado, es decir, los que son dueños de los medios de producción explotan a los que no tienen esos medios, determinadas por la relación de propiedad; además, las relaciones técnicas de la producción también se ven afectadas, pues hay quienes tienen la dirección de la producción y los que no la tienen de toda la producción, es decir, directores y dirigidos, que se guían bajo la noción de la división del trabajo.

Décima Tercera.- En la economía mixta participa el Estado y la iniciativa privada, se desarrollo realiza bajo un crecimiento simbiótico, donde hay reciprocidad en ellas para existir económicamente, pues parte de la noción de que al Estado le corresponde crear aquellas condiciones generales, jurídicas y sociales que forman una especie de marco dentro del cual el ciudadano puede desarrollar sus iniciativas de forma libre y productiva, la libre iniciativa encuentra limitantes cuando se presentan las áreas económicas catalogadas como estratégicas, en la que únicamente aquél puede explotarlas.

Décima Cuarta.- La empresa pública no constituyen monopolio, siempre lleva implícito el objetivo de lograr que sea concurrencial respecto de los bienes y servicios que produce o genera el sector público , es decir, aunque opere con subsidios, tiene como misión satisfacer determinadas necesidades de los particulares, recurriendo de manera voluntaria para adquirirlos, aunque los precios se determinen o controlen públicamente y que en términos del Plan Nacional de Desarrollo éstos se fijarán de acuerdo a la política de eficiencia y equidad y no con

propósitos meramente recaudatorios o por su impacto sobre el nivel general de precios.

Décima Quinta.- La relación Estado-Sociedad en el ámbito económico, en una economía mixta, se incorpora en la Constitución Política, la Ley secundaria y para evitar deficiencias e intervenir en la economía sin discrecionalidad se apoya en la Política Económica, donde armoniza la injerencia en la economía, jerarquizando los mecanismos de intervención estatal en un plan indicativo nacional, generado consensualmente, sometiendo a la economía a esquemas razonables, garantizando a todos espacios y derechos limitados con la participación de la sociedad civil por el interés general del Estado. Así, ya no sólo es la superestructura política de la sociedad, sino un factor de funcionamiento y desarrollo de las empresas privadas.

Décima Sexta.- La política económica y la planeación son instrumentos que dan cuenta de la intervención del Estado en la economía, además de considerarse como disciplinas y técnicas explicativas a nivel científico que permiten evaluar la ejecución de las acciones contenidas en la planeación y el logro de los objetivos y fines de carácter nacional. De tal circunstancia, la planeación para el desarrollo integral del país, debe tender hacia los fines y objetivos que ya tiene señalados la propia Constitución, en cuanto a que en ella se contempla los principios del ordenamiento jurídico superior, por tanto se puede decir que lo destacado en la Constitución es que es un Plan General de la Nación, y es en virtud de sus principios y normas que el Plan Nacional de Desarrollo debe orientarse.

Décima Séptima.- Que es la Administración Pública Federal, la infraestructura jurídica por donde se apoya el Poder Ejecutivo Federal, pues es la parte de un poder, que ha recibido del poder político del Estado la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de intereses generales señalado en los negocios del orden administrativo y, de conformidad, con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aquélla se debe conducir con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo no debe contradecir los principios y normas de la Constitución, ya que la Ley de Planeación, en términos del artículo 2º, enmarca principios que son existentes y que no va en contra de la Constitución Mexicana, pues la planeación no debe ser un medio que se desborde o que se salga del marco legal, no teniendo validez la justificación de apartarse del marco normativo y de los principios que aquélla consigna para cumplir o lograr sus objetivos o prioridades; ya que si se realiza alguna transformación de la estructura jurídica que modificará la realidad será con apego a los principios rectores que se destacan en la Constitución, como el ordenamiento superior.

