

301809

30

2y



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

**ESCUELA DE DERECHO**

Con Estudios Incorporados a la Universidad Nacional  
Autónoma de México

**INFLUENCIA DEL DERECHO ECONOMICO EN  
LA ADMINISTRACION MACROECONOMICA  
MEXICANA**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**AMADOR PUENTE ESPARZA**

**FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

AGOSTO DE 1986



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE GENERAL

Prólogo.....	X
Antecedentes.....	1
CAPITULO I. DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA ECONOMIA.	
1.- Ubicación del Derecho Administrativo de la Economía...	5
2.- La Administración Pública.....	7
3.- Análisis del Sistema Macropolítico.....	11
4.- Importancia de la Moral Democrática y el Sistema Político.....	19
5.- Personalidad Jurídica del Estado Mexicano.....	22
CAPITULO II. FENOMENOS QUE INFLUYEN EN LAS POLITICAS ECONOMICO-FINANCIERAS DEL ESTADO MEXICANO.	
1.- Influencia de Tendencias Sociales, Económicas, Científicas y Tecnológicas en la Administración Pública.....	27
2.- Consideraciones para la elaboración de Políticas Económico-Administrativas.....	36
3.- El Obstáculo de la incertidumbre en las Decisiones --- Económico-Administrativas.....	59
4.- El Criterio del Derecho Económico Administrativo debe inclinarse al Interés Nacional.....	64
CAPITULO III. CONTROLES DEL ESTADO EN LA ECONOMIA NACIONAL	
1.- Medios Técnico-Jurídico para la Intervención del Estado en la Economía Nacional.....	68
2.- El Sistema de Economía Dirigida en el Derecho Económico Mexicano.....	76
3.- Fundamentos Constitucionales del Derecho Administrativo Económico Mexicano.....	86
4.- Planificación de la Economía Nacional Mexicana.....	96

**CAPITULO IV. CREACION DE RECURSOS ECONOMICOS POR EL ESTADO.**

1.- El Patrimonio Nacional de acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales.....	106
2.- La Naturaleza del Crecimiento Económico y la Asesoría Macropolítica.....	108
3.- México y sus Políticas en el Plan Nacional de Desarrollo. Bases Jurídicas.....	114
4.- Control de la Economía a través de Políticas Tributarias.....	123
5.- Los Empréstitos y su fundamentación jurídica.....	129
6.- Políticas Monetarias: su eficiencia e ineficiencia.....	133

CONCLUSIONES.....	141
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	145
-------------------	-----

## P R O L O G O

La realidad política, económica y administrativa de nuestro país, creo que da crédito a la elaboración de la presente investigación; no obstante el agrupamiento cada vez más numeroso de materias de especialidad administrativa, sé que debido a ello, se ha venido perfilando en el orden jurídico la Ciencia de la Administración de la Economía, no pudiendo quedar al margen la atención de los legisladores para avocarse a la creación de leyes al respecto, y dar nacimiento a lo que hoy conocemos como el Nuevo Derecho Económico, que no es otra cosa que el resultado de una exigencia social para regular la actividad económica del Estado.

El propósito de la siguiente investigación consiste fundamentalmente en aportar a esta nueva ciencia del Derecho Económico un poco, de lo mucho que existe de información teórica, sobre las investigaciones realizadas por estudiosos de la materia ( regulación administrativa económica ) -- tanto de Estados Unidos, Europa, México y Sudamérica. Debe quedar claro que el estudio metodológico del Derecho Administrativo Económico se dificulta, toda vez que su contenido no es estrictamente jurídico, sino que también en vuelve principios económicos que necesariamente deben ser tomados en cuenta por el legislador para así poder adecuar objetivamente las normas jurídico-económicas a la actividad rectora del Estado en la economía nacional. La presente investigación se funda en mi entusiasmo y pasión por todo aquello que se relaciona con las actuales y aún las anteriores políticas económico-administrativas del Estado. En esto no solo pienso en el Estado mexicano, sino en todos y especialmente en aquellos de los cuales se pueden aprender cosas positivas; técnicas que ayuden a sanear nuestras políticas en materia económica y por ende la Administración Económica de México.

Como ya lo afirmó el maestro Miguel Acosta Romero... " el derecho no es un obstáculo al cambio social, pues como instrumento que regula pacíficamente las relaciones interhumanas en una sociedad, así como las de ésta con otra, de la comunidad internacional, no es un fin en sí, sino como ya se dijo, un medio del que dispone la humanidad, para alcanzar cada día, metas más humanas, dignas y de justicia social y su contenido deberá cambiarcuantas veces lo considere la sociedad que lo crea, para adecuarlo a las --

necesidades políticas, económicas, sociales y culturales que requiere esa - sociedad." Prueba de todo esto, es la sorprendente obra legislativa en materia económica realizada en los últimos años; sé además, que este ha sido un camino intrincado pero no difícil de superar. Asimismo, el maestro Andrés Serra Rojas dice que ... " Las tareas más importantes y complicadas del Estado se hacen sobre la marcha ( apremiados por los difíciles problemas nacionales e internacionales ) que no admiten demoras o esperas, ni se logran comprobaciones efectivas, dejando que el tiempo acredite los resultados de una labor que es crítica del sistema en que vivimos, analítica de la legislación y de la doctrina imperante, al mismo tiempo que constructiva, porque colabora con la formación y perfeccionamiento de una política necesaria para impulsar el desarrollo jurídico y económico del país."

Salvo la mejor opinión del lector, considero que me he apoyado en la más sólida y selecta bibliografía sobre el tema, mereciendo especial encomio de mi parte todos y cada uno de los autores citados.

## ANTECEDENTES

Desde los tiempos más lejanos de la historia, han existido principios de Administración Económica. En Egipto, en la -- época de Ramsés, existía un manual de jerarquía. En China, en el año 500 a.C., existió un manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma también se observan estructuras economico-administrativas.

Desde luego, en la Edad Media y el Renacimiento hubo -- sistemas de Administración que se van perfeccionando y agrandando cada vez más. La Administración Económica moderna ha visto ampliada cada vez más su estructura, misiones o cometidos, que podríamos decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del Estado.

Es difícil, de todas formas encontrar un punto de partida en la historia para poder señalar con precisión el nacimiento de un Derecho Administrativo de la Economía, debido a las profundas transformaciones económicas, políticas, y sociales que ha experimentado el Estado desde fines de la Edad Media y del Renacimiento, que es desde donde se empieza a gestar la concepción del Estado moderno.

Las circunstancias del Estado moderno obedecen a causas que se aprecian a partir del siglo XV, como son la concentración de un poder central único frente a los demás, la lucha que se desarrolló entre el poder feudal, el poder de las ciudades, el de los reyes, el clero representado por el papado y, por otra parte, el Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico que, a través de una serie de batallas armadas e ideológicas, culminaron con la -- paz de Westfalia de 1648. Surgió así el principio de que el Esta

do es soberano y tiene facultad para imponer su régimen jurídico-interno y establecer políticas económicas internas y externas. - La era de los descubrimientos geográficos, la imprenta, las nuevas concepciones filosóficas y la revolución protestante, también influyeron en la creación de las políticas económicas estatales.

La Administración Pública Federal Mexicana en materia económica no ha permanecido estática a través del tiempo; ha experimentado cambios no solo de tipo accidental, sino modificaciones esenciales en su estructura. Las modalidades de las políticas económico-financieras han sido consecuencia lógica del crecimiento de la población, de los problemas económicos y sociales y de la ideología del Estado mexicano.

El Derecho Administrativo de la Economía en México, adquiere relevancia constitucional a partir de la Carta de Querétaro en 1917, anterior a la Carta Alemana de Weimar de 1919. Establece la propiedad como función social pilar esencial del sistema de economía mixta que ha construido en su evolución social y política.

Desde el importante artículo 27 constitucional que entrega a la nación el origen de toda propiedad, hasta las últimas reformas constitucionales de 1983, la rectoría del Estado ha sido factor determinante de su desarrollo democrático, armonizado con las libertades individuales, especialmente el artículo 5° que reconoce la libertad de trabajo, principio de la libre concurrencia base de una economía privada o de mercado.

En cuanto a la legislación secundaria, desde la década de los veinte, el legislador ha venido legitimando la intervención estatal, nacionalizando sectores estratégicos como la energía eléctrica, los ferrocarriles, el petróleo, la banca y otras áreas.

Pese a ello, el Derecho Administrativo de la Economía -- [ Derecho Económico ] no ha logrado, en materia de legislación, -- una estructura acorde con su desarrollo económico. En los últimos años, los juristas y abogados han comenzado a formarse en los principios del derecho económico, rompiendo los esquemas formalistas -- que centraban su atención en las codificaciones sistemáticas.

Los avances jurídicos en materia de planificación, y la producción legislativa de contenido económico en los últimos años, plantea enormes desafíos que los juristas tendremos que afrontar -- con métodos abiertos y creativos que nos alejen de visiones estáticas y regresivas, a fin de desarrollar y utilizar el derecho económico, como instrumento que haga realidad la democracia económica -- postulada en el artículo 3º de nuestra constitución política.

En síntesis, los antecedentes de nuestra disciplina es -- tán en la Constitución de 1917 actualizada y que lejos de postular una suerte de economía liberal refuerza y legitima la presencia -- rectora del Estado, facultándolo para planificar en forma concertada e indicativa el desarrollo económico y social de México.<sup>1</sup>

La simplificada estructura de la Administración Pública -- en las últimas décadas del siglo pasado dista mucho de parecerse a la complejidad burocrática del Estado Federal Mexicano de 1920, -- hasta un poco antes de la época del Presidente Calles. No obstante el gran desarrollo administrativo de la época de 1917 a la de -- 1970, la Administración Pública Federal en materia económica experimentó cambios impresionantes en los últimos 20 años.

---

<sup>1</sup>Witker, Jorge. Derecho Económico, pp. 16 y 17. UNAM.

El manejo de un presupuesto que ha aumentado considerablemente en los últimos 20 años y el desmesurado crecimiento de población, con las consecuentes presiones de un país con muchas necesidades, ha obligado al Estado no solo a aumentar su campo de acción en las políticas económicas del país, sino también a ensanchar su aparato burocrático.

En los últimos dos sexenios las autoridades paraestatales crecieron a un ritmo no previsto por ningún estudioso en materia de administración económica, como lo explicamos en un capítulo subsecuente. La necesidad que el Estado ejerciera una rectoría indiscutible en muchos campos reservados anteriormente a la iniciativa privada, propició la creación de organismos de la administración pública a fin de poder intervenir en los procesos de cambios económicos. Dado este exorbitante crecimiento de la administración pública, el gobierno federal inició hace aproximadamente 20 años un intento de reforma en las estructuras y funcionamiento de la administración pública federal, afectando más que nada a sus políticas económico-financieras.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública fueron los primeros instrumentos jurídicos que el Estado en sus diferentes administraciones a fin de programar y evaluar sus políticas se propuso dar congruencia y coherencia a una administración que en muchos aspectos era obsoleta.

## CAPITULO I. DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA ECONOMIA.

### 1.- Ubicación del Derecho Administrativo en la Economía.

El maestro Santos Briz<sup>1</sup> nos dice que junto al derecho privado económico se ha originado en las últimas décadas, a través de transformaciones múltiples, pero con progresos constantes, un Derecho Administrativo Económico autónomo. Este Derecho es el conjunto de instituciones y medidas jurídicas con las que el Estado interviene con carácter estructurador y con medios administrativos, ya que el ordenamiento jurídico privado, ya actúe por sí misma con carácter económico.

El derecho administrativo económico ( Derecho Económico ) es una parte autónoma del llamado Derecho Administrativo Especial. En la sistemática y dogmática jurídica administrativa se antepone la parte general, en la que se exponen las doctrinas generales del derecho administrativo. El Derecho Administrativo Económico, tan importante para la administración, la economía y para la posición jurídica de cada individuo, hasta ahora ha sido científicamente poco tratado. La dificultad de su materia radica en que no solo está estrechamente engranado con esferas de la ciencia de la economía del derecho privado de la economía y del derecho administrativo general, sino que también está en directa e importante vinculación con las cuestiones fundamentales del Derecho Constitucional y Político.

Como parte del Derecho Público, es decir, de las normas orgánicas que estructuran al Estado, Witker nos dice que el Derecho Económico conforma su arsenal normativo en relación a la polí

---

<sup>1</sup>Santos Briz, J., Derecho Económico y Derecho Civil, pp 84 y 85. Revista de Derecho Privado.

tica económica estatal. Es decir el criterio de especialización no es estrictamente jurídico, sino económico, lo que hace complejo su acercamiento metodológico.

Dicho criterio nos permite extraer al campo del derecho económico los ordenamientos macrojurídicos rectores de los agentes públicos o privados, en cuanto afecten la macroeconomía que va más allá de la relación inorgánica privada costo-beneficio individual. Es decir, el régimen jurídico de la empresa, como sujeto - productor para un mercado determinado de artículos de consumo, es parte del derecho económico, ( Derecho Administrativo de la Economía ) dejando fuera el tipo de sociedad y su carácter de comerciante, o de áreas propias del derecho mercantil.

Es decir, el criterio de especialidad no está dado por el individuo en particular, sino por la función productiva de tipo social que afecta al mercado y a los consumidores en general, función que, lógicamente, cumple la empresa privada o pública.

La conducta como empresario que cumple tareas registradas en el circuito monetario, está específicamente regulada por el derecho económico.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Witker, Jorge., Derecho Económico, p. 39 UNAM.

## 2.- La Administración Pública.

El esfuerzo que se ha hecho para crear una ciencia de la administración pública, nos ha conducido, muy frecuentemente, a una formulación de leyes universales o más bien dicho, a la aserción de que dichas leyes universales podrían ser formuladas para la administración pública. Quisieramos anticipar que en ninguna universidad del mundo o centro de estudios superiores existía académicamente hablando, la carrera, licenciatura, doctorado o como se le denomine, en ADMINISTRACION PUBLICA; no omitiendo mencionar que algunas autoridades en la materia la consideran como una especialidad dentro de lo que es la ciencia política.

En un intento de encontrar alguna analogía entre la ciencia de la administración pública, si es que así se le puede llamar, las ciencias naturales, las leyes putativas, etcétera, se encuentran delineadas con valores normativos de las distorsiones causadas por la incorregible mentalidad individualista, y de los presumiblemente irrelevantes efectos del medio cultural.

Constantemente se sostiene que los " principios de la administración pública " tienen una validez universal independientes, no solo de los fines morales y políticos, sino de la frecuente personalidad inconformista del individuo, así también como del medio cultural y social.

La primera dificultad para elaborar una ciencia en administración pública surge de la frecuente imposibilidad de excluir consideraciones normativas de los problemas de la administración pública. A la ciencia como tal, no le interesa el descubrimiento ni la explicación de valores normativos; más bien, la doctrina es general si bien no universalmente aceptado, la ciencia no puede demostrar valores morales, así como la ciencia no puede construir un puente en el enorme vacío que existe entre el mundo del "SER" y del "DEBER SER".

Mucho se podría ganar si el contrabando de valores morales para incorporarse a las ciencias sociales, fuese un comercio honesto y abierto. Algunos investigadores en esta rama del saber a menudo asumen que se encuentran aislados y protegidos de ser influenciados por la lluvia de valores de otras ciencias; sin embargo, a ellos les concierne el resultado al mismo tiempo que profetizan que es lo que menos les importa. La doctrina de la eficiencia es el punto clave de todo esto; se encuentra entretejida como un hilo casi invisible en las fibras de la literatura de la administración pública, como un objetivo dominante de la propia administración.

El objetivo de la administración es asegurar un máximo de resultado benéfico contemplado por la ley, y con un mínimo de recursos sociales. El término "recursos sociales" es lo suficientemente ambiguo para permitir cualquier interpretación, pero queremos sugerir que el concepto general envuelto en dicho término, es el de elevar el resultado al grado más alto de eficiencia con un mínimo de tiempo, dinero y esfuerzo.

El problema básico de la macroadministración como disciplina y como ciencia potencialmente hablando, es mucho más amplio y tiene mucho mayor repercusión en la sociedad que los problemas que puede tener la microadministración.

Otro problema que surge y que debemos tomar en consideración es la verdad ineludible de que una ciencia de la administración pública debe ser el estudio de ciertos aspectos del comportamiento humano. Para asegurarnos de esto, existen áreas de la administración pública en las que el comportamiento del hombre puede deliberadamente ignorarse, por no afectar el orden social; podríamos poner como ejemplo la contabilidad interna del Estado en sus variadas dependencias administrativas, etcétera. Estos en un determinado momento y en el peor de los casos, podrían tornarse en problemas intergubernativos y nunca en un problema social.

Pero la mayoría de los problemas de la administración pública, se desenvuelven entre seres humanos socialmente organizados; y el estudio de la administración pública es, por lo tanto, esencialmente un estudio del ser humano viviendo en sociedad, su comportamiento, de que manera se espera que va a actuar bajo determinadas circunstancias, para así estar en posibilidad de canalizar esas fuerzas masivas. Creemos que aquí cabe mencionar lo que Maquiavelo escribió allá por el año de 1513 en su obra EL PRINCIPE por lo que respecta al control de las masas sociales y a la manera idónea de dirigir un Estado. Nos dice: ¿Qué es en efecto un gobierno, sino el medio de contener a los individuos? - pues bien, el gobierno precisamente para eso está, para administrar la vida política, económica y social de su país, redundando todo esto en la administración pública.