Décima Octava.- En la organización administrativa, a diferencia de la organización de los poderes para el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, el Poder Ejecutivo Federal como poder que se le ha dotado de un poder político, se estructura y ordena en diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo por relaciones de jerarquía y dependencia, donde el titular de tal poder, el Presidente de la República, es el Jefe de tal estructura, es decir, es el Jefe de la Administración Pública Federal, donde se logra una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado, pues el Ejecutivo visto como parte que ejerce el Supremo Poder de la Federación, tiene relación con los otros dos poderes pero no de manera subordinada como lo es en cuanto a la administración pública ya que la Ley de Planeación, en su artículo 9º, destaca que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Los titulares de las Secretarías de Estado, que sean coordinadores de sector, proveerán lo conducente, en el ejercicio de las atribuciones, que le confiere la Ley; esta situación se vincula o relaciona con el artículo 1º, fracción I de la Ley en estudio, pues señala las normas y principios sobre las cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal

Décima Novena.- Que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se reconoce el poderes de decisión, de mando, principales elementos en cuanto a que los objetivos, metas y logros que consigna aquél, se pueden hacer ejecutables en virtud de tales poderes, pues implica ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo o negativo.

Vigésima.- Que la noción de decreto, refiere a determinación, decisión o resolución de un órgano con un poder público competente, así el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000, es un decreto presidencial, aunque se hace notar que se tomó como fundamento constitucional el artículo 89 fracción I, lo cual es adecuado respecto a que se enmarca en las nociones de un decreto presidencial, situación que se acentúa en el artículo único transitorio donde se destaca la rúbrica de cada uno de los titulares de las Secretarías de Estado, destacándose que la rúbrica del Procurador General de la República no se encuentra en tal documento, por lo que en términos del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no tiene la obligatoriedad de conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Vigésima Primera.- Se destaca que la estructura económica, que se formó hace 25 años, se basó con sectores paraestatales mientras que con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se modificó la estructura económica e inicio la privatización de las empresas públicas, aligerando la carga y fortaleciendo las finanzas del Estado, y el ahorro público pero no así de la población que al apreciarse lo lento que ha sido que las empresas que ahora manejan esos bienes han generado elevación en los precios de los mismos y sólo han propiciado dañar más su poder adquisitivo y esto es grave por que entre las empresas parece existir un convenio en ese sentido para obligar a pagar esos precios y por lo mismo la profecía del gobierno de que la competitividad genera precios bajos o accesibles ha sido una falacia con la cual ha engañado a la población y de la que es responsable por causar perjuicios a la población, a la economía nacional y al abasto popular.

Vigésima Segunda.- Para el actual gobierno, es esencial el sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva, misma que no se dará por los hechos preeminentes en que se encuentra la población para que pueda tener fomento en el ahorro de la población y de las empresas y al parecer la infraestructura no podrá crecer de manera que haya expansión de la capacidad instalada de la economía ya que en la insuficiente dotación de presupuesto para hacer eficiente a los organismos descentralizados que producen insumos de uso generalizados que provee el sector público no se pueden lograr

Vigésima Tercera.- Las finanzas públicas estarán ante presiones por la atención al gasto que se tiene que realizar en materia social e infraestructura, se contempla que en los presupuestos subsiguientes se contemplen erogaciones por decisiones o insuficiencias de años anteriores, así como el desequilibrio financiero en sistema de seguridad social, reestructuración de la cartera crediticia de la banca que originará crear reservas presupuestales preventivas, o considerar las obras concesionadas que no han dado los resultados esperados, lo que apoyará el gobierno federal.

Vigésima Cuarta.- A los particulares y a la población en general se le deja como opción la inducción ante situaciones den todo desfavorable, mientras que a las agrupaciones se le deja el convenio para concertar las acciones del Plan y de los programas que de éste se deriven; por lo que corresponde a los Gobiernos de los Estados, tienen el convenio de coordinación de acciones que se señalan en el Plan y de los programas que se deriven.