Lo que marca la diferencia entre la administración pública y otras disciplinas como la psicología, las ciencias naturales, etcétera; nos encontramos que en primer término la administración pública necesariamente debe estar fundada en el derecho y por consiguiente el derecho (usando el verdadero sentido de la palabra) siempre tendrá como principio, procurar el bien común de la sociedad, ya que si existe algún otro tipo de ordenamiento que no tenga como fin la justicia, la libertad mismos que se traducen al bien común; no es derecho! - en segundo término las otras disciplinas que mencionamos anteriormente no necesariamente deben cumplir con este fin. La preocupación de la administración pública debe ser en todo momento el interés público.

Esperamos que con la definición que proporcionamos quede más clara la idea de lo que debemos entender por administración pública y para que sirva: "La Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Estado para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a -

recoger y definir la política general de una determinada nación.

En conclusión, y lamentablemente creemos que nos falta - mucho para poder decir que existe una " ciencia " de la administraci<sup>o</sup>n pública. Ninguna ciencia de la administraci<sup>o</sup>n pública en nin- guna parte del mundo puede ser posible a menos que:

- a) El lugar de los valores normativos quede aclarado;
- b) La naturaleza del hombre en el área de la administraci<sup>o</sup>n públi- ca sea mejor entendida y su conducta pueda hasta cierto grado - predecirse;
- c) Exista un conjunto de estudios comparativos de los cuales nos - sea posible descubrir principios y generalidades que trascien- : dan las fronteras nacionales y experiencias históricas particu- lares.

No olvidemos que " ciencia es el conjunto de conocimien- tos pertenecientes a una rama particular del saber con pretenci<sup>o</sup>n- de validez universal."<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Dahl, Robert A., The Science of Public Administration, - pp. 23-33.

### 3.- Análisis del Sistema Macropolítico.

La macropolítica se puede definir como la política que surge cuando una determinada sociedad humana y los representantes de su gobierno en su conjunto, participan en la determinación de sus intereses. Cuando las primeras páginas de los diarios, la televisión y la radio, difunden problemas como la deuda pública, estatización de la banca, el funcionamiento de las empresas parastatales, políticas educacionales, impuestos, inflación, desempleo, devaluación, producción petrolera, aumento al costo de los servicios públicos, etcétera - entonces estamos hablando en términos macropolíticos.

Se ha asumido por la teoría democrática tradicional que los representantes que llegan a los altos puestos de la administración estatal mediante el voto popular para representar precisamente al pueblo, deberían tener supremacía sobre cualquier otra institución administrativa, y en consecuencia, sobre cualquier subsistema que se desarrolle alrededor de éstos.

Continuando con el tema de la representatividad nos es posible exponer una proposición, el corolario, y una hipótesis. - La proposición es ésta: el sistema macropolítico provee canales de acceso no disponibles en otra forma para perseguir intereses dentro de la sociedad. El corolario es; los intereses que fracasan al tratar de ganar influencia en los subsistemas, pueden obtenerla a través del sistema macropolítico. La hipótesis es: la dispersión de intereses frustrados, intereses cuantitativos, y los nuevos intereses reclamados, encontrarán sus mejores oportunidades para enfrentarse a los ya existentes intereses equilibrados en el sistema macropolítico. Cualquiera de estos tres, dos o todos en combinación, darán prueba de la importancia de la representación macropolítica en una democracia.

En una democracia los representantes políticos solo pueden argumentar la legitimidad de sus actos por ser ésta la voluntad del pueblo invistiéndolo de una responsabilidad para con éste; deben ser capaces de argumentar y sostener que ciertas funciones oficiales les han sido delegadas y que no actúan por actos meramente personales o por usurpación.

Todo esto significa una parte primordial para la aceptación de los gobernantes en el desempeño de sus funciones en la sociedad. La moral democrática no se puede obtener a menos que los instrumentos centrales de la macropolítica sean representativos y a la vez efectivos. De aquí puede surgir la pregunta: ¿ Cuales serían las instituciones representativas legitimadas por el orden jurídico ( derecho ) en nuestro sistema ? - a nuestro criterio, serían " los Partidos Políticos, el Congreso de la Unión ( cámara de senadores y diputados ) y el Presidente de la República." - excluimos, como habremos visto a los Secretarios de Estado, al Regente del D.D.F. y algunos otros funcionarios de instituciones administrativas por considerarseles auxiliares del Poder Ejecutivo ( Presidente de la República ) y sin llegar a ocupar dichos puestos por mandato expreso del pueblo. A manera de redondear esto, diremos que cuando existe una verdadera representatividad, entonces el sistema macropolítico se torna democrático.<sup>4</sup>

#### EFFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES MACROPOLITICOS

Continuando con nuestra exposición, queremos dejar en claro que las funciones macropolíticas, están fuertemente concentradas en la Presidencia de la República como toda una institución que es, y que llega hasta sobrepasar la personalidad del Pre

---

<sup>4</sup>Redford, Emmette S., Democracy in the administrative State, pp. 107-122, Oxford University N.Y.

sidente de la República. Algunos autores, tanto nacionales como extranjeros, cuestionan el hecho de si existe realmente una democracia en México o existe un tipo de gobierno sui generis al cual le han denominado " Régimen Presidencialista," lo cual da mucho que desear. Primero habría que ver porqué se le ha calificado de tal forma. Algunos piensan que se debe a que en nuestro país más bien existe, una sucesión presidencial, lejos de existir una elección democrática; otros piensan que es presidencialista porque es el Presidente, el que impone su voluntad para gobernar o administrar. Bien, nosotros creemos que la fuerza está en la Presidencia misma, y no en la persona del Presidente; la Presidencia enviste de poder y autoridad al Presidente, pero si él no sabe hacer uso de tales facultades, muy improbable es que al término de su administración, el pueblo lo recuerde como un verdadero político y mucho menos como gobernante - como ya fuimos testigos de la historia en la pasada administración Estadounidense de James Carter, quien fué un político débil que no supo utilizar todos los instrumentos de poder que le confirió la Presidencia de los EE UU - insistimos, la Presidencia le dá el poder al Presidente y no el Presidente a la Presidencia - dejamos ésta pregunta para su consideración - ¿ quién es el Presidente fuera de la Presidencia ?<sup>5</sup>

Para Miguel Acosta Romero<sup>6</sup> las características del régimen presidencialista no son iguales en todos los países, sin embargo sus principales perfiles son:

a) Preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.

---

<sup>5</sup>Redford, Emmette S., Democracy in the Administrative State, pp. 123-131, Oxford University, N.Y.

<sup>6</sup>Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1981.

b) Se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente de la República.

c) El titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado, sin ingerencia -- del Congreso y también tiene libre facultad para removerlos.

d) Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete - colegiado, Consejo de Ministros.

e) Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso.

f) El Congreso no tiene facultades de censura, para los Secretarios y Jefes de Departamentos Administrativos de Estado.

g) Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él.

Como se observará más adelante, el régimen de gobierno de la República Mexicana es típicamente Presidencial al igual que el de los Estados Unidos de América y la mayoría de las Repúblicas Latinoamericanas.

Creemos observar en la mayor parte de los Estados un fenómeno que consiste en el aumento de la preponderancia del Poder Ejecutivo, sea cual sea su nombre o sus variantes.

Ese fenómeno consiste en la concentración de decisiones trascendentales de política interior y exterior, de poder de nombramiento para designar a los miembros del poder judicial, con la aprobación legislativa. En la capacidad para diseñar la política

económica y monetaria, para determinar la utilización de los recursos patrimoniales y financieros del Estado, ( es uno de los indicadores posiblemente más contrastantes, ya que el Poder Ejecutivo aplica la mayor parte del porcentaje del presupuesto de los Estados y los Poderes Legislativo y Judicial, conjuntamente, en la ejecución del presupuesto no representan sino de un 3 a un 5% --- cuando mucho del total del mismo ).

Respecto del personal que depende de cada uno de los Poderes, también es evidente que el volumen casi total de funcionarios y empleados del Estado dependen del Poder Ejecutivo.

Todo lo anterior hace que éste Poder tenga en la realidad una mayor importancia que los otros dos y se rompa, de ese modo, el principio de la división de poderes.

Por todo lo antes expuesto, nos hemos percatado de que en nuestro país el Presidente tiene un importante, debido a su jerarquía, control macropolítico.

Por otro lado, debido a su dimensión, su estructura bicameral, su diversidad, y la débil orientación de liderazgo nacional, el Congreso no puede participar de manera efectiva en muchas de las funciones macropolíticas. Las decisiones en tiempo de crisis requieren de unidad y de ejecución. Algo de coordinación se logra a través de nuevas medidas legislativas para la Administración del Estado, pero además de éstas cosas la coordinación, tales como las decisiones en tiempo de crisis, se elaboran y se logran primordialmente en el escritorio del Poder Ejecutivo. El Congreso es muy débil también para decidir y proponer que hombres representarán al gobierno. En cuestiones legislativas como presupuestos existen una coparticipación del Presidente y del Congreso.

Otro control macropolítico lo desempeñan las Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos, lo cual se puede deducir al analizar algunos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que es la Ley que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal. Transcribimos los siguientes artículos:

Art. 2.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada;

- I.- Secretarías de Estado, y
- II.- Departamentos Administrativos

Art. 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal;

- I.- Organismos Descentralizados
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas,
- III.- Fideicomisos.

Art. 5.- El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente.

Art. 9.- Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal.

Art. 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos-Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por -- lo tanto preeminencia alguna.

Art. 11.- Los titulares de las Secretarías de Estado y -- los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su -- competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Art. 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Admi- nistrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia -- los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes- del Presidente de la República.

Pues bien, esta buena parte del control del sistema ma - cropolítico van a realizarlo ( 18 ) Secretarías de Estado y ( 1 ) Departamento Administrativo - DDF - según lo dispone el artículo - 26 de la ley antes mencionada, a saber:

- 1.- Secretaría de Gobernación
  - 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores
  - 3.- Secretaría de la Defensa Nacional
  - 4.- Secretaría de Marina
  - 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
  - 6.- Secretaría de Programación y Presupuesto
  - 7.- Secretaría de la Contraloría General de la Nación
  - 8.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
  - 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
  - 10.-Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
  - 11.-Secretaría de Comunicaciones y Transportes
  - 12.-Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
  - 13.-Secretaría de Educación Pública
  - 14.-Secretaría de Salud
  - 15.-Secretaría del Trabajo y Previsión Social
  - 16.-Secretaría de la Reforma Agraria
  - 17.-Secretaría de Turismo
  - 18.-Secretaría de Pesca
- UNICO.- Departamento del Distrito Federal

Esperamos que con ésto, hayamos logrado delinear, muy a grandes razgos la actividad macropolítica y macroadministrativa del Estado así como un análisis genérico de un verdadero sistema macropolítico como lo es el nuestro.

#### 4.- Importancia de la Moral Democrática en un Sistema Político.

Antes de adentrarnos en el desarrollo de este punto -- un aspecto de la moral democrática debe ser analizado, principalmente por su relación con otros propositos del sistema político. Dos pruebas de un sistema político, además de aquellas inherentes en el ideal democrático, hacen que surjan nuevas dudas en la teoría democrática.

Una prueba es la aplicación deliberada de la inteligencia a las políticas. Platon ya nos ofreció un buen sistema político en aquellos tiempos. El empezó un profundo analisis de la actividad humana, especialmente sus conflictos, para poder llegar a la definición de lo que es LA JUSTICIA y ofreció lo que en épocas modernas se le podría llamar un modelo de eficiencia, en el cual cada persona contribuía a la sociedad según sus aptitudes. Los hombres preparados y experimentados políticamente forman una élite distinta de otros grupos y no deben responder a la voluntad caprichosa de otros.

La experiencia o el conocimiento requerido para ello -- es altamente funcionable en la sociedad moderna ya que la integración y elaboración de políticas no se obtiene sin la participación de expertos especializados. Cualquier versión actual del modelo Platónico incluiría al hombre de ciencia, diplomacia, medicina, educación, economía, etcétera; en la categoría de hombres expertos para determinar las políticas científicas, diplomáticas, de salud pública y económica respectivamente como asesores unicamente. La cuestión en en turno es que el hombre quiere políticas operativas en su beneficio, que busquen los objetivos humanos, y los lineamientos para la obtención de ese objetivo, -- se derivará del conocimiento de los especialistas; con ésto, el sistema político sería bueno, siempre y cuando, concurren los co

nocimientos antes mencionados.

¿ Cual es entonces la respuesta de la teoría democrática ? Creemos que podemos contestar y resumir dicha respuesta en dos proposiciones generales y tres reglas secundarias:

Primera proposición.- No existe nada en la moral democrática -- que excluya la participación de expertos en los foros políticos. El verdadero democrata debería recibir con beneplácito la colaboración de ellos, porque sin ella, el objetivo humano no podría ser alcanzado. El experto creativo es un contribuidor esencial para la obtención de propósitos democráticos.

Segunda proposición.- La moral democrática asevera que la respuesta a las exigencias populares es la óptima prueba de la política administrativa. La moral democrática rechaza el intento de cualquier élite para imponer su voluntad. Por ejemplo, ésta puede aceptar el derecho que tienen las autoridades médicas de informar a los ciudadanos los efectos nocivos que causan el fumar tabaco, pero no tienen el derecho de dictar una ley que prohíba el fumar.

Las tres reglas que mencionamos anteriormente son las siguientes:

Primera.- El experto debe someter al veredicto de la sociedad su proposición. Los lineamientos de la política deben democratizarse.

Segunda.- Se debe dar suficiente tiempo para que las propuestas de los expertos puedan probarse adecuadamente.

Tercera.- Para que las otras dos reglas puedan realizarse, las proposiciones deben hacerse públicas.

La ciencia política contemporánea nos ha ofrecido ---

otra prueba en el sistema político. Esta es la capacidad que debe tener un sistema político para controlar las tensiones sociales. Se considera que un sistema político debe tener el mérito de demorar, absorber y ajustar dentro de sí, las exigencias de los grupos mediante procedimientos no violentos. El rompimiento y control pacíficos de las exigencias sociales y la estabilidad y continuidad del sistema político, a través de los cuales se hace posible, son los verdaderos valores por los cuales se puede someter a prueba un sistema político. Dentro de las tradiciones occidentales en caso de enfrentarnos a una situación práctica, nos inclinariamos a sancionarla basándonos en el consenso público, más bien que caer en un alto grado de represión, como actualmente lo han hecho algunos gobernantes de países Centroamericanos. Por más de 70 años en el caso de México, nuestros gobernantes han optado por solucionar las tensiones sociales de manera pacífica.

Queremos aclarar que dentro del marco de la moral democrática, ni la experiencia, vista desde un ángulo elitista; ni el control de tensiones por sí mismos, son la prueba óptima de las exigencias morales de un sistema político. La óptima prueba sería en todo caso, la operatividad y las respuestas que el sistema pueda ofrecer a las expectativas de los gobernados dentro del marco de su jurisdicción. Operatividad es la palabra clave, la cual puede resultar de la participación de los ciudadanos, ya sea en la elaboración de macropolíticas o a través de un control sobre aquellos encargados de elaborarlas.

Un sistema político es algo demasiado complejo que representa múltiples valores. La ideología democrática asegura que la operatividad con responsabilidad, la experiencia y la solución pacífica de tensiones sociales, ayudarán enormemente a perpetuar cualquier sistema que tenga como esencia la democracia.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Redford, Emmette., Democratic Morality, Policy and Political System, pp. 31-37. Oxford University. New York.

## 5.- Personalidad Jurídica del Estado Mexicano.

Como una realidad social, al Estado le corresponde una realidad jurídica y, como consecuencia de ello, también tiene personalidad propia, la cual ha sido muy discutida por la teoría. - Podemos decir que persona es " todo ser susceptible de derechos y obligaciones jurídicamente hablando ". Se les clasifica en personas físicas y personas jurídicas colectivas; hay quien habla de persona moral pero no aceptamos esa terminología, no obstante su uso generalizado, porque no tiene un contenido jurídico, ni describe lógicamente el objeto predicado, por lo que nosotros preferimos usar el término de persona jurídica colectiva.

La persona física " es el ente biológico humano con derechos y obligaciones, su capacidad de goce se le atribuye desde que es concebido y la de ejercicio con la mayoría de edad, y termina la de ejercicio, por la interdicción y ambas por la muerte; las características o atributos de las personas físicas son tener un nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad.

La persona jurídica colectiva, se significa por una serie de circunstancias, entre las cuales la principal es estar --- constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, no confundiendo la personalidad jurídica de sus integrantes, con la de la persona jurídica colectiva.

En nuestro concepto, la personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano, con derechos y obligaciones y, por lo tanto, tiene desde ese momento, personalidad jurídica, que no es ninguna ficción, ni una creación -- abstracta del derecho.

De lo expuesto, tenemos que el Estado es una persona jurídica de Derecho Público con una sola personalidad y voluntad, - que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y Leyes Administrativas Secundarias y, cuando entra en relaciones de Derecho Civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni - cambia su voluntad.

Los entes públicos, dentro de los que consideramos al - Estado, las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados y las demás personas jurídicas de Derecho público, tienen ciertas características constantes desde un punto de - vista genérico, aunque desde un punto de vista específico puedan - presentarse algunas variaciones. Esas características son:

1.- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, - permanentes y voluntad.

El grupo social que forma la persona jurídica colectiva tiene vínculos de voluntad común, así como finalidades conjuntas y permanentes, que se expresan a través de la realización del objeto - del ente colectivo.

2.- La personalidad jurídica distinta de sus integrantes.

La personalidad jurídica colectiva existe y es distinta de la personalidad individual de cada uno de los integrantes del ente - colectivo.

3.- Denominación o nombre.

La denominación o nombre, es la palabra o conjunto de pala -- bras que sirve para señalar y distinguir a la persona jurídica co -- lectiva y para diferenciarla de otras entidades similares, así co -- mo para ubicarla con precisión en el mundo social y del Derecho.- Cada Estado soberano tiene su nombre, e igualmente las entidades-

federativas, los municipios, los organismos descentralizados y -- aún los organismos internacionales. Denominación o nombre que -- usan en todos los documentos oficiales y que los identifica.

#### 4.- Ambito geográfico.

La persona jurídica colectiva de Derecho Público, ejercita -- sus derechos y obligaciones siempre en un ámbito geográfico deter~~mi~~minado, que puede ser más amplio o más restringido según se trate de la importancia del ente público y de su objeto, y puede abar -- car, ya sea todo el territorio de un Estado, una parte de él, o -- circunscribirse a una ciudad o a límites todavía más pequeños. -- Lo anterior implica también la necesidad de una cede permanente -- para los órganos de administración y representación, que creemos -- equivale al domicilio; por ejemplo, en los Estados Federales, es -- la ciudad en donde tienen su asiento los poderes y en los demás -- casos de personas jurídicas de Derecho Público, el domicilio será el lugar físico en donde funcionen sus órganos de administración -- y de dirección.

#### 5.- Elemento patrimonial.

El patrimonio es el conjunto de bienes de toda índole y de -- derechos valubles pecuniariamente, de que dispone en un momento -- dado, para cumplir con su actividad económico-financiera, en la -- persecución de sus fines.

#### 6.- Régimen jurídico propio.

Todas las personas jurídicas, de Derecho Público tienen un régimen -- jurídico propio que regula su actividad. En el Estado soberano, ese régimen lo constituye la Constitución Política, las leyes que de ella emanan, los reglamentos y demás normas que le son aplicables. En las entidades federativas, además de la Constitu-

ción Política y leyes federales, están las Constituciones Locales y leyes y reglamentos que regulan su actividad, en los organismos descentralizados, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley Orgánica del Organismo Descentralizado denominado Petróleos Mexicanos, etcétera.

#### 7.- Objeto.

Consiste en la realización de todas aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio; y en los entes que tienen carácter político, además de lo anterior, los programas que les señalen sus gobernantes.

#### 8.- Organos de Representación y Administración.

Los entes colectivos para expresar la voluntad social, necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y las obligaciones inherentes a aquellos. Dichos órganos de representación y administración, varían mucho en cuanto a su número, composición, estructura y facultades, pues por ejemplo, en el Estado soberano, tradicionalmente son los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; en el Municipio es el Ayuntamiento; y, en los Organismos Descentralizados, los Consejos de Administración o Juntas Directivas y el Director General. También es muy variable la forma en que se designa o elige a esos órganos de administración y representación, pues va desde la elección directa, hasta sistemas de selección a través de concursos de méritos o designaciones personales.

#### 9.- Fines.

Consideramos que los fines son mediatos y, en última instan-

cia, deben ser la persecución del beneficio general, el bien común, o el interés público.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Acosta Romero, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1981.

## CAPITULO II. FENOMENOS QUE INFLUYEN EN LAS POLITICAS ECONOMICO-FINANCIERAS DEL ESTADO MEXICANO.

### 1.- Influencia de Tendencias Sociales, Económicas, Científicas, y Tecnológicas en la Administración Pública.

A manera de llevar un orden sistemático, trataremos de desarrollar el punto número uno de éste capítulo en el mismo orden que aparece. Así pues hablaremos de las Tendencias Sociales en la Administración Pública y de pronto nos encontramos que la Administración es una ciencia tan antigua como el mismo Estado.

Conforme la sociedad se torna más compleja, al mismo tiempo se desarrollan estructuras administrativas más perfeccionadas, con las cuales se forman sistemas para el ingreso nacional y con ésto se desarrolla la administración del mismo. políticas tributarias, políticas monetarias, etcétera, hasta llegar a los complejos sistemas administrativos económicos que conocemos hoy en día. La misma tendencia y desarrollo sociales, orillan al hombre a reconocer que hay ciertos propósitos o necesidades comunes que él mismo desea ver superados; por ejemplo, la construcción de un puente para cruzar un río, el mantenimiento de un ferry, construcción de puertos y almacenes, la edificación de centros públicos -- ( cárceles, escuelas, hospitales, parques, etcétera ) el mejoramiento de vías públicas y todas las demás obras de carácter público; actividades que el propio Estado a través del tiempo ha encontrado exigibles por la sociedad.

No ha sido sino hasta recientemente que a la administración se le reconoció como una familia de conceptos que permite a la lógica y a la experiencia adquiridas en una área determinada, ser aplicadas en otra y más nueva aún si hablamos de la administración económica. La Administración Pública no está totalmente acep

tada como una disciplina académica. Se le percibe como una rama de la ciencia política y ha sido clasificada con la economía de -- cuya relación surge lo que llamamos ECONOMIA POLITICA. Por lo -- tanto podemos decir que queda mucho por aportar a ésta nueva disciplina y por este motivo tan importante, cabe aceptar que el gobierno, tiene a su cargo la administración del Estado, puede no tener la madurez ni la visión suficiente en su educación política, ni el pensamiento que se requiere para esta disciplina.

Los retos que enfrentamos, no desaparecen aún cuando -- éstos sean superados. Nuevos retos surgen rápidamente en su lugar. De ahí que existe una necesidad constante y continuada de adaptación a un mundo cambiante. Cabe entender que esto es muy difícil de hacer en la Administración Pública, ya que el hábito del administrador y el hábito del estudiante de administración pública, es analizar la administración como administración y se olvidan que ésta existe para los propósitos de una sociedad que en sí misma se transforma con el transcurso del tiempo; de ahí que esta sociedad cambiante influya fuertemente en cambios administrativos que van a ser aplicados a esa misma sociedad. Pero no solo es la administración en un sentido limitado, sino que atrás de -- ella debe existir una basta noción de un ordenamiento jurídico -- siempre como fundamento. Esto es, al fundarse en el Derecho, la administración pública trae consigo la pretensión de ser algo --- eterno, algo contenido en sí mismo, intercalado, algo coherente e internamente consistente y aunque se pretenda, difícilmente podremos separar la administración del derecho.

Tratando de ahondar un poco más en ésta cuestión legal, existe una noción humana que sostiene que los métodos antiguos -- son los mejores. Si los métodos que empleamos ayer resultaron -- ser los eficaces y son aceptados de esa forma, los nuevos y dife-

rentes métodos serán vistos con suspicacia. Seamos perceptivos y admitamos que no es necesario elaborar una nueva decisión para solucionar el mismo problema cada vez que éste surge. Deberíamos ser capaces de percibir y solucionar operaciones repetitivas cuando así nos convenga. Así pues, el hábito no debería condenarse - del todo, por el contrario, la desatención al hábito no se debe considerar; comprendamos también que los hábitos del pasado pudieron habernos proporcionado las respuestas correctas en aquel entonces, pero quizá no se puedan aplicar en el presente. Similarmente funciona el derecho, el derecho fué hecho para el hombre y no el hombre para el derecho. Si tan solo reconocieramos la importancia de ésta verdad tan elemental, muchos de los problemas sociales, por lo que toca a la ley y a la justicia, así como a la administración pública, tomarían una perspectiva más clara.

Como ya expusimos antes, vivimos en una sociedad cambiante, en una sociedad revolucionaria, pero no se debe entender esta última palabra en un sentido bélico, sino en un sentido secundario, como lo es el cambio completo y marcado en algo; precisamente por ésto, todas las generaciones - y no solamente en México sino en el mundo entero - tienen su propia revolución, de una forma u otra, las generaciones muestran un cambio marcado y continuado en algún aspecto fundamental de su vida privada y pública.

Las revoluciones, técnicas en naturaleza y sociales en sus efectos, han influenciado la administración pública.

Corresponde ahora hablar de las tendencias económicas - que influyen en la administración pública.

El fenómeno que nos preparamos a valorar y a sopesar en relación al impacto que tiene sobre la administración estatal llamado tendencias económicas, puede ser tan desconcertante como la administración misma, ya que ambas tienen una cosa en común: Les concierne el futuro con bases en el pasado y en el presente.

Hablamos de futuro y por lo mismo, los administradores-  
o personas encargadas de elaborar y analizar las políticas estatales no pueden simplemente ni de una manera segura fiarse de la estabilidad a los pronósticos de las tendencias económicas nacionales. De frente a la vitalidad y adaptabilidad del gigantesco organismo económico de México, incluyendo sus 73 millones de personas organizadas en una compleja sociedad, la administración estatal requiere de un profundo entendimiento, visión y planeación para cambiar como nunca antes en la historia.

Las técnicas para proyectar y pronosticar variaciones económicas, son y siempre serán una práctica pseudo-científica y sus resultados solo pueden ser útiles si se usan con la precaución esquemática que merecen.

Implícita en la posibilidad de pronosticar el futuro económico con precisión y entendiendo la preposición lógica de que el dominio económico no es un proceso de la naturaleza predeterminado ni preordenado. Más bien, su antítesis es verdad: la realidad económica pertenece al dominio de la acción del hombre, dotado de razón, voluntad y el poder de decidir, con motivaciones racionales y emocionales, como individuo o como miembro de sociedades organizadas y con un sentido de responsabilidad en todas sus acciones. Nuestra opinión sostiene que la filosofía que prevalece en la economía mexicana, debe ser inseparable del credo moral, social y político de la nación y sus valores. La economía debe ser motivada por ideales y guiada por una conciencia social y un sentido de responsabilidad profundamente integrada. Esta orientación se basa en la ética y más específicamente en una profunda orientación de convicciones religiosas y tradiciones de un pueblo como el nuestro. En el núcleo de nuestra sociedad surge el individuo y sus valores, no el gobierno y su poder. Entre estos valores, el respeto a la dignidad humana y como un prerrequisito esencial de ésta, la libertad, la justicia e igualdad que de

ben estar antes que la ley. Sobre todos éstos valores descansa la convicción de que los hombres libres son más productivos en sus tareas que los esclavos y que esa libertad de que se vale la creatividad de sus pensamientos es un prerrequisito para una total contribución social. Al mismo tiempo esta libertad es -- una oportunidad para desarrollar la moral y el intelecto de la persona humana. Por lo tanto la sociedad como conjunto, tiene el compromiso de ampliar e incrementar las oportunidades y ponerlas al alcance de todos los ciudadanos como partícipes que son de esa sociedad. De ésto se desprende que todos los ciudadanos tienen el deber de servir a la sociedad contribuyendo al producto social con bienes y servicios, según sea la facultad y habilidad de cada uno. Pues bien, una vez puesta en práctica la participación de los ciudadanos repercutiendo de tal manera en la economía nacional, por verse activados de manera repentina los factores de la producción, se toman las medidas administrativas económicas pertinentes y una fuerte determinación para poner en práctica políticas monetarias, bancarias y la planificación global del desarrollo nacional. Esto último podría engendrar un grave peligro al permitir la expansión ilimitada de dependencias administrativas. En un país tan basto de recursos como el nuestro y su creciente población porque el recurso humano es uno de los más importantes existe una tendencia a crecer sin la debida vigilancia de la planificación. Para mantener -- control en la expansión de dependencias administrativas se requiere de un estricto control sobre las apropiaciones del Estado y para el Estado. La expansión infructuosa en sí misma, es una causa inevitable de la ineficiencia. Todo ésto en consecuencia, conduce a una mayor división ocupacional entre más y más trabajadores especializados, lo cual reduce cada vez más su campo de acción o área de conocimiento. Por supuesto, algunas personas opinarán que esa es precisamente la clave del éxito de la producción industrial masiva, pero en la administración pública, tiende y conduce a una extrema rigidez y por supuesto, la necesidad de una mayor coordinación, tornandose ésta cada --

vez más difícil. Esto en consecuencia, destruye la iniciativa y dedicación de los especialistas y se convierte en un sistema mecanizado, cuando dicho sistema debería de ser un equipo de colegas y colaboradores.

Podríamos mencionar varios remedios para controlar la INFLACION ADMINISTRATIVA por lo que toca a las cuestiones económicas. Consideramos que la primera solución está en manos del poder legislativo, que consiste en expedir leyes de fácil ejecución y mantener las actividades económicas del Estado a un nivel que sea compatible con el bienestar económico de la Nación. Esto por supuesto, con solo atender al sentido común de los ciudadanos que procuran el crecimiento de intereses y bienes personales debiendo frenar su exigencia de más y mejores beneficios del Estado. Aquí cabría mencionar esa frase que nos legara el extinto Presidente Norteamericano John F. Kennedy: " No preguntes lo que la patria puede hacer por tí, sino más bien, que es lo que puedes hacer por tu patria."

Otra de las opciones podría ser la descentralización, que en una forma de entenderla, significa dejar al Estado y al gobierno local, todas las tareas que puedan desarrollar con efectividad; y a la iniciativa privada el dominio de sus acciones -- según le correspondan conforme a derecho. Donde los beneficios son locales, los costos para realizar esos beneficios, deberían atribuírsele al gobierno local. Otra solución a ésta disfunción administrativa consiste y consideramos que valdría la pena que las dependencias gubernamentales llevaran a cabo una autoexaminación bajo la dirección de compañías competentes en las áreas de administración y auditoría. Esta INFLACION ADMINISTRATIVA no solo afecta la armonía de las funciones administrativas estatales, sino que al mismo tiempo se eleva de una manera exorbitante el costo de los impuestos para los contribuyentes, pero tiene implicaciones políticas mucho más serias, porque crea un creciente nú

mero de empleados cuyos intereses políticos pueden estar en conflicto con los intereses del Estado.

El control del problema que nos ocupa, podría lograrse con la constante vigilancia de que las medidas específicas en -- asesoría, ayuda, regulación, mantenimiento o corrección de los -- procesos económicos no distorsionen o dañen la estructura básica motivación o incentivos en los cuales depende nuestra economía. -- La necesidad de ésta vigilancia debe ser presente y real. Debemos comprender que el Estado por sí mismo no puede hacer que la economía se desarrolle, excepto por un período limitado de emergencia y con esto, el grave peligro de provocar un agotamiento -- prematuro de las verdaderas fuentes que alimentan el desarrollo económico del país.

Sin embargo, en cuanto a desarrollo y estabilidad, la administración tiene funciones mucho más importantes que practicar; entre las primeras está el conducir el ingreso público a manera de proteger la integridad de la moneda.

Esto por sí solo, es un requisito muy importante para tener un desarrollo sostenido. La correcta administración de -- las deudas estatales y políticas fiscales tendrán que contribuir de manera igual al objetivo de la estabilidad económica. La segunda, es mantener la fé de la gente en la firmeza y justicia -- del sistema económico y sus directrices, lograndose ésto, con la concientización del engranaje económico del país, ya que ésta -- gran ventaja moral, de fé y apoyo a la economía nacional puede perderse en el proceso de una inflación continuada como ha pasado en México en los últimos 12 años. Pero dichas manifestaciones humanas pueden ser seriamente afectadas por el uso excesivo de poder administrativo y la imposición de restricciones económicas por un uso irrazonable de dominio eminente, por la insuficiencia protectora contra los peligros que puedan dañar la salud económica, por una seria deficiencia administrativa dentro de -- cualquier área de carácter económico que concierna a la adminis-

tración estatal.

El respeto que el pueblo le tenga a la actividad económica estatal, es ya, la base de una buena y positiva administración económica.

Concluimos la exposición del punto número uno de éste capítulo atendiendo brevemente a cuestiones científicas y tecnológicas.

La evidencia del avance tecnológico y científico nos rodea y consideramos que no es necesario describirlos en gran detalle. Para concretizar este punto, imaginemos que pasaría si algún día no hubiera el análisis de datos a través de los avanzados procesos tecnológicos en computación, que tiene mucho que ver con el proceso administrativo, sin esto, ya no habría censos y no solamente de población, sino censos económicos que dan lugar al nacimiento de nuevas industrias, comercios, nuevos centros de población, etcétera. Sin ésta vasta red de recolección de datos y análisis, el aparato gubernamental y económico carecería de la retroalimentación de información requerida para una respuesta y cambios inteligentes. El gigantesco organismo gubernamental carecería, por así decirlo, de un sistema nervioso. Los avances científico-tecnológicos constituyen la fuerza más poderosa que afecta nuestra vida política, económica y social. Y cualquier fuerza -- con éstas características afecta no solo las funciones y procesos administrativos, sino también a las personas responsables de administrar.<sup>1</sup>

Afirma Robert L. Heilbroner que la introducción de nuevas técnicas, generalmente se realizan por medio de nuevas inversiones de capital. es indudable que no toda inversión constituye un cambio tecnológico; algunas solo aumentan o duplican los servicios existentes con muy pocos cambios en diseño o en uso final.

---

<sup>1</sup>Fulker, Edmund N., The Influence of Social, Scientific and Economic Trends on Government Administration. pp.21-64. Was.

No obstante en el acontecer histórico siempre han marchado juntas la inversión, la tecnología y la ciencia, éstas sirviendo de estímulo a nuevas inversiones y aquellas incorporando la nueva tecnología. Además, una gran parte de la llamada inversión de reposición, es en realidad, fuente de un constante mejoramiento de la calidad de la renovación tecnológica, a medida que instalaciones y partes antiguas, ya en desuso, son substituidas por otras nuevas y modernas. Recordemos que entre los factores de la producción encontramos a la mano de obra, el capital (bienes de capital materia prima) etcétera....y se pregunta Heilbroner ¿ Como influye el cambio tecnológico en la demanda de mano de obra ? Para contestar a ésta pregunta nos será útil diferenciarla entre dos categorías: la tecnología creadora de demanda y la tecnología reductora de costos.<sup>2</sup>

Cualquiera que sea la respuesta a ésta cuestión, sabemos que va a tener una fuerte repercusión en la economía y ésta a su vez en las políticas económico-administrativas del Estado, ya que si ésta nueva tecnología, substituye la mano de obra de 100 obreros por empresa, dicho en vía de ejemplo, dicho cambio tecnológico está generando desempleo, o si ésta es reductora de costos habrá proveedores que irremediabilmente sufrirán una baja en sus ingresos económicos.