Vigésima Quinta.- La concertación con Entidades Federativas o con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados, se formalizan con convenios o contratos de cumplimiento obligatorio en los que las partes que los celebren, en las que podemos notar la existencia de derechos

subjetivos que pueden ser lesionados, además de establecerse las consecuencias o sanciones que deriven de su incumplimiento, así en el caso del convenio con las Entidades Federativas, cuando haya controversia o incumplimiento conocerá la Suprema Corte de Justicia de la nación, mientras por el lado de los particulares se sustanciarán en los tribunales federales.

Vigésima Sexta.- Como se puede apreciar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cumple en cuanto a sus formalidades de ser instrumento por el cual ordenar y por la que encuentra justificación el Estado en su función de ser rector y dirigir la economía global a través de la planificación, armonizando la injerencia estatal en la iniciativa privada, en el entendido de que armonizar es conservación del conjunto un concierto universal y por tal se trata de un instrumento de política económica. Habiendo ordenado la economía la va regular a través de los mecanismos de las técnicas de policía, licencia y fomento que se expresan como control de precios, prohibiciones, salvo licencia o permiso, controles de salario, protección al consumidor.

Vigésima Séptima.- La economía mixta siendo la forma de cómo el Estado tiene presencia en la economía y que se manifiesta en tres factores la empresa pública, la planeación indicativa y la garantía de la iniciativa individual y la libertad de los consumidores, se puede apreciar que en este sexenio se ha visto demasiado afectado este sector de la empresa pública donde ya se dejó anotado la falta de controles que exijan su mayor efectividad en la producción de bienes y servicios necesarios para la población y para la economía, ya que es en el contexto de que este sector participa en donde hay insuficiencia por la fuerzas del mercado y que se refleja en cualquiera de su etapas del proceso económico: producción, distribución y consumo de bienes y servicios que se encuentran en manos de los particulares en cuanto a lograr una optimización deseada en el proceso productivo se denota que en la actualidad ambos sectores tanto privados como públicos no han logrado tal optimización, por su parte las estructuras privadas que se posesionaron de las muchas de las empresas públicas que se desincorporaron por la justificación de que no eran eficientes en sus procesos productivos y que era ya una carga pesada para el Estado no han podido consolidar un eficaz marco de competitividad entre ellas lo que ha generado elevación de precios afectando la etapa de consumo pues la población se ve ante precios comunes que salen del margen posible para adquirirlos e incluso pareciera que existe un acuerdo entre tales dirigido a que tengan una ventaja exclusiva indebida causando perjuicio al público en general. Mientras que por el sector público esta gravemente dañado por no ejercer sobre ellos controles eficaces de productividad incursionando en falta de responsabilidad de hacerlo eficientes por parte de los directores, a coordinadores de sector y así mismo el

Poder Ejecutivo Federal, atacando así las garantías que exige la economía es decir proporcionar las exigencias mínimas de funcionamiento de mercado donde los particulares tengan espacios verdaderos de participación en la actividad económica, es decir en la actividad organizada para la producción o el cambio de bienes y servicios satisfaciendo necesidades tendientes al fomento del ahorro y de la inversión como lo propone el Ejecutivo Federal a través del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ya que también no hay hacia las estructuras particulares que se han beneficiado de la liberación de los sectores una fiscalización que permita conminarlas a que sean eficaces sobre los medios que productivos que ahora se encuentran en su manejo.

PROPUESTA DE REFORMA.

Se propone que sea modificado el artículo 30 y 31 de la Ley de Planeación en virtud de que si la planeación esta sustentada en los principios que se destacan en el artículo 2º a saber:

- Fortalecimiento de la soberanía,
- Preservación y perfeccionamiento de la democracia como sistema de vida,
- La igualdad de derechos,
- Satisfacción de necesidades básicas,
- Mejorías en todos los aspectos de la calidad de vida para lograr una sociedad más igualitaria,
- Respeto de la garantía individuales, de las libertades y derechos sociales y políticos,
- Fortalecimiento del Pacto Federal,
- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo

Y en función de lo anterior:

Retomando la noción de que el Plan Nacional de Desarrollo así como sus programas se tiene que desarrollar por medio de un programa anual para la ejecución del Plan y que en razón de los mismo se autoriza un presupuesto y se realiza una evaluación anual cada mes de marzo, donde el titular del Poder Ejecutivo Federal informa de las acciones y resultado del Plan y de los programas además de que cuando rinda el informe que guarda la Administración Pública Federal, en la apertura del primer período de sesiones del Congreso General, debe hacer mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan y derivado de ello tiene la obligación de relacionarlas con el contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal con el propósito de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas

Destacando que la planeación deberá llevarse como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y que deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política,

Considerando que el Plan tiene eficacia como instrumento para medición del desempeño respecto la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral, y

que esto se vincula con el artículo 4º, que destaca que el Ejecutivo Federal es responsable de conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales,

Señalando que éstos programas anuales incluirán aspectos administrativos y de política económica y que regirán durante el año de que se trate las actividades de la administración pública que se precisa en el artículo 27 de la Ley de Planeación,

Acentuando que el Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para que en el ejercicio de la atribuciones Constitucionales, legales y en las diversas ocasiones previstas por la Ley de Planeación haga las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones al Plan,

Indicando que la participación que tiene el Congreso de la Unión se da una vez aprobado el Plan y los programas que se deriven de aquél no así en su elaboración, su intervención se dará cuando se evalúe las acciones y resultado del Plan en el mes de marzo así como cuando rinda el informe del estado que guarda la Administración Pública Federal y cuando se revise el contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal con el propósito de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas Ejecutivo Federal formule los proyectos de iniciativa de las leyes de ingresos y de presupuestos de egresos de la Federación.

Se hacer notar que:

- Por disposición legal determinada en la Ley de Planeación solo el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas sectoriales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación
- Los programas institucionales, regional, especial, así como el anual no serán publicados en el periódico oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- En términos del artículo 74 fracción IV, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, la revisión de la Cuenta pública que tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público y su reglamento no contempla la circunstancia publicar en el Diario Oficial de la Federación, los

resultados de la revisión hecha la gestión financiera del presupuesto de egresos de la Federación.

- Los programas anuales tienen una función importante en el desarrollo de las acciones de la Administración Pública Federal para el logro de los objetivos y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo pues es por donde se articulan las acciones específicas de política económica y social de forma anual convirtiéndose en un instrumento previsor tanto para todos los sectores de la población como para los agentes económicos, ya que en ellos se pueden dar a conocer las proyecciones que el Ejecutivo tiene para lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, además de que siempre serán realizables pues cuentan con recursos económicos, poder político y legal para su consecución además de que en estricto sentido al momento de evaluación poder determinar responsabilidades cuando existan desviaciones, irregularidades o incumplimiento por parte de los funcionarios de la Administración Pública Federal derivado de los resultados de los programas anuales ya ejecutados.

Lo que trae por resultado que:

Al no conocer tanto los programas anuales como sus resultados se vulnera el principio señalado en el artículo 2º fracción II de la Ley de Planeación, que refiere a la preservación y perfeccionamiento de la democracia como sistema de vida, ya que entendida la democracia desde este ámbito como la autodominación de todos por todos para el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Porque al no publicarse los programas anuales en el Diario Oficial de la Federación así como tampoco conocer los resultados de las revisiones hechas al Plan y los Programas Sectoriales por la Cámara de Diputados a través de la revisión de la cuenta pública o cuando el Congreso de la Unión cita a comparecer a los Secretarios del Despacho para informar del estado que guardan sus respectivos ramos y como responsables del programa que este a su responsabilidad, no es posible determinar de manera real cuales serán las acciones específicas que habrán de tomar para cada dar cumplimiento a los propósitos que el Ejecutivo se obliga a través de la Planeación Nacional, así como conocer de las desviaciones ocurridas en la ejecución y determinar responsabilidades administrativas y políticas a los encargados de la ejecución, pero en esencia conocer respecto a la eficacia de la gestión y ejecución del Estado sobre el desarrollo integral del país y el grado de consecución de los fines y objetos económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando en duda la misma autodominación del Estado en el ámbito económico, pues en términos del ordenamiento jurídico superior de México, como lo es la Constitución Política, será a partir del efectivo