De cualquier ángulo que observemos éste problema, veremos que existe una interrelación de sectores, que de alterarse uno, necesariamente se alteran los demás. De ésto se desprende la interdependencia que existe entre la ciencia y la tecnología, ya que ésta es producto de los mismos avances científicos.

---

<sup>2</sup>Heilbroner, Robert L., Comprensión de la Macroeconomía, pp. 187-188.

## 2.- Consideraciones para la Elaboración de Políticas Económico-Administrativas.

Considerable atención ha sido dedicada a la difícil tarea de tomar decisiones con un propósito de que repercutan en la política administrativa estatal. En tal etapa y valiendonos de las aportaciones de numerosas disciplinas, podría ser útil identificar los elementos de un enfoque generalizado a la política administrativa estatal, su estructura y su dinámica, procurando establecer un esquema de categorías para la acumulación sistemática de datos y análisis.

Un término tan nebuloso como política requiere de un refinamiento inicial. Una política estatal es aquí considerada como la estructura o concurrencia de valores y conducta que envuelve una decisión gubernamental. Una política puede apoyar, atacar, regular un servicio o cualquier función o combinación de funciones del Estado. La frase ESTRUCTURA O CONCURRENCIA DE VALORES Y CONDUCTA se usa en lugar de MODELO DE RESPUESTAS O ACUMULACION DE DECISIONES que es muy común en la administración pública contemporánea ya que de intentarse una visión mas amplia se requeriría de campos mas amplios dentro de los cuales operen las decisiones y las respuestas.

A pesar de la amplitud y complejidad de las políticas estatales, un análisis de categorías puede ser trazado para estudiar la ideosincracia dentro de la cual las políticas operan y -- dentro de la cual los individuos y los grupos actúan para reafirmarlas, ejecutarlas, cambiarlas o rechazarlas.

No se puede separar una política estatal de la ideosincracia social en que se pretende aplicar. En cualquier estudio de elaboración de políticas, es necesario identificar la dinámica y características generales de la ideosincracia social donde ---

se aplicará ésta, así como aquellos determinados factores que puedan tener una conexión directa con la política misma.

El próximo paso engrenda el análisis de la propia política a aplicar, sus características y componentes, la combinación de fenómenos que proveen su distinción de otras políticas. Una vez que un suficiente cúmulo de conocimientos sistemáticos haya desarrollado su estructura en relación a una variedad de políticas y su dinámica, puede entonces ser posible ofrecer comparaciones y correlaciones que iluminen el proceso de la elaboración de políticas administrativas estatales.

Dada la variedad de maneras en que se usa el término POLITICA la cuestión surge en la relación que existe entre política y el término programa. La percepción del significado, impacto y la singularidad de una política puede variar con la perspectiva de los participantes y observadores. En el presente estudio, la palabra política es usada en un sentido macrocósmico. Abarca funciones formales e informales de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, así como aquellas practicadas por varias organizaciones e individuos. En un término legal, la palabra POLITICA simboliza la posición que guarda una determinada comunidad, aunque en realidad solo pueda ser relevante para una parte de ésta. Deben atenderse también cuestiones tan amplias como política exterior, seguridad nacional, agricultura, educación, recursos naturales entre otros.

Pensando idealísticamente, dentro de los varios niveles de gobierno, podríamos desarrollar un modelo en el cual los programas se convierten en políticas y las políticas surgen como un modelo coordinado a lo que se le podría llamar la política de una administración. Dicho modelo obviamente carece de una pureza estructural cayendo incluso en deficiencia; tiene poca relación a lo que es una realidad política. Sin embargo, dada una tendencia o inclinación para ordenar el universo, se hace necesario intentar unir políticas diversas, que reflejan ideas globales o múltiples fuerzas con propósitos consistentes y sobre todo, racional.

Esta desigualdad entre la simetría racional, constitucional, y la tarea de satisfacer las necesidades de diversos individuos, grupos y territorios, cada uno con su autoconcepción de su labor y estatus autónomo, es una de las características primarias de un sistema político y social. El deseo de una cohesión nacional y la unidad de la política nacional, exigen un proceso continuado de racionalización hacia un todo permanente, mientras que al mismo tiempo hay una sensibilidad de responder a las exigencias de los componentes de las políticas.

El sistema de valores y conductas que caracterizan a la política estatal cambia continuamente en contenido y en proceso. Sus protagonistas y sus manipuladores también están sujetos al cambio. Este dinamismo y fluidez son esenciales y comunes a todas las políticas administrativas estatales.

Dichos cambios en consecuencia, suelen ocurrir dentro de un ambiente constitucional relativamente más estable. En una sociedad por ejemplo, en la cual la estratificación social no está ligada a una rígida delineación de clases sociales existe la posibilidad de que haya una considerable flexibilidad en mayores reordenaciones o reestructuraciones sociales y económicas.

La creciente movilidad de grupos e individuos, inevitablemente influye en sus actitudes sociales.

La transitoriedad física y de clases sociales, necesariamente conduce a actitudes transitorias de ideologías y políticas. Es muy posible que un incremento en el ritmo de la movilidad social pueda tener como resultado una conducta social que apoye la rigidez social. De manera contraria, en algunas sociedades estructuras flexibles e informales pueden ser la respuesta a un aumento de rigidez en el ambiente institucional.

La transición de clases y grupos, más que nada sugiere el inevitable movimiento social y de políticas estatales. Dos --

perspectivas surgen como obvios puntos de partida:

La primera analiza la elaboración de políticas en su más amplia-- dimensión, en su relación con su medio ambiente. La segunda y -- complementaria, estudia enfoques sobre el escenario social en que se aplicará la política.

Para examinar las políticas administrativas estatales - dentro de la totalidad de su ámbito de aplicación existen tres -- elementos de importancia primordial:

- a) Una escala de valores sociales,
- b) Los sistemas éticos,
- c) La organización institucional.

Cada uno de éstos ejemplos sirve como determinante pa - ra elaborar la política del Estado. Cada una de ellas nos auxi-- lia para adaptarlas a su ámbito social así como su regulación y - sus procesos. Cada elemento contribuye no solo a la adaptabilidad que acabamos de mencionar, sino que además nos delimita su alcan- ce.

Es lógico comprender que no todos los aspectos de éstos elementos son conocidos; al principio, el problema analítico es - ordenar, de un universo de información, los datos que son signifi- cativos para el análisis de una determinada política. Una serie- sistemática de investigaciones en varias políticas analizando su- marco común puede muy bien conducirnos a la construcción de mode- los interpretativos con la validez y utilidad suficiente para en- tender el ámbito social y la mecánica de la elaboración de políti- estatales así como su ejecución.

Debe quedar claro que éstos elementos no son índices eg- taticos para una generalización. La escala de valores, los siste- mas éticos y las instituciones cambian constantemente; sus compo- nentes pueden aumentar; pueden caer en desuso, omitirseles y cier-

tamente pueden variar en su correlación. Dado este margen de movimiento es obvio pensar que las propias categorías cambian, aunque muy sutilmente, pueden pasar desapercibidos ante los ojos del observador general. Por lo tanto, el impacto variante de los programas individuales, proyectos, decisiones y eventos se combinan para elaborar un modelo de recursos que sirvan para elaborar políticas.

Por otro lado, los cambios bruscos pueden repercutir en la sociedad, aparentemente pisoteando los valores e instituciones sociales a lo largo de su desarrollo. Pero la sensación de un movimiento repentino puede resultar de un muy dilatado proceso. Si analizamos las revoluciones, por ejemplo, la tardía reflexión histórica ha tenido poca dificultad en encontrar una difusión evidente institucional en una sociedad antes de que el trauma revolucionario derribara la superestructura de su antiguo régimen. El estudio de las revoluciones, las cuales siempre se sobredramatizan, revela lo que realmente pasa en el continuar del tiempo y de la sociedad. El ritmo puede variar, pero lo que sí es constante, es el cambio mismo, no necesariamente orgánico o cíclico, sino simplemente el movimiento que implica un cambio, la interrelación y evolución de ideas, los individuos, grupos y organizaciones, que son los que alteran la naturaleza del complejo social.

Dentro del contexto de estas consideraciones, los valores sociales son modelos de creencias que fijan prioridades sociales en las relaciones entre el organismo estatal y la sociedad. Estos valores proporcionan tanto a los individuos como a los grupos, maneras de identificar y responder a las necesidades. Condicionados como suelen ser por la naturaleza y la experiencia, los valores sociales influyen en las anticipaciones que pueden derivarse de la razón o carecer de ésta.

Los valores sociales obviamente interactúan con otros fenómenos sociales. En una sociedad industrial, democrática y pluralística con su complejidad de estratos sociales, sus institu

ciones, organizaciones y leyes, nos podríamos preguntar cuales son los valores sociales significativos a distinguir cuando se analizan las políticas estatales. La tarea no es muy sencilla, ya que dichos valores poseídos inconcientemente por los individuos y grupos sociales que participan en un proceso político son sin embargo reales. Estos valores pueden, después de todo, ser amorfos, no -- planeados y desorganizados e inconsistentes entre ellos mismos.

Los límites del INTERES PUBLICO como un precepto de valor, a recorrido una expansión significativa desde el siglo XIX. Hoy en día el desarrollo tecnológico ha cambiado el modus vivendi-material de la sociedad. Cada vez estamos más juntos uno del otro más propensos a que la paz se perturbe, a incurrir en violaciones de derechos, más propensos en la actualidad a crear problemas de trascendencia social debido a nuestro comportamiento, que en cualquier otra época registrada en la historia. Los múltiples problemas de los seres humanos en un ambiente urbano-industrial han acelerado a tal grado, las respuestas en las políticas estatales. El mecanismo político-estatal se ha extendido y robustecido con sistemas para poder afrontar los problemas en la sociedad que va más -- allá del sector privado, ya que dicho mecanismo estatal tiene respuestas para sí mismo como órgano de gobierno que es. El sector público y privado en nuestro país han observado un desarrollo más o menos paralelo, aunque podría criticarse en ciertos aspectos la tendencia del Estado a monopolizar importantes áreas económico-productivas.

La función de la ideología merece atención para el análisis de los valores sociales en la política estatal. Mucho del análisis social de los siglos XVIII y XIX fué obviamente influenciado por predisposiciones ideológicas. Por un lado la ideología moldea o forma en sentido general los valores estatales sostenidos por -- una parte de la sociedad en proposiciones orientadas a acciones de terminadas. Es un instrumento de grupo o facción para la consecución de fines que el Estado debe alcanzar. La ideología se diferencia de la política ya que se usa como un pretexto esquemático y una exposición razonada de las funciones sociales en relación con-

el Estado.

Las ideologías que han propuesto cambios totales en la administración estatal y la sociedad, han conducido a mediados del siglo XX a un realismo pragmático, por lo que el idealismo nacionalista practicado intensamente en países en vías de desarrollo parece ser apoyado por valores materiales que no difieren de aquellos de los países industrializados.

La utilidad de las estructuras ideológicas y su racionalización no debe ser confundida con especulaciones rigurosas y la exposición de teorías de la filosofía política. La ideología es un fenómeno social que puede o no aceptar una relación con su antecedente filosófico en el estudio de las políticas estatales; un factor muy significativo podría ser la diferencia entre la idea principal o sistema y su adaptación contemporánea.

Si los valores indican, en su interrelación con la sociedad, el alcance normativo de lo aceptable, debemos proporcionar alguna referencia especial sobre generalidades de la conducta que van tan unidas al análisis de la política estatal. Cuando pensamos en una sola política o políticas estatales en general y cuando específicamente consideramos el proceso de ejecución, administración, evolución, cambio y adaptación, inevitablemente surgen los participantes quienes actúan dentro de un contexto de lo que ellos llamarían un comportamiento adecuado.

Las generalidades de LO DEBIDO en un sentido inmediato puede variar; dicho cambio puede alterarse debido a la percepción del observador y el participante. El concepto de lo que es un comportamiento efectivo dentro de un sistema estatal puede necesitar un análisis en el cual la conducta está relacionada al logro de los propósitos de la política.

Las generalidades de un comportamiento efectivo tienen una peculiar relación con la política estatal. Estas no son nece-

sariamente una parte integral de la política, sin embargo, ambas son inseparables. Ordinariamente aquellas personas responsables de conducir una macropolítica no actúan conforme a lo que dictan las reglas del comportamiento dentro de la sociedad, mientras que aquellos que actúan en otra, muchas veces se desenvuelven contradiciendo los principios de la primera. Con un propósito analítico podemos sugerir que los valores sociales estén limitados a la función del complejo total de las políticas y su ámbito de aplicación mientras que las generalidades éticas del comportamiento se refieren a las acciones fijadas individualmente o por agrupaciones que se desenvuelven dentro del ámbito de la política. Hoy en día, la aplicación del criterio ético a una política estatal tiene menos probabilidad de convertirse en un punto de debate que el comportamiento específico de los miembros de la burocracia, de una persona o grupos participantes en una transacción gubernamental o aquellos afectados por una decisión estatal. Para asegurarnos de que hay límites impuestos por la cultura sobre políticas eficientes e ineficientes que son legal y constitucionalmente exigibles, la mayoría de las propuestas para la creación de políticas estatales, acertadamente, la promulgación de leyes se desarrolla bajo lo que es normalmente correcto y exigible, al menos dentro de un marco general moral. La pregunta realmente a contestar sería la de si las políticas estatales satisfacen las necesidades individuales y sociales y más que nada nacionales en vez de preguntarnos si dichas políticas son buenas, adecuadas o aceptables. El fin de una política estatal debe ser la satisfacción de necesidades dentro del ámbito de su aplicación.

Los seres humanos en cualquier sociedad actúan a través de modelos definidos de conducta. Los esquemas generales son las instituciones; estas cambian en grado más lento que las subestructuras que enmarcan. Estas incluyen las organizaciones. Para analizar los elementos INSTITUTO-ORGANIZACIONALES que determinan una política estatal, se debe atender a una dimensión básica para el estudio de la política. No podemos concebir una política estatal que no se relacione íntimamente con su ámbito INSTITUTO-ORGANIZACIONAL.

Es muy importante identificar las más sobresalientes y pertinentes instituciones entre los factores que influyen en una política; la relación de las ideas con las instituciones es igualmente importante.

Las políticas estatales funcionan dentro de un marco constitucional y en el contexto de nuestro sistema legal, anticipando un término prolongado de apoyo legitimizado a través de respuestas judiciales. Deben existir protecciones y limitaciones procedimentales en la administración de una política, los atributos legislativos y financieros nunca pueden ser ignorados.

Al estudiar las políticas estatales y las instituciones sociales se les debe prestar igual atención. Por razones de especialización en materia, los sociólogos y los politólogos podrían separarlas. Las instituciones pueden ser determinantes dentro del ámbito político ya sean estas políticas, sociales o económicas. Por ser éstas, las formas básicas o modelos de comportamiento a través de los cuales actúan los individuos; tome como ejemplo la familia en relación con el impacto que recibe dicha institución debido a cuestiones de política estatal por lo que se refiere al pago de impuestos, servicios sociales y compromisos legales que afectan las relaciones familiares. Considere también el creciente papel que desarrolla la mujer en la sociedad, cosa que se debe atender al momento de estructurar las políticas mencionadas.

Por lo que toca al estudio de los aspectos internos de políticas estatales específicas, se deben analizar las siguientes categorías:

- a) La organización del poder,
- b) Uso de instrumentos instituto-organizacionales.

a) La organización del poder.- Las políticas administrativas del Estado mexicano envuelven la participación de nume-

rosos grupos, individuos, organizaciones y dependencias. La organización del poder enmarca la estructura y dinámica de la autoridad dentro del ámbito de la política, con la capacidad de influir y deliberar decisiones. Desde este punto de vista es un conjunto de decisiones formales e informales, las cuales resultan de la confluencia de intereses dominantes que actúan a través del aparato estatal. Cada política tiene una estructura de intereses y presiones así como sus principales interventores y elaboradores de decisiones. No deberíamos menospreciar, por supuesto, la influencia del veto que ejercen algunos grupos e individuos, o aquellos de cuyo tácito consentimiento puede depender el éxito de una decisión.

La organización de grupos de carácter formal e informal tiene una gran importancia por cuanto éstos afectan la elaboración de políticas estatales. La importancia de la distribución de grupos formales yace en relación a las funciones desempeñadas por dichos grupos según el ámbito general del objeto de la política estatal administrativa. Aún las organizaciones sociales más formales tienen una tendencia a fluir. Los grupos afines a una específica política administrativa estatal pueden alinearse o realinearse hasta el punto que así convenga a sus intereses y a una categoría de objetivos en base a las cuales se deben elaborar las decisiones en un determinado momento.

Debemos comprender que el balance de dichas fuerzas organizadas, puede o no ser representativo del total número de grupos y personas afectadas por las decisiones político-administrativas. Una parte integral de la organización del poder, es precisamente el modelo y el proceso de liderazgo. El liderazgo puede tener una estructura hermética y formalizada, permitiendo poco acceso a agentes ajenos al grupo, o puede ser confederativo, envolviendo las influencias de grupos dominantes en la mecánica de las políticas decisivas. Dentro de la estructura social la cónclave del poder puede ser elitista o representativa; puede tener su propia burocracia o puede ser un campo libre y fluido en el cual la DIRECCION puede usarse cuando el caso lo amerite. Todo lo anterior sugiere solo unas pocas de las numerosas combinaciones en la organización y la delega -

ción del poder. El modelo de dirección, como un instrumento para elaborar decisiones, no es solo un elemento significativo de dirección que se tiene que analizar, sino que toda la cuestión de la relación entre el liderazgo y la política administrativa requieren de un análisis sistemático. Es necesario reconocer los procesos dentro de los cuales el líder o líderes deben actuar, dirigir, responder y correlacionar intereses competitivos.

Dentro de este contexto el análisis no solo se marca en la naturaleza del liderazgo dentro de determinadas organizaciones como pasa en aquellas que se desenvuelven en un ámbito total y generalizado de la política administrativa que enmarca una categoría y conjunto de grupos y organizaciones.

Nos valemos de las funciones de los líderes como un instrumento para elaborar decisiones, sin embargo y esto debe quedar bien entendido, el proceso para elaborar decisiones envuelve mucho más que las funciones de los líderes. Las decisiones político-administrativas pueden representar una confluencia de numerosos elementos carente de proceso uniforme. Lo anterior tiene una completa aplicación en una sociedad como la nuestra, donde las decisiones político-administrativas son a menudo plurales reflejando la más amorfa de las organizaciones. Los grupos y las organizaciones pueden alinearse por sí mismos en miras de objetivos específicos o persiguiendo beneficios comunes.

El poder como ámbito de autoridad dentro del cual actúan personas como individuos y las agrupaciones, amerita un estudio -- dentro del contexto político-administrativo. Es perfectamente lícito que los individuos y las agrupaciones contiendan para controlar el poder o penetrar su ámbito.

b) Uso de instrumentos instituto-organizacionales.- Las instituciones proporcionan un amplio marco dentro del cual la política a ejecutarse es operativa. Por otro lado las organizaciones,

que operan más inmediato dentro de la escala social, pueden desarrollarse como entidades propias con identificaciones y escala de valores no necesariamente relacionadas con la política que fué la que les dió vida. En algunas ocasiones, se sabe que las organizaciones tienen mayor longevidad que su propia razón política. Bajo cualquier circunstancia las organizaciones practican una influencia en el ámbito de la política que puede ser juzgada de tener un soporte negativo o positivo en el desarrollo efectivo de la política. Las organizaciones pueden en uno y al mismo tiempo ser las criaturas de la política, sus formuladores, mientras que mantienen una postura autónoma.

El elemento clave que debe ser analizado, es la forma en la cual el diseño de una organización refleja la acción social dentro del ámbito de la política. Más aún, la relación de las estructuras formales con la política se convierte en una necesidad de constante investigación. La claridad de las investigaciones que se aporten sobre el sistema social, debería estar unida a la relación de las estructuras formales con la ejecución de las políticas. Las generalidades internas y los criterios de efectividad son, por supuesto, vitales para la administración de dichos complejos (organizaciones). Podemos exponer cuestiones hipotéticas diciendo que las generalidades de las políticas estatales son básicamente generalidades sociales basadas en juicio de valor conforme a la función del Estado dentro del ámbito de la política.

Otra tarea importante sería la de examinar la correlación que existe entre los propósitos internos desarrollados por la organización vigente y los preceptos formulados y legitimados por la política a practicar.

Comprendamos que las organizaciones pueden ser tan irracionales como los hombres que las integran, si una política amenaza la organización, puede muy bien resistir su implementación efectiva si sus propósitos inherentes de sobrevivencia, sostenimiento o crecimiento son amenazados. Para que una política estatal pueda

practicarse libremente, deberá por lo menos estar de acuerdo con los intereses de los grupos o individuos que en un determinado momento pueden ejercer presión suficiente para exterminarla.

Para concluir la exposición por lo que toca a la política administrativa, diremos que las políticas administrativas estatales son creación de su sociedad, inescapablemente ligadas a su cultura. Su función, quizá más que audaz, nos sugiere muchas hipótesis operables, ya que todas ellas requieren de una cuidadosa investigación o estudio. Todo esto es fundamentalmente un ensayo de posibilidades; de una forma ligeramente diferente podría pensarse que es una propuesta de modelo de investigación basado en un modelo ecléctico de la política administrativa estatal.

El hecho de que algunos autores hayan establecido una bifurcación entre la política y la administración han provocado con esto una disfunción o malpráctica a la cuidadosa conceptualización de la política, confundiendo el proceso de elaboración de políticas, con el problema en sociedades liberales democráticas, consistente en controlar el mecanismo administrativo. En años recientes nos hemos dado cuenta de la debilidad inherente en esta dicotomía. Debemos observar el proceso político-administrativo, como una envoltura que cubre la totalidad de las instituciones estatales y niveles con diferentes puntos de decisión, localizados en múltiples puntos dentro de todo el contexto.<sup>3</sup>

Con lo que respecta a la cuestión de la Política Económica y teniendo como base las ideas aportadas por el investigador -- FEDERICO J. HERSCHEL<sup>4</sup> que comprenden el análisis de los elementos fundamentales que son comunes a los instrumentos de la acción del Estado; política fiscal y monetaria, política de desarrollo, etcétera - y cuyo conocimiento es indispensable para interpretar debi-

---

<sup>3</sup>Kroll, Morton., Policy and Administration, capítulo I, pp. 9 - 27.

<sup>4</sup>Herschel, Federico J., Política Económica, pp. 9 - 30.

damente la interrelación que existe entre las distintas herramientas de la política económica y el carácter unitario de los objetivos finales del tema en cuestión. Nos indica el autor antes citado que ha sido tradicional en este tema considerar únicamente los aspectos económicos de la formulación de la política económica. De este modo la formulación resulta incompleta; es imposible abstraerse de la realidad de los factores POLITICOS y SOCIALES que condicionan notoriamente las opciones efectivas que se presentan.

Conforme con las ideas generales expuestas, el plan que se ha seguido es el siguiente:

En primer lugar debemos considerar los objetivos que se pretenden alcanzar mediante los instrumentos de la política económica. A diferencia de basarse en una dicotomía bastante rigurosa entre los objetivos de la política cuya fijación se supone fuera del campo de la economía y la presentación y decisión entre alternativas para lograr metas prefijadas, pretendemos presentar explícitamente la problemática de los juicios de valor que siempre fundamentan y orientan la operatividad concreta en la acción del Estado.

Consideramos en un segundo término las restricciones socio-políticas que limitan como ya se ha indicado, la acción político-económica. El conocimiento del funcionamiento real de la economía en cada país, es condición fundamental para adoptar las decisiones pertinentes. Debemos considerar también, los efectos que pueden lograrse mediante el uso de los distintos instrumentos de la política económica para conseguir los objetivos fundamentales.

Entendemos por política la acción del Estado para lograr sus fines. Política económica es la intervención DELIBERADA del Estado en la economía para lograr sus objetivos. De lo anterior se desprenden tres elementos fundamentales a considerar:

- a) El Estado como entidad compleja que debe llevar a cabo la política económica
- b) Instrumentos o formas de actuar del Estado, y
- c) Objetivos que se persiguen.

En cuanto al punto (b) se pueden presentar alternativas diversas y su posible resultado optando necesariamente por alguna de ellas, lo cual hace que los dirigentes de un Estado se vean en la necesidad de utilizar la asesoría de economistas expertos quienes en ningún momento podrán cuestionar los fines de la política económica.

Toda ésta problemática se vincula con el papel del economista en la sociedad, pero particularmente como consejero, experto o asesor, de los dirigentes de un Estado en materia de política económica.

Podríamos detectar frecuentemente lo que podría llamarse la ilusión o utopía tecnocrática. A falta de un análisis o percepción de las restricciones que existen en cada país, grupos de presión, poder político e institucional, tendemos a creer en una potencialidad de los razonamientos o convicciones del técnico en política económica que fácilmente se derrumban al chocar sus planes con esas otras fuerzas. Digamos de paso que por ésta razón debamos examinar muy cuidadosamente la elaboración EFECTIVA de la política económica.

Nuestro técnico en política económica frecuentemente se encuentra ante un doble peligro:

- a) La alineación o el colonialismo intelectual que consiste esencialmente en un trasplante a un país de teorías o tesis aprendidas en el extranjero sin examinar sus supuestos o circunstancias particulares que pueden afectar su aplicabilidad.<sup>5</sup>
- b) La demagogia de la originalidad, que a veces puede reducirse a encontrar neologismos o reencontrar tesis ya conocidas pero ignoradas por su descubridor.

---

<sup>5</sup>Herschel, Federico J., Política Económica, Junio 1982, citado en Anibal Pinto, La Subordinación del Pensamiento Económico Chileno, en Política y Desarrollo, Santiago de Chile, 1960.

Ambos extremismos, por supuesto, a la larga también han de debilitar su posición, no solo frente a sus colegas, sino en última instancia, frente a los grupos e instituciones a quienes ha de aconsejar en la formulación de la política económica.<sup>6</sup> Hemos de insistir en la elección de alternativas, como esfera propia del economista como tal, pero ¿Cuales son los efectos secundarios y como se relaciona el logro de un determinado objetivo -- con un fin superior ? Aún si el organismo o la persona que ha de adoptar la decisión última, nos limita a opinar sobre formas alternativas de lograr determinado objetivo sería utópico esperar-- que se nos especifiquen todos los objetivos en una bien definida-- función de bienestar.

Estos podrán ser algunos puntos importantes en la elaboración de políticas económicas.<sup>7</sup>

a) La política económica de un Estado deberá elaborarse y pensarse sin poder limitarse a aspectos técnicos, sino que debe pronunciarse en cambio sobre políticas, lo que implica necesariamente un juicio de valor, sea por la interrelación de un objetivo con otro o porque se ha de evaluar un sistema en su conjunto;

b) La selección de problemas por el campo de preferencia depende a su vez de una valoración que no necesariamente es éticamente neutral. Podemos pensar, por ejemplo, que no es precisamente por casualidad que se elige como especialización la política monetaria, la teoría del desarrollo, las relaciones laborales o la redistribución de ingresos;

---

<sup>6</sup>Herschel, Federico J., Política Económica, Junio 1982, citado en Abelardo Villegas, Cultura y Política Latinoamericana, en Revista de la Universidad de México, vol. XXVI, pp. 6 y 7, Febrero y Marzo 1972.

<sup>7</sup>Herschel, Federico J., Política Económica, Junio 1982, citado en Arthur Smithies, Welfare and Policy, en Economics and Public Policy, 1954.

c) Las teorías económicas que se aplican no son ideológicamente neutrales. Ello no implica que necesariamente en todo teórico haya prevalecido una voluntad de imponer su convicción política, el proceso puede haber sido más indirecto y deberse a influencias no totalmente concientes, del medio social, influencias del pensamiento o prácticas extranjeras y en éste orden de cosas difícilmente podemos negar que muchas doctrinas están asociadas a determinadas concepciones del mundo: mercantilismo, liberalismo, socialismo, etcétera;

d) Pasando a la elaboración de un diagnóstico, algunas veces nos es difícil precisar si en un caso dado, un juicio se basa con mayor medida en una evaluación o interpretación distinta de datos estadísticos o si intervienen también nuestros deseos o preferencias.<sup>8</sup> Por otra parte puede esperarse que éstas diferencias se van estrechando a medida que mejoren las estadísticas y, en general las informaciones disponibles. Si, en cambio, hacemos referencia a un juicio acerca de los factores o causas determinantes de una situación dada la intervención valorativa se hace más patente.

Un economista alemán citó las siguientes causas que pudieran explicar en un momento dado el empeoramiento de la situación competitiva de la industria alemana, baja en la productividad, mejor preocupación para incrementar la productividad, menor rendimiento de la mano de obra, fuerte aumento en las tasas salariales, no reducción de los precios para exportación, revaluación

Es evidente que ésta diversidad de opiniones se relaciona pero no se agota, con las diferencias en la concepción teórica

---

<sup>8</sup>Herschel, Federico J., Política Económica, Junio 1982, citado en las discusiones verbales en la reunión de Vereir Sozial politik-Bad-Homburg, Berlin 1963, p. 524.

Aquí tampoco debemos dejar de insistir en la posibilidad, o tal vez deberíamos de hablar de esperanza de que a medida que -- avancen las investigaciones empíricas se reduzcan las discrepancias atribuibles a juicios de valor, pero sería seguramente arriesgado - sostener que ya se hubiera alcanzado tal estado de cosas;

e) Finalmente resulta frecuentemente difícil distinguir - entre fines u objetivos y medidas o instrumentos. Así, un instru - mento o medio puede considerarse como un fin; es decir, atribuirle un valor mayor que el de mero instrumento, pero también puede suce - der que un objetivo sea realmente un medio para lograr un fin ul - terior.

Las razones indicadas parecen demostrar que en la econo - mía política resulta sumamente difícil opinar sin juicios de valor - implícitos o explícitos. En otras palabras, es necesario contar -- con una descripción o un análisis de los objetivos; ésto es, volve - mos al concepto de la función del bienestar, pero sin pretender ya - que alguien, en forma misteriosa, nos la obsequie. Al no estar no - nosotros mismos libres de tales juicios, es necesario investigar como descubrir o determinar estos valores. De paso, mencionaremos que - aquí hay una nota discordante, pues ciertos autores sostienen que - es posible lograr un objetivo inmediato sin que tengan importa - ncia los valores que orientan al gobierno o a los grupos que se trata de conciliar. Evidentemente esta tesis es inaplicable para la reali - dad de México ( país en vías de desarrollo ) en que se requieren -- cambios importantes y no EL INCREMENTO POLITICO, no el mero logro - de modificaciones marginales sin acuerdos acerca de objetivos funda - mentales. Una rama de la ciencia económica llamada ECONOMIA DEL -- BIENESTAR, precisamente se ocupa de formular proposiciones por me - dio de las cuales podemos ordenar, en una escala de mejor a peor si - tuaciones económicas alternativas para una sociedad.

A.C. Pigou escribió su primera obra sobre el tema en 1912 y posteriormente la reeditó con el título Economía del Bienestar. -

En su libro señala que abarcará solo la parte material del bienestar, aquella que puede expresarse o medirse con dinero. Adopta - las siguientes pautas para discernir si existe mejora en el bienestar social: un aumento en el ingreso nacional, sin aumentar la oferta de factores; y una transferencia de riqueza de los ricos a los pobres.

En lo que respecta al primer criterio aún existiendo dificultades para llegar a una medición del ingreso nacional, un aumento de su valor logrado por una mayor oferta de algunos bienes sin disminuir la de otros o por desplazar factores hacia actividades en que su valor social es mayor, se considera una mejora del bienestar, siempre y cuando no reduzca la participación de los pobres.

En cuanto al segundo, consiste en una modificación en la organización o estructura económica que aumente la participación de los pobres en el ingreso nacional sin causar una caída en éste último; representa un aumento del bienestar social.

Hacemos hincapié aquí para aclarar que puede haber distintas éticas, distintas evaluaciones acerca de fines fundamentales: moral del individuo o de la sociedad; moral del trabajo y esfuerzo o de la austeridad y suficiencia, moral del presente o del futuro.

No cabe duda que las opiniones políticas y sociales, influyen decisivamente en la formulación de los objetivos económicos. Esta evidencia debe tenerse siempre presente y si en todo pensamiento existen influencias que determinan su evolución y enfoque, no se debe tratar de suprimir o negar dichas influencias, opiniones y juicios de dolor previo, sino hacerles conscientes para evitar o reducir al mínimo su acción deformadora.

Queremos destacar el problema generalmente denominado - distribución del ingreso - y de la riqueza - que en un país como México, tiene un significado bastante distinto al de los países - desarrollados. En éstos el problema consiste en la búsqueda de - una mayor justicia, de un mayor bienestar o, tal vez, expresado - en forma más cruda, de una mayor participación dentro de la sociedad de consumo. En algunos países económicamente desarrollados - - pero subdesarrollados en su estructura socio-política - existen importantes sectores de miseria y pobreza, en tanto que en los -- países más evolucionados en un sentido amplio, la pobreza es en - el peor de los casos, un fenómeno marginal.

Hemos podido apreciar en que consiste la primera fase - del proceso de elaboración de la política económica: realizar un diagnóstico, es decir, determinar claramente la situación actual - del problema a resolver o a cuya solución debemos contribuir.

En todo este análisis se trató a la asesoría prestada - por el economista, como factor fundamental en este esbozo acerca - del proceso de formulación de la política económica. Para que el economista pueda proporcionar una asesoría más o menos acertada, - debe conocer la manera en que se canalizan o manifiestan los grupos que necesariamente ejercen una influencia fundamental en la - elaboración de la política económica.

Debemos tener presente que las tareas de una política - operativa son más complejas en los países en desarrollo, son más - amplios los objetivos y, por consiguiente los instrumentos a utilizar. La tarea se hace aún más ardua si se toman en cuenta las - dificultades propias que cada país tiene en su proceso de desarro - llo con respecto a ésta materia. Existen limitaciones en cuanto - a recursos disponibles especialmente en el orden humano, que difi - cultan el empleo de un basto instrumental. A ello agregamos res - tricciones que actúan por el lado del comportamiento de los agen - tes económicos, reduciendo la efectividad posible de los instru -

mentos. Un ejemplo sería la aplicación de un impuesto a los reditos o al patrimonio que requiere un nivel de preparación superior de los funcionarios, pero también de los contribuyentes.

Por estas razones, un problema fundamental consiste en la elección de los instrumentos a los que daremos un uso más intensivo.

Recordemos al respecto que se han discutido con frecuencia, dos estrategias distintas en lo que respecta al sentido general de la política del desarrollo económico; se les ha llamado -- crecimiento equilibrado o desequilibrado. Lo que hasta ahora no hemos expuesto es que también en el uso de los instrumentos de la política pueden presentarse dos alternativas extremas con características similares.

Llamamos política desequilibrada a lo que también podríamos denominar uso de un solo o de un número reducido de instrumentos de la política para conseguir los fines fijados por los responsables y política equilibrada sería, por lo tanto, el uso de un número considerable de instrumentos dando importancia a cada uno de ellos. Las razones que se hayan usado para defender -- una estrategia del desarrollo desequilibrado, tienen también su analogía en el uso de pocos instrumentos de política económica. Hirschmann<sup>9</sup> señaló que la falta de habilidad o capacidad para decidir puede ser una de las razones que justifiquen el crecimiento desequilibrado. Algo similar ocurre con el uso de las políticas; puede haber, en efecto una escasez de personas capaces de decidir o ejecutar los instrumentos de la política - se podrá tener la mejor y más práctica política económica elaborada - pero ésta puede ser a la vez tan inoperante sino se tienen personas capaces de --

---

<sup>9</sup>Herschel, Federico J., Política Económica, Junio 1983, citado en Albert O. Hirschmann, The Strategy of Economic Development.

llevarla a cabo y esta es una experiencia de muchos países de América Latina donde no solo falta un número adecuado de empresarios en el sector privado, dispuestos a tomar decisiones; algo de igual gravedad ocurre también en el sector público. Se presenta entonces una decisión importante: ¿ Es conveniente concentrar ese número limitado de funcionarios capaces en un solo sector, por ejemplo, en el fiscal o en el monetario; o es más adecuado distribuirlos a través de todos los organismos encargados de llevar a cabo los diferentes instrumentos de la política ? Si bien no puede darse una regla general, puede ser aconsejable en muchos casos concentrar éste número reducido de funcionarios capaces en pocos organismos para que de éste modo se creen fuertes presiones para hacer algo en la elección y ejecución de políticas complementarias, de manera similar a lo que acontece en la adopción de decisiones a invertir. También en éste caso puede pensarse que el desarrollo, en este caso de las políticas, sea una sucesión de desequilibrios, es decir se concentra el esfuerzo, primero en un determinado organismo y luego, a medida que aumenta el número de funcionarios capaces, los instrumentos de la política se amplían.

Debemos aclarar aquí dos aspectos. En primer lugar, está implícito en nuestro análisis que debe haber una relación estrecha y directa entre la adopción de una determinada política y los que la deben ejecutar, o sea, que no puede utilizarse ningún instrumento sin tener, por lo menos, un número mínimo de funcionarios que habrán de aplicar las medidas relativas a cada grupo de instrumentos.

En segundo término, es importante señalar que el efecto producido al aplicar una determinada herramienta puede ser de dos tipos: o se generan fuerzas que demandan medidas que completen las ya adoptadas, o también podrá suceder que surjan contrafuerzas que impulsen disposiciones compensatorias.

Después de haber hablado de desequilibrios en la política

ca económica y analizado la repercusión directa que estos tienen en la economía de un Estado ( lo cual se debe a las razones anteriormente expuestas ) una mala política económica, indefectible + mente traerá aparejada una economía débil, padeciendo ésta de los males que aunque previsibles, se pasaron por alto; ya sea por la falta de visión o de capacidad de los estadistas ocasionando con esto la desorganización, el desequilibrio y la creciente preocupación de curar una economía enferma, lejos de que dicha preocupación sea para mejorar lo bueno que pudo haberse logrado en la misma.

### 3.- El Obstáculo de la Incertidumbre en las Decisiones Económico-Administrativas.

La elaboración de políticas y la planeación de operaciones futuras, es la tarea más importante para cualquier administración. El planear significa prepararse para eventos futuros; y ese futuro puede estar envuelto de incertidumbre. No debe ser sorprendente, bajo estas circunstancias, que todo esfuerzo se hace con el propósito de afrontar cualquier situación incierta y - más que nada para tratar de reducir el impacto de la incertidumbre en la elaboración de decisiones administrativas.

He aquí un importante problema que podemos analizar --- aquellos a quienes nos interese la evolución de la disciplina administrativa en general y el estudio de medidas administrativas en lo particular.

El uso de técnicas inadecuadas para medir la incertidumbre, fuerza a una determinada administración a usar procedimientos y a tomar decisiones las cuales no podrían ser justificadas, si medidas o procedimientos adecuados hayan estado al alcance.

Con el presente estudio nos proponemos analizar los problemas a resolver para superar la incertidumbre. Por hoy nos -- concretaremos a mencionar lo meramente fundamental y dejaremos -- para otra ocasión las discusiones y aplicaciones que han sido -- usadas o sugeridas por algunos autores.

Este es un campo complejo al que se le ha dado gran importancia muy recientemente; muchos de sus aspectos todavía no -- han sido del todo desarrollados y aún menos considerados. Por -- lo tanto no esperamos que el presente análisis nos proporcione -- resultados finales sino más bien debemos considerarlo como un intento que proporcione ideas y caminos a seguir en las futuras incursiones de este campo.

Abordando el tema ya directamente y teniendo como base - las ideas del RIESGO y la INCERTIDUMBRE y aunque ambos términos -- son a menudo aplicados indiferentemente, valdría la pena aclarar - su distinción para una mejor comprensión del tema que nos ocupa.

Debemos considerar que el riesgo es una cantidad suscep- tible de ser medida, no pudiendo considerarse de ninguna manera - incertidumbre. El término incertidumbre, por otro lado, debería - ser restringido a casos no cuantitativos.

A manera de ejemplificar, existen determinadas situacio- nes que pueden ser cubiertas por un seguro y por lo tanto a éstas - se les clasifica como riesgos. Aquellas no asegurables se les cla - sifica como inciertos. El buen administrador siempre tratará de - visualizar en una situación incierta un riesgo, esto es, tratará - de cuantificar el posible resultado de la situación en cuestión.

Es interesante pensar en la relación de estos dos térmi- nos o conceptos en bases históricas. Originalmente, casi todo era - incierto. El hombre se enfrentaba a circunstancias que no se po- - día explicar racionalmente. Luego las leyes de la naturaleza fue- - ron descubiertas gradualmente; lo que había parecido estar fuera y - más allá del entendimiento humano, se convirtió en el tema de eva- - luación lógica, análisis y medida. A la incertidumbre se le dió - una medida de riesgo.

De manera similar, a las áreas de incertidumbre en el--- trato interhumano se fué reduciendo gradualmente. El desarrollo - de las técnicas estadísticas que servían para medir los aconteci - mientos sociales, nos proporcionaron las bases para una expansión- de situaciones riesgosas pese a la prevalencia de la incertidumbre. Estas medidas se han llegado a depurar a tal grado, que ahora es - posible de manera suficiente, no la realización de situaciones --- riesgosas, sino sus efectos financieros.

Tendremos que diseñar técnicas apropiadas para medir el impacto de acontecimientos futuros, al grado de que puedan ser representados en términos cuantitativos monetarios, por lo que los tiempos cambian y las decisiones también. Esta es una basta tarea y no sería sorprendente encontrar administradores, estadistas, etcétera, que improvisen decisiones, sin ni siquiera saber y mucho menos adentrarse, en los grandes esfuerzos que han hecho los investigadores para reducir el impacto de decisiones inciertas.

La habilidad que tienen los seres humanos de cambiar sus planes, actitudes y decisiones en cualquier momento y a veces con solo unos minutos de anticipación, es un contraste con la consistencia y por lo tanto, con la predicibilidad de los acontecimientos físicos de la naturaleza.<sup>10</sup>

Las últimas décadas han traído un cambio decisivo en la evolución de la metodología estadística, en la que los expertos de dicho campo le atribuyen primordialmente el trabajo de investigador a Abrahám Wald, un profesor de la Universidad de Colombia, cuya teoría general vemos el intento de quitar las restricciones que habían dominado la teoría de la estadística, enfatizando de las estadísticas como un método para elaborar decisiones racionales bajo situaciones inciertas.<sup>11</sup>

El interés de Wald se inclinaba al análisis teórico para lograr el desarrollo de mecanismos para elaborar decisiones con base en la estadística, en vez de usar aplicaciones específicas. --- Uno de estos mecanismos es la tabla de dividendos en la cual presentaba una escala numérica de conexidad entre acciones y eventos,

<sup>10</sup> Lyden, Fremont., Policies, Decisions and Organization, Chapter 20. pp.331-342. University of Washington.

<sup>11</sup> Wald, Abraham, Statistical Decision Functions, N.York. 1970.

lo cual ayudaba a evaluar las alternativas correspondientes a una situación en particular. Otro sería la regla de decisión minimizada bajo la cual la peor pérdida esperada es menor que bajo cualquier otra regla practicada, o bien la peor condición de costo es mínimo; lo anterior podríamos reducirlo a la siguiente frase --- DE LOS MALES, EL MENOR.

Las decisiones deben estar basadas sobre lo que nosotros sabemos y creemos de la situación social, no sobre alguna -- verdad desconocida de la misma. Se asume que cualquier persona -- racional puede con la práctica, pensar de manera abstracta con -- respecto a su sensación de seguridad o inseguridad bajo una determinada condición, sin importar cualquier otra situación que dicha persona pueda tener respecto a cualquier otro aspecto de la misma

Para hacer un análisis completo de la decisión del problema más pequeño o insignificante, el administrador debe elaborar un esquema que muestre todas y cada una de las soluciones posibles así como su consecuencia inmediata de cada acto posible a realizar, además de asignar un grado de probabilidad a cada consecuencia inmediata. El siguiente paso sería el de la UTILIDAD que tendría que ser asignada a cada consecuencia final, que en cualquier situación administrativa real, siempre va a generar resultados positivos durante un período más o menos duradero.

Los responsables de tomar decisiones tienen una visión -- mucho más profunda para enfocar un problema que tiene que ser resuelto con responsabilidad y no basados en el simple cálculo o la intuición. Estos y otros mecanismos estadísticos desempeñan un -- uso invaluable para sugerir la respuesta correcta aún cuando no -- se puede proveer respuestas completas o precisas. Dicha responsabilidad decisiva necesita de un mínimo de información de apoyo u otra clase de información que la asista con datos que reduzcan o limiten el área de juicio y así tomar una decisión más confiable-

y satisfactoria.

La teoría de la decisión en este sentido amplio no está todavía lista para una aplicación práctica, excepto quizá bajo circunstancias especiales. La TEORIA DE LA DECISION tiene por supuesto, mucha aceptación y especialmente para aquellos quienes tienen la responsabilidad de elaborar decisiones y para aquellos que esperan encontrar una FORMULA MAGICA que los ayude a decidir correctamente; como resultado de todo esto, se ha exigido mucho más de esta teoría de lo que realmente puede producir en la práctica.

Un exceso de confianza en la importancia de nuevos métodos no es rara, cuando estos ya han sido totalmente evaluados, probados y aprobados, sus limitaciones se van volviendo más aparentes. Dichos métodos deben ser cuidadosamente analizados como un prerrequisito para su reducción y su posible eliminación final.

Mientras tanto, tendremos que depender principalmente en el proceso lento del PASO A PASO para cerrar el espacio entre el RIESGO y la INCERTIDUMBRE.

4.- El Criterio del Derecho Administrativo Económico debe Inclinarse al Interés Nacional.

El papel característico del Estado con respecto al desarrollo y superación de sus necesidades consiste en el raciocinio superior que tiene el propio Estado comparado con la economía particular del individuo...es inherente en la naturaleza del Estado - que sus necesidades, desde un punto de vista global, pasan por un proceso de depuración en el que se seleccionan prioridades nacionales siendo éstas el resultado de una inteligencia deliberada.

Una doctrina muy seguida, quizá la predominante, considera la dirección de la economía por el Estado como el concepto central del Derecho Económico. Según la misma, éste es el Derecho -- propio de la dirección de la economía por el Estado. Fué esta dirección el centro de gravedad de las investigaciones en décadas pasadas. El Derecho Económico contiene, entre otras, las normas sobre clase y extensión de las medidas intervencionistas y las delimitadoras de las esferas individual y estatal en el sector económico. Pero absolutamente en primer término está el poder del Estado que intenta dominar la economía.

Ultimamente se ha observado que la dirección estatal de la economía no es absoluta, al menos en la mayoría de los países, - y que esa dirección que subsiste en gran medida es sólo una parte o aspecto del Derecho Económico que entrega fundamentalmente el -- llamado Derecho Económico Administrativo, y no afecta en general - al derecho privado económico desarrollado a base de la autonomía - de los particulares y de su iniciativa en el acontecer económico.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Santos Briz, J., Derecho Económico y Derecho Civil, -- pp. 36-37. Revista de Derecho Privado.

Muchas decisiones gubernamentales son tomadas por aquellos quienes pretenden tener una responsabilidad especial para con el interés nacional. Algunas de éstas decisiones están encaminadas primordialmente con los recursos del Estado; a éstas se les denomina decisiones económico-administrativas.

Estas decisiones no se justifican por un criterio analítico, sino por una aseveración, la cual puede o no, estar acompañada con argumentos de apoyo. Muchos países, particularmente en Europa, esto ha sido por mucho tiempo aceptado como un alegamiento válido y racional para elaborar decisiones, lo cual es tan relevante para las decisiones por lo que toca al uso de recursos, y en consecuencia para la administración así como para otras áreas de cuestiones públicas. En Francia por ejemplo, Mr. Andrew Shonfield observa la aceptación del punto de vista que...la conducta efectiva de la economía de una nación debe depender de la concentración del poder en las manos de un pequeño número de personas excepcionalmente capaces, ejerciendo su función con perspicacia y juicio de tal modo que dicha especialidad no puede ser poseída por el industrial de éxito, y mucho menos, por un ciudadano común y corriente. La basta visión y la amplia experiencia, analizados sistemáticamente por personas de autoridad, son la fundación intelectual del sistema.

Shonfield nos comenta que al aceptar este alegamiento, Francia demostró una polaridad sostenida de la actitud de la Gran Bretaña y vio entre ambos países un contraste marcado en la práctica nacional, no notablemente modificados a través de los siglos. Pero si en la Gran Bretaña existía una mucho mayor convicción de que el interés nacional surgiría, y quizá aún sea definido como lo que surgió de la interacción de decisiones de individuos y grupos que persiguen sus propios intereses; la historia de ninguna manera carece de referencias por lo que toca al interés nacional cuando se han hecho decisiones privadas o particulares; dichas referencias han aumentado en vez de disminuir a través del tiempo. Algu-

nos verán esto simplemente como un objeto de presentación y negarían el derecho del interés nacional para ser considerado como un criterio separado dentro de su propio derecho.<sup>13</sup>

En una democracia los deseos y necesidades de una mayoría pueden ser aceptados para proveer a prima fácil un indicador del interés público pero ellos no proveen un veredicto final, y de ninguna manera, el interés público podría definirse como una adecuación definida a intereses especiales. Ya que la fuerza de intereses especiales se ha desarrollado paso a paso con el crecimiento dentro del margen e importancia del interés público, la defensa de éste último en contra del primero se hace mucho más importante y más difícil. Estos desarrollos arrojan una creciente carga de responsabilidad sobre los que tienen la misma de procurar el bien público.

Si como este párrafo sugiere, el interés nacional o público existe como algo distinto de la sustancia de votos mayoritarios o negociaciones pluralísticas, es igualmente probable que no está total o adecuadamente representado por los criterios económicos desde el punto de vista comercial.

Si el interés nacional puede ser considerado como un criterio de decisión racional en su propio derecho, las esferas de influencia donde ésta existencia pudiera tener más validez, son aquellas donde el horizonte del problema es un factor significativo. Las sujeciones del interés de los particulares y los grupos, están a menudo más limitadas que aquellas de los elaboradores de decisiones o consejeros que están ligados o a quienes les preocupa el interés nacional. El desarrollo de una región remota del país puede también preocupar a los que son responsables de decidir en mucho mayor grado que a una mayoría de ciudadanos e incluso a la prepon-

---

<sup>13</sup> Shonfield, Andrew., Management in Government, pp. ---

derancia de grupos. Es la importancia de la visión que tienen aquellos encargados de procurar y guardar el interés nacional los que pueden conocer mejor cual es el interés de los individuales y los grupos y los que pueden saber con mucha más precisión que aquellos.

Encontramos en la complejidad del gobierno, en determinar si el uso de una dada decisión es mejor que otra. Es uno de los aspectos más significativos de la administración pública, pero frente a una situación como ésta, se debe optar por la decisión menos nociva al interés nacional.

Esta complejidad tiene consecuencias serias cuando se llega al punto de la evaluación de decisiones de los recursos del Estado por aquellos que no han sido partícipes en dicha decisión. Lo que fué una buena decisión administrativa guiada por el criterio y los objetivos por los cuales se elaboró, puede parecer una mala decisión si ésta misma se evalúa cotejandose con un criterio objetivo diferente y aún si los mismos son aplicados con diferentes pesos. Como hemos visto, todos los elementos de un criterio y objetivos -- pueden producir una serie de diferentes decisiones aceptables si -- son aplicadas desde diferentes puntos de vista y de áreas diferentes: nacional, regional o local. Lo que es seguro, por consiguiente, es que por muy competente que sean los administradores públicos todas las decisiones administrativas siempre van a estar sujetas a críticas, las cuales, dentro de sus propios términos de referencia, serán justas y válidas.

### CAPITULO III. CONTROLES DEL ESTADO EN LA ECONOMIA NACIONAL.

#### 1.- Medios Técnico-Jurídicos para la Intervención del Estado en la Economía.

De entre las múltiples y variadas funciones del Estado - algunas son demasiado complejas pero indispensables para la consecución de sus fines. El Estado no solo está orientado al cumplimiento de sus leyes fundamentales y de sus objetivos políticos más trascendentes; también dirige su actividad diaria hacia metas sociales y económicas. La selección de objetivos socio-económicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gestión de los recursos patrimoniales son varias de las tareas más importantes del Estado, que constituyen la actividad económico-administrativa del Estado.

La gran mayoría de los tratadistas aceptan que las anteriores funciones corresponden necesaria y naturalmente al Estado.- Sainz de Bujanda, por ejemplo, sostiene que ...la facultad del Estado de procurarse los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines, pertenece al ámbito de los poderes de supremacía o de imperio que corresponden, originalmente, al ente público.

En lo que no hay unanimidad, sino por el contrario, mucha discrepancia, es en la naturaleza de la actividad económico-financiera estatal. En un primer término, tenemos que afirmar que es propio de esta actividad todo lo relativo a los ingresos públicos, ya sea que provengan de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, por el cobro de los servicios públicos o por la venta de bienes producidos por el Estado. También aquí podemos incluir los créditos obtenidos internamente y los créditos de otros países; la emisión de dinero es en sí mismo parte de los ingresos públicos. En un segundo término señalamos que la actividad económico-financiera incluye además todo tipo de gasto que realiza el Estado, siendo distinto que sea una erogación para el sostenimien-

to de la administración y de los servicios públicos, o una inversión física o financiera. Quedan también dentro de este rubro -- las erogaciones destinadas a los pagos de intereses y capital de la deuda pública. Ingresso opina que es propio de la actividad económica-financiera tanto la conservación de los bienes como los ingresos y los gastos.

La actividad financiera del Estado es de contenido económico, el sujeto que la realiza es de naturaleza política, por lo que dicha actividad participa de esa naturaleza también. La actividad económica del Estado presenta dos momentos:

a) De contenido político;

b) De contenido económico, predominando éste último.

La actividad económica del Estado se distingue primordialmente -- por su naturaleza y contenido substancialmente diferentes a los de la actividad realizada por los particulares. Muchos de los -- principios de la ciencia de las finanzas y de administración como disciplina son aplicables tanto a los particulares como a los entes públicos, pero la actividad económico-financiera del Estado -- se aleja de los principios que conforman la actividad de los particulares en dicha área. Las actividades económico-financieras -- tienen como sujeto al Estado y por lo tanto toda su actividad está contenida y normada por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que el mismo Estado establece para regular su economía. Los postulados económico-financieros del Estado son mandatos obligatorios, dejando un escaso margen a las excepciones de -- discrecionalidad que los propios ordenamientos legales contemplan. Aún en el caso de los Estados formal y realmente democráticos, su actividad económico-financiera dista mucho de asemejarse a la de los particulares. Esta última tiende a la satisfacción de intereses privados; aquella siempre a la satisfacción de intereses públicos que es nuestra principal preocupación en el desarrollo de todo este estudio. En la actividad económico-financiera privada -- la libertad de elección es la regla; en la estatal el marco es -- siempre el interés público, las leyes y los programas trazados --

previamente.<sup>1</sup>

Las nuevas ideologías, los métodos, las estructuras, los principios, las teorías que se mencionaron en el capítulo anterior y los planes se manifiestan en la realidad del Estado contemporáneo, para configurar un mundo social, económico y político más armónico y equilibrado con la naturaleza humana y orientado a la solución de los grandes problemas que aquejan a la sociedad, entre otros el de producir lo necesario para vivir y lograr una mejor distribución de la riqueza social.

Las corrientes actuales desbordan los cuadros del pasado para configurar la imagen de una organización superior, que por hoy se mantiene en complicadas y discrepantes ideologías, que señalan las rutas del futuro.

La bibliografía de la actualidad se refiere al DERECHO ECONOMICO, al DERECHO INTERNACIONAL ECONOMICO, al DERECHO PUBLICO-ECONOMICO, al DERECHO CONSTITUCIONAL ECONOMICO, al DERECHO ADMINISTRATIVO ECONOMICO, a la ECONOMIA FINANCIERA, al DERECHO PRIVADO DE LA ECONOMIA y otras denominaciones generales. Todas estas materias tienen un denominador común que es la ECONOMIA y su regulación por el DERECHO. El derecho NO comprende a toda la economía de una Nación. Hay grandes campos de la economía a los cuales no ha penetrado el Derecho, ni aún en los sistemas socialistas, ni comunistas, si es que los hay. Lo mismo pasa con la intervención del Estado, que de la acción supletoria ha pasado a la gestión directa o dirigida de la economía.

En nuestro país se ha iniciado, sobre bases aún imprecisas, la tendencia a reconocer el derecho económico. La proliferación de las leyes de contenido económico es prueba clara de esto.-

---

<sup>1</sup>Faya Viesca, Jacinto., Finanzas Públicas, pp. 10-11, -- Editorial Porrúa, México 1981.

Como tendencia general nos hemos venido apartando del sistema liberal, que limitó la acción del Estado en la economía. Las instituciones liberales han ido desapareciendo transformando al impulso de las nuevas tendencias y dan paso a un nuevo derecho económico, ya sea un sistema jurídico de contenido económico, normas jurídicas económicas o una economía regulada por el Derecho.

Las siguientes consideraciones se formulan siguiendo -- las ramas del derecho tradicional:

#### Referencias al Derecho Privado:

El campo del derecho civil se ha enriquecido notablemente con las relaciones económicas, no sólo en el campo del derecho patrimonial privado, sino en sus demás instituciones que vienen transformándose al impulso de los problemas económicos.

El derecho mercantil o comercial es un derecho eminentemente económico por su propia naturaleza. Numerosas leyes administrativas, como seguros, fianzas, instituciones de crédito ( especialmente hoy, nacionalizada la banca ), empresas de participación estatal que a la fecha suman ya las 1000 y sociedades mercantiles de interés público, ponen de manifiesto los nuevos aspectos de la economía que deben ser regulados sobre la base del interés público y social.

#### Referencia al Derecho Público:

Son numerosas las materias económicas reguladas por tratados, convenciones, leyes internas que aluden a las relaciones económicas.

Las relaciones obrero-patronales, ampliamente tuteladas y reglamentadas por el Estado, son de contenido económico.

Se admite hoy en día la existencia de un derecho penal - económico en razón de su carácter sancionador.<sup>2</sup>

Las concepciones modernas de las finanzas públicas rechazan la idea de que el Estado sea solo una abstracción o entidad jurídica. Ahora el Estado se concibe, más realísticamente, como un ente jurídico-político susceptible de producir relaciones económicas. Esta nueva concepción económica del Estado ha permitido justificar la intervención estatal en la economía. Uno de los errores de la Hacienda Clásica fue pensar que el Estado no era capaz de gastar. Esta visión jurídica unilateral impedía ver que el Estado es una auténtica entidad política, jurídica y económica que consume recursos para preservar su propia existencia, y que además hace erogaciones para beneficio de toda su población. Cuando el Estado gasta se convierte en un redistribuidor de la riqueza. Lo mismo puede decirse de los particulares, solo que en un sentido -- más limitado; a los obreros se les paga por su trabajo, disminuyendo las rentas de los patrones y de las empresas. A su vez los trabajadores pagan el precio de los artículos y con ello aumentan la renta de los comerciantes, pero la de éstos disminuye cuando compran su mercancía a los industriales, y así sucesivamente. El impacto que causa en la economía el gasto del Estado es distinto al causado por los particulares. Por ejemplo, a excepción de las empresas mixtas, las empresas públicas no distribuyen dividendos a los particulares, destinando las utilidades que hubiere a la reinversión o pasando esos excedentes a la tesorería de la Nación.

El hecho es que el Estado puede escoger entre varios caminos dependiendo de las variables que se presenten y de los efectos que se quieran producir en la economía de su conjunto. Algunas veces creará que es conveniente detener el gasto para así evitar un exceso de circulante que pudiera iniciar o acelerar un pro-

---

<sup>2</sup>Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, Tomo II - pp. 311-315. Editorial Porrúa, México 1979.

ceso inflacionario. Otras veces la decisión podría consistir en ejercer un presupuesto deficitario para aumentar la producción y el empleo. En ambos casos es incuestionable el papel predominante del Estado en la economía, sobre todo a través de las políticas de gasto público.

Durante los últimos años de desarrollo económico en nuestro país, concretamente en la última década, el Gobierno Mexicano adquirió alrededor de 900 empresas que pasaron a ser manejadas por el Estado, funcionando un 95% de ellas con marcadas pérdidas y utilizando fondos nacionales para subsidiar las mismas. Por ésto, los organismos y asociaciones privadas han solicitado al gobierno federal, en las últimas décadas, que las empresas públicas a sus manos, cosa que se ha visto realizada en parte durante la presente administración del Presidente Miguel de la Madrid H. al poner en venta 236 empresas paraestatales de las 1180 que tenía el gobierno federal a su cargo.

Esta es la visión clásica, estrecha y totalmente injustificada a la luz de la experiencia histórica. Numerosos países han demostrado la eficiencia del Estado para manejar las empresas a su cargo. De igual manera se ha comprobado la habilidad de los particulares para conducir determinadas ramas de la economía. Muchas veces lo que decide al Estado a manejar algunas empresas es fundamentalmente el interés social que representan. Además existen campos de investigación o de actividad que por su magnitud económica, significarían una inversión incosteable o excesivamente onerosa para los empresarios particulares. En algunos países como el nuestro este es el caso de la industria eléctrica, ferroviaria, petrolera, etcétera.<sup>3</sup>

Los distintos aspectos y modalidades que ha revestido la intervención del Estado en la economía a lo largo de las últimas -

---

<sup>3</sup>Faya Viesca, Jacinto., Finanzas Públicas, pp. 73-74 -- Editorial Porrúa. México 1981.

décadas; ya como guía y director, como consejero y cooperador, como participe y en ciertos momentos o épocas como dictador omnipotente. Pueden distinguirse hasta seis momentos evolutivos de la actividad intervencionista del Estado:

a) Fase de dirección de la economía. Comprende este aspecto la investigación de las condiciones de la producción y venta principalmente con fines de proteger la economía a nivel nacional.

b) Fase de la planificación de la economía. A toda DIRECCION precede una reflexión que puede denominarse también PLAN. Pero por PLANES ECONOMICOS se entiende algo más: la organización de la producción en el ámbito nacional a menudo con matiz político. Esta planificación económica ha promovido el desarrollo de lo que se denomina Derecho Administrativo Económico, materia que se estima de amplio porvenir.

c) Otro fenómeno económico que manifiesta la actividad interventora del Estado es el de la denominada SOCIALIZACION o NACIONALIZACION, fenómeno que aún no está lo suficientemente desarrollado para poder señalar inequívocamente sus directrices y efectos.

d) La dictadura económica supone, en la línea que venimos exponiendo, una disgresión de especial importancia. El control dictatorial de la economía se basa en preceptos legales por los que se permiten expropiaciones, confiscaciones, inspecciones, precios máximos para todo, etcétera.

e) Además de poder dirigir la producción y distribución de bienes, se sostiene que cuando falte la iniciativa privada el Estado puede intervenir en la economía sustituyendo a los particulares.

f) El fenómeno evolutivo actual se caracteriza en los países de América por no prohibir ni la dirección colectiva privada ni excluir la dirección de la economía por el Estado.

Los medios técnico-jurídicos para la intervención del Estado en la economía son muchos, pero se pueden agrupar del siguiente modo:

a) El derecho de empresas que regula la instalación, -- reanudación, traslado, cambio de titular, ampliación, cambio de -- objeto y cierre de industrias.

b) Regulación de la producción en sentido amplio, regulación que puede orientarse en sentido cualitativo o cuantitativo

c) Dirección adoptada por los poderes del Estado para -- la salida de las mercancías del productor al comerciante, de éste al consumidor, regulación de la importación y la exportación.

d) Distribución de las mercancías y especialmente de ar tículos de primera necesidad en épocas de escasez, dictando medidas encaminadas a la requisita o venta forzosa de productos.

e) Disposiciones en materia de precios, señalando precios máximos o mínimos, así como las sanciones y procedimientos -- en supuestos de infracción.

f) Medidas destinadas a fomentar ciertas ramas de la -- economía y otras medidas auxiliares; por ejemplo, adopción de garantías en los negocios de exportación, etcétera.<sup>4</sup>

Por último, el interés público y la independencia económica de un país puede ser motivo suficiente para que no se permita la participación del inversionista privado en algunas actividades de la economía nacional.

---

<sup>4</sup>Santos Briz, J., Derecho Económico y Derecho Civil, -- pp. 19-26. Revista de Derecho Económico.

2.- El Sistema de Economía Dirigida en el Derecho Económico Mexicano.

No podemos negar la indiscutible importancia del factor económico, como ELEMENTO FUNDAMENTAL de la vida social mexicana.- Podríamos generalizar diciendo que los problemas económicos forman el sustratum de toda la legislación administrativa mexicana, pasando los otros problemas a un lugar secundario. La acción tendrá que proyectarse con mayor intensidad y método. También es necesario reafirmar las indudables relaciones entre la estructura del Estado y los problemas económicos de una sociedad para llegar a la conclusión que Charles A. Beard nos propone:<sup>5</sup>

No obstante de todos los cambios más recientes queda -- una cosa segura. La política, aún en sus aspectos militares debe tener base económica, de lo contrario parece. El pueblo debe contar con sustento, ropa y techo, no solo antes, sino también mientras se está ocupando de política y lucha. Cualesquiera que sean las fórmulas para que la posesión y el uso de la propiedad impere, el Estado, despótico o democrático, debe garantizarse, en bien de su propia existencia, seguridad económica suficiente, --- pues de otro modo pasa a la historia como les ha sucedido a muchos imperios y Estados en el pasado.

La libre empresa o empresa privada es celosamente defendida por las naciones capitalistas y por los Estados que están en la órbita de su influencia. Max Horn piensa ...que el libre juego de las fuerzas económicas, el desenvolvimiento sin trabas de la iniciativa privada y la reducción al mínimo indispensable de las funciones del Estado, representan las mejores garantías para-

---

<sup>5</sup>Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, México - 1979, citado en Charles A. Beard, Fundamentos Económicos de la Política, p. 130.

el progreso de las naciones y el bienestar de los pueblos.<sup>6</sup>

Shepard B. Clough defensor del sistema norteamericano de la libre empresa que ha logrado la consecución de un nivel de bienestar nacional jamás alcanzado antes en toda la historia de la humanidad, explica este sistema por la reunión de diversos factores esenciales: los grandes recursos naturales explotados, la tecnología y la producción industrial, el ahorro y la inversión, la creación y empleo de trabajo humano, el desarrollo de los transportes, el comercio y las ideologías por las cuales y para las cuales se sostienen la economía norteamericana.<sup>7</sup>

En las naciones latinoamericanas; México principalmente, la empresa pública ha asumido un desarrollo importante, ferrocarriles petroleros, y otras empresas más, colaboran en la magna tarea de fortalecer la economía nacional.

Este proceso de nacionalización ha respondido no a un plan general de nacionalizaciones, sino a circunstancias fortuitas. Sin una industria que nos ampare, practicamos una economía de mercado en la forma más desventajosa que puede imaginarse. Una industria rudimentaria compitiendo con los modernos implementos industriales del sistema capitalista que ha alcanzado una tecnología superior, con la cual es difícil competir.

Wilhelm Ropke, en su obra *Economía y Libertad*, se refiere a este último concepto ...cuando la economía de mercados, me refiero implícitamente a muchas cosas que a ustedes les son familiares. Ante todo, me refiero a la libertad, la libertad fundamental de todos los interesados; libertad de consumir lo que se

---

<sup>6</sup>Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, México - 1979, citado en Max Horn, La Empresa Libre y el Progreso, 1967.

<sup>7</sup>Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, México - 1979, citado en Shepard B. Clough, Bases Económicas del Sistema Norteamericano, p. 273 Editorial Sudamericana.

desea, de producir lo que se crea conveniente, de ahorrar, de invertir, de importar, de exportar, de llevar a cabo cualquier actividad económica. Más ampliamente me refiero a la competencia a lo que llamamos el mecanismo libre de los precios, que suben o bajan según la relación entre la oferta y la demanda. Estos elementos de la economía de mercado son precisamente los elementos sembradores de miseria y de injusticia en las relaciones sociales y económicas.<sup>8</sup>

El profesor Raymond Barre ( Economía Política, 3ra. edición p. 118, Ediciones Ariel ) nos dice, a propósito de la intervención del Estado en la economía:

En los momentos actuales, en los que el liberalismo del siglo XIX no es ya triunfante, dejando a un lado las economías planificadas, en donde el Estado asume el papel económico central y decisivo, podemos observar que la intervención del Estado en la economía es amplia y reviste múltiples formas.

a) El Estado fija LAS REGLAS DEL JUEGO económico, por ejemplo, instaura los contratos colectivos, fija la duración legal de la jornada de trabajo o dicta disposiciones relativas a la concentración de empresas.

b) El Estado interviene indirectamente en la actividad económica a través de la imposición y del gasto público, el control del dinero y la distribución del crédito.

c) El Estado coordina y financia una gran parte de la inversión total del país.

d) El Estado se hace cargo de un sector de la producción sector público, por ejemplo, las empresas nacionalizadas o las explotaciones públicas.

e) El Estado controla directa o indirectamente los precios y los tipos de cambio.

---

<sup>8</sup>Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, México -- 1979, citado en Wilhelm Ropke, Economía y Libertad, Foro de la Libre Empresa. 1960.

f) El Estado asegura la redistribución de la renta nacional.

g) El Estado es responsable del mantenimiento del pleno empleo y del crecimiento de la economía.

En tales circunstancias se puede afirmar que el Estado es un sujeto económico que opera asociado con los sujetos económicos - individuales y los grupos. Desde este punto de vista, las economías del siglo XX son COLECTIVAS y MIXTAS.

En México, nuestro Estado Social de Derecho admite la coexistencia de un sector público, social y privado, que tiene como consecuencia la estructura y funcionamiento de una economía mixta - apoyada en los principios más ortodoxos de la ideología política y jurídica contenida en nuestra Constitución Política. Como lo afirma acertadamente Alejandro Carrillo Castro, a partir de 1925 fue necesario que el Estado mexicano con el fin de cumplir algunas de sus funciones, recurriera a formas jurídico-administrativas diferentes de las dependencias centralizadas, para participar en la mejor y más eficiente realización de las actividades en las que había determinado o se había visto forzado a participar en forma directa.

Carrillo Castro considera que la mayor parte de las instituciones que en forma convencional se engloba dentro del sector paraestatal, se crearon con el propósito definido de auxiliar al gobierno federal en la intención de las funciones que la Constitución de 1917 había otorgado al Estado mexicano. Para este autor, entre las principales razones que han dado origen en México a estas entidades del sector paraestatal, son las siguientes:

a) La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta 1917 las desempeñaba, esto es por aumento de sus atribuciones.

b) La explotación de los recursos propiedad de la nación - o la prestación directa, por parte del Estado de ciertos servicios-

públicos considerados como de interés nacional.

c) La atención de campos de la actividad económica que si bien no representaban servicios básicos para la nación, constituían renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado.

El desarrollo (ya lo había sostenido anteriormente en mi obra de administración pública federal) de las empresas públicas se atribuye a una política NACIONALIZADORA DEL ESTADO, es decir, en favor de la apropiación de las empresas en manos de los particulares. La realidad, que para la política la economía y el derecho es más importante que cualquier especulación teórica no ajustada a los hechos, a demostrado a través del tiempo que la actividad empresarial del Estado no ha tenido como causa principal la incautación estatal de empresas particulares, sino fundamentalmente la creación ORIGEN, por parte del Estado, de estas entidades. Langrod rechaza la relación entre un movimiento racionalizador y la creación de empresas públicas. En México, el extraordinario crecimiento de empresas públicas ha operado al margen de toda ideología nacionalizadora y de todo propósito de suprimir la actividad económica de los particulares. La economía mixta en México, en ningún momento ha pretendido monopolizar a favor del Estado la actividad económica, sino por el contrario, el Estado mexicano, ha fomentado el concurso libre de los particulares en la vida económica del país. Nuestro sistema de economía mixta, respeta la actividad económica de los particulares como una garantía individual mandada por la Constitución Política del país. La actividad empresarial del Estado mexicano obedece a un imperativo constitucional del Estado social de derecho y coadyuva al fortalecimiento general del país, respetando estrictamente los campos concretos de la actividad de los particulares.

Por supuesto que en México se han nacionalizado importantes sectores de la economía como han sido el caso del petróleo energía eléctrica, siderúrgica, etcétera. La tónica ideológica y constitucional de nuestra economía mixta, obliga al Estado mexica

a vigilar escrupulosamente nuestros recursos naturales y a intervenir en los procesos económicos, fundamentalmente en aquellos campos estratégicos, básicos y necesarios para el justo desarrollo económico y social.

En la actualidad existen en México aproximadamente 930 entidades de la administración paraestatal, con una erogación anual de sólo las sujetas a control presupuestal, de más del 50% de los recursos financieros del presupuesto de egresos de la federación para 1984. Los recursos públicos de éstas entidades paraestatales han crecido paulatinamente a medida que el Estado interviene en nuevas formas en las distintas complejas actividades económicas y sociales del país y el hecho de que más del 50% del presupuesto lo absorva sólo las entidades de la administración paraestatal sujetas al control presupuestal, es revelador de la creciente importancia económica de estas entidades, tanto para la vida económica del país, como para las políticas generales del Estado mexicano. Debemos observar detenidamente que estas entidades paraestatales, además de tener sus propios fines, se insertan en los fines generales del Estado constituyendo actualmente valiosos instrumentos para el Estado y para las actividades de planificación del desarrollo económico y social de la nación mexicana.

El artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la administración pública federal paraestatal, la componen las siguientes entidades:

- a) Los organismos descentralizados,
- b) Las empresas de participación estatal,
- c) Las instituciones nacionales de crédito; actualmente sociedades nacionales de crédito,
- d) Las organizaciones nacionales auxiliares de crédito,
- e) Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas,
- f) Los fideicomisos.

La gran mayoría de las entidades administrativas paraestatales, se han creado en México bajo la forma de constitución mer

cantil propia del derecho privado, sin que esto haya sido obstáculo para que estas entidades se controlen y queden coordinadas por instrumentos jurídicos de Derecho Público.

El Estado mexicano al valerse de las formas jurídicas privadas para constituir algunas de sus entidades paraestatales, lo que hace es aprovechar el prestigio internacional de las sociedades anónimas. Esta privatización pudiera ser solo una fachada, ya que en la realidad el Estado actúa con facultades muy importantes.

En México, los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, obliga a las empresas públicas a sujetarse al control de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para efectos de sus particulares actividades económicas, con el inconveniente de que estas disposiciones no delimitan el contenido y alcance de esta coordinación. Pensamos que sería muy conveniente para fortificar la coordinación sectorial, la expedición de una ley administrativa que viniera a regular la relación de las entidades paraestatales con las dependencias centrales, estableciendo su grado de relación, sus fines, contenido y alcance. La actividad económica y la importancia para el diseño de las políticas de desarrollo económico y social, obligan a que se precise y se defina con exactitud la calidad y el tipo de control que las secretarías de estado y departamentos administrativos deberán ejercer sobre las entidades adscritas a su sector.

No todas las entidades de la Administración Paraestatal persiguen como fin próximo o remoto la producción de bienes o servicios, si bien la magnitud de su presupuesto inside en la economía. Organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el ISSSTE cuyas actividades están orientadas básicamente a proteger la salud de sus derechohabientes, ocupan un privilegiado lugar en las políticas del Ejecutivo Federal.

Esencialmente, los fines de las empresas públicas en México podemos ubicarlos en dos categorías: primero, la obtención de in

gresos mediante la producción de bienes o la prestación de servicios socialmente útiles, cubriendo zonas y actividades no atendidas por los particulares o en su caso ejerciendo al Estado actividades económicas de tipo estratégico, básico y necesario para el desarrollo económico y social; segundo, la consecución de intereses colectivos, sin que importe la redituabilidad financiera.

En México, la creación de empresas paraestatales se debe fundamentalmente a imperativos de orden político, constitucional, de seguridad, económico y social. Tenemos empresas que por la magnitud de sus inversiones sólo el Estado puede financiarlas y sostenerlas. En otros casos el Estado se encarga directamente por mandato constitucional de cierta actividad económica, como es el caso, por ejemplo, de Petróleos Mexicanos, según mandamiento expreso del artículo 27 constitucional. Otras veces, las empresas manejadas directamente por el Estado se debe a razones de política económica dentro de una estrategia previamente trazada. Es por ejemplo, el caso de la Comisión Federal de Electricidad. También el Estado crea ciertas entidades paraestatales para proteger la economía de las clases marginadas y combatir la especulación de artículos de primera necesidad. Es el caso, por ejemplo, de la CONASUPO. En todos estos ejemplos, vemos que la creación de entidades paraestatales tienen una plena justificación en el orden ético, político y económico.

En nuestro país las entidades que componen la Administración Pública Federal Paraestatal, dada su estructuración técnica y patrimonial, se convierten en los más adecuados instrumentos del Estado para la prestación de ciertos servicios públicos de contenidos muy especializados y, fundamentalmente, para actividades de gestión económica. A pesar de que gozan de cierta autonomía las entidades paraestatales están sujetas a control por parte de la Administración Central, según lo establecen los artículos 50 y 51 de la L.O.A.P.F., disposiciones que facultan al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos a -

efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente, y a la facultad que otorga a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, para planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración Paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.<sup>9</sup>

Como vimos anteriormente, el proceso de intervención -- del Estado en la actividad económica se inicia a principios del -- siglo XX en las economías liberales; en forma COYUNTURAL y esencialmente SUPLETORIA ante fallas temporales de los mecanismos autorregulatorios del mercado.

En este contexto, INTERVENIR, supone un acto que interpone su conducta o acción con otros actores, o bien, en sus acciones o ámbitos. Se trata de una interposición connotada de excepcionalidad, por lo menos en el sentido de que se toma parte en algo que pertenece a otro actor.

Se trata en consecuencia, del Estado que es centro de poder utilizado o utilizable en favor de quien lo controla o influye, el instrumento para intervenir en la economía, para desarrollar los intereses de los grupos o individuos influyentes. La intervención participativa de ejecución, por la cual el Estado es un sujeto económico más que actúa y dirige actividades económicas, es una intervención estatal administrativa, pues generalmente se traduce en acciones realizadas a través de empresas públicas. Esta intervención puede ser:

---

<sup>9</sup>Faya Viesca, Jacinto., Finanzas Públicas, pp. 100-103, Editorial Porrúa, México 1981.

- a) Por participación en situación de competencia, en México por ejemplo, en el sector automotriz.
- b) Por sustitución de actividades económicas privadas que se incorporan al sector público, petróleo, energía, telecomunicaciones etcétera.

Esta intervención directa no es casual, sino que de forma sistemática PARTICIPA o SUSTITUYE a los particulares en el proceso de desarrollo, producción y distribución de bienes económicos.

En resumen, la intervención del Estado en la economía surge como el instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal. La intervención así definida, utiliza en su primera aparición histórica tres técnicas: policía, fomento y servicios públicos. La intervención directa estatal requiere de diversos modos de GESTION PUBLICA que se clasifican en DIRECTOS ( ejecución por el propio Estado ), e INDIRECTOS ( ejecución por terceros bajo la dirección y fiscalización del Estado ). Los modos de gestión pública directa pueden ser, a su vez: centralizados ( departamento administrativo o delegaciones de secretarías ) o descentralizados ( organismos descentralizados, fideicomisos públicos o sociedades anónimas estatales ) que cumplen una gestión instrumental generalmente de tipo económico y bajo directriz de la política económica del Estado.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Witker V., Jorge., Derecho Económico, pp. 28-31, Ed. Harla, citado en Dromi, José Roberto, Derecho Administrativo Económico. Ed. Astral, Argentina, 1980.

3.- Fundamentos Constitucionales del Derecho Administrativo Económico Mexicano.

Enfocando directamente la cita que hace el Maestro Andrés Serra Rojas de Fernando Lasalle respecto a la afirmación que hace respecto de la constitucionalidad dice: " los problemas constitucionales no son primariamente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social."

La política gubernamental encuentra su fundamento en diversos renglones de los textos constitucionales:

- a) La política económica; discutida en el capítulo anterior.
- b) La política obrera; artículo 123 constitucional en sus apartados A y B.
- c) La política agraria; artículo 27 constitucional cuyo contenido general es el siguiente...

PRIMERO.- La propiedad de la nación. Modalidades y prohibiciones a la propiedad privada. Asentamientos humanos. La nación a tenido y tiene el dominio original sobre las tierras y las aguas comprendidas dentro de su territorio y puede constituir la propiedad privada en atención al interés público o social, el Estado está facultado para:

- Imponer al derecho de propiedad a través de la ley, las modalidades que dicte el interés público.
- Expropiar bienes propiedad de particulares por causa de utilidad pública y mediante el pago de la correspondiente indemnización.
- Prohibir o limitar el ejercicio del derecho de propiedad a determinadas personas físicas y morales ( extranjeros, sociedades ) que determinan las fracciones I, II, III, IV, V, y VI del párrafo séptimo de este artículo.

SEGUNDO.- Explotación de Recursos Naturales. A través de reformas y adiciones al artículo 27 constitucional y mediante la expedición de leyes reglamentarias, se ha velado por un aprovechamiento y explotación juiciosos de los recursos naturales en beneficio de la Nación.

Las aguas señaladas en éste artículo, el zócalo submarino de las islas, la plataforma continental y el subsuelo, pertenecen a la nación, quien es propietaria de la riqueza que encierran. Dichos bienes y el espacio aéreo no pueden por ningún concepto, formar parte del patrimonio de los particulares.

Sin embargo el Estado está facultado para otorgar concesiones, de acuerdo con lo prescrito por las leyes reglamentarias, procurando siempre el mayor beneficio para la sociedad. La importancia de los energéticos en la vida moderna es decisiva. Por eso, el petróleo, los carburos de hidrógeno y las energías eléctrica y nuclear invariablemente deben ser explotados y administrados por el Estado.

Por decreto publicado en el Diario Oficial del 6 de febrero de 1976 en vigor ciento veinte días después, se adicionó el artículo 27 constitucional con un párrafo octavo que crea y establece la ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA ( en algunos países se le conoce como mar patrimonial ). Con ello México, en uso pleno de su soberanía, pero de acuerdo con las más contemporáneas teorías sobre el Derecho del Mar, dió un trascendental y revolucionario paso que incrementó notablemente el patrimonio nacional, en un área -- aproximadamente igual a la de su porción terrestre total, o sea, 2'000,000 de Kms.<sup>2</sup> más de explotación de recursos naturales marítimos, formados por las doscientas millas de ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA, adyacentes a todas las costas e islas del país.

En efecto, además de vía de comunicación el mar constituye un arsenal de recursos de la más variada gama, especialmente para países en vías de desarrollo, como México, para los que sig-

nifica la solución de muchas de sus ancestrales carencias. La ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA comienza donde termina el mar territorial, esto es, a partir de las doce millas y hasta doscientas millas. - No deben confundirse la una con el otro. En el mar territorial, - el Estado costero ejerce plena soberanía sobre el área, es una extensión de su parte terrestre. En la ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA, - se ejerce soberanía sobre los recursos renovables ( pesca ) y no-renovables ( hidrocarburos ), los fondos marinos, el subsuelo y - las aguas supradyacentes. También se tiene jurisdicción sobre -- las islas artificiales, la preservación del medio marino evitando la contaminación, y la investigación científica. La adición constitucional atinadamente hizo una excepción a la zona económica exclusiva de doscientas millas para aquellos casos como el de Cuba, donde hubiera super-posición con la zona económica exclusiva de - otros Estados. Aquí prevalecerá el acuerdo entre dos Estados, -- concertados seguramente bajo el principio de partes iguales ( línea media o equidistante ).

Con el establecimiento de la ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA, - México logró en adición a los beneficios ya mencionados, la posibilidad de CERRAR precisamente como zona económica exclusiva el - Golfo de California, rico en recursos de todo tipo, ya que la anchura de ese mar, la distancia entre la península de Baja California y el Macizo continental, en ninguna parte excede de las cuatrocientas millas, o sea, que las doscientas millas de cada lado se sobreponen o traslapan, cubriéndolo todo. Los principios fundamentales de la adición constitucional que se acaba de comentar fueron recogidos por una ley reglamentaria vigente a partir de -- 1976.

Por lo que se refiere al Derecho Administrativo Económico objeto del presente capítulo, debemos aludir a las siguientes materias:

1.- MONOPOLIOS. artículo 28 constitucional.

Nuestra Constitución protege la libertad de trabajo en cual-

quier actividad lícita del hombre, más la prohíbe cuando en su ejercicio se atenta contra la situación económica de las mayorías y en beneficio exclusivo de unos cuantos, para evitar así una explotación indebida en perjuicio de la sociedad

La ley reglamentaria del artículo 28 aclara los principales conceptos consignados en esta disposición ... Monopolio es toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten a una o a varias personas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, en detrimento del pueblo.

Estanco sistema por el cual el Estado constituye un monopolio a su favor para darle ventaja al fisco, o sea, a la Hacienda Pública.

Puesto que los particulares no pueden y no deben realizar -- ciertas actividades, por tratarse de los servicios públicos -- que al gobierno corresponde atender, la acuñación de moneda, los servicios de correos y telégrafos, la radiotelegrafía y la emisión de billetes, no constituyen monopolios. Para evitar interpretaciones equívocas, el mismo precepto determina que tampoco lo son las asociaciones de trabajadores ni las cooperativas de producción y consumo.

Por su importancia merece especial cita el Banco Único de -- emisión, responsable de la solidez monetaria del país, notable previsión de los constituyentes de 1917, creado en consonancia con los ideales revolucionarios y que tuvo efectiva -- realidad al iniciar sus funciones en el año de 1925, hablamos lógicamente del BANCO DE MEXICO. También en este artículo las cooperativas encuentran estímulo en este mandato dándonos vida institucional a grandes grupos e instrumento para el abaratamiento de la vida.

2.- IMPUESTOS. Artículo 31 Fracc. IV y 73 fracc. XXIX de nuestra Constitución Política.

Conforme a esta fracción los mexicanos tienen la obligación--

de contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Todos los mexicanos gozan de los derechos que les otorga la Constitución y de las leyes que de ella se derivan, mas también tienen deberes que cumplir. Las obligaciones que señala este artículo están dirigidas a unir a todos los mexicanos en pro del destino común de la nación, tanto en la lucha contra la ignorancia como en el estricto cumplimiento de la conducta cívica y en la preparación militar para la defensa de la patria.

3.- ACCION ECONOMICA LEGISLATIVA. Artículo 73 constitucional

Las facultades otorgadas la poder legislativo federal pueden clasificarse