cumplimiento de la Planeación Democrática como entonces se tendrá la plena concurrencia al desarrollo económico nacional del sector social y privado con bases seguras de que el Estado habrá de cumplir con sus metas, objetivos y prioridades sin vulnerar o incurrir en violaciones a las disposiciones legales procurando siempre el interés general señalado en el artículo 25 de la Constitución Mexicana.

Considerando lo antes expuesto, se propone que el artículo 30 y 31 de la Ley de Planeación sea modificado para quedar como sigue:

"artículo 30.- El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación".

"artículo 31.- El Plan y los programas programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso las adecuaciones consecuentes al Plan y a los programas, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación".

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Jacinto Faya Viesca
Rectoría del Estado y Economía Mixta.
México.
Porrúa, 1985.
296 p

Secretaría de Programación y Presupuesto
Aspectos Jurídicos de la Planeación en México.
México.
Porrúa, 1981
619 p.

Fernando Garrido Falla
Problemática Jurídica de los Planes de Desarrollo Económico.
Madrid.
Ediciones Darro, 1975.
167 p.

Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho.
El Derecho en los Planes de Desarrollo Económico y Social de México.
México.
UNAM. Facultad de Derecho, 1964.
135 p.

Mario de la Cueva
La Idea del Estado.
México.
UNAM, 1980.
414 p.

Crossman, R.H.S.
Biografía del Estado Moderno.
México.
Fondo de Cultura Económica, 1974.
385 p.

Fischbach, Oscar Georg

Teoría General del Estado.
Barcelona.
Ediciones Labor, 1928.
115 p.

Francisco Porrúa Pérez
Teoría del Estado.
México.
Porrúa, 1996.
531 p.

Jaime Orlando Santofimio G.
Acto Administrativo: Procedimiento, eficacia y validez.
México.
UNAM, 1988.
251 p.

Roberto Rios Elizondo
El Acto de Gobierno: Poder y el derecho administrativo.
México.
Porrúa, 1975.
239 p.

Gabino Fraga
Derecho Administrativo.
México.
Porrúa, 1996.
506 p

Jorge Olivera Toro
Manual de Derecho Administrativo.
México.
Porrúa, 1988.
382 p.

Cámara de Diputados, LV Legislatura
Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones.
México.
Porrúa, 1994.
12 volúmenes.

Carlos Salinas de Gortari

La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía mixta.
México.

Porrúa, 1985.

469 p.

Felipe Tena Ramirez

Derecho Constitucional Mexicano.

México.

Porrúa, 1992.

651 p.

Jorge Witker V.

Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas: Las Economías Mixtas.
México.

Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

30 p.

Maurice Dobb

Introducción a la Economía.

Colombia.

Fondo de Cultura Económica, 1976.

90 p.

Armando Labra M.

Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas: Modelos de Desarrollo.
México.

Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

30 p.

Oscar Lange

Economía Política

México.

Fondo de Cultura Económica, 1975.

332 p.

Martha Harnecker

Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico.
México.

Siglo Veintiuno editores, 1988.
296 p.

Rosario Green.

Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas: Los Organismo Financieros
Internacionales.

México.

Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.
30 p.

Secretaria de programación y presupuesto.

Aspectos Jurídicos de la Planeación en México
México

Porrúa, 1981.
612 p

Miguel Acosta Romero

Teoría General del Derecho administrativo
México

Porrúa 1995
1048 p.

Teodosio Lares

Lecciones de Derecho Administrativo, fascimil
México

Unam 1978
407.

Américo Saldivar o otros

Estructura Económica y Social de México
México

Editorial Quinto Sol, S.A de C.V., 1988
264 p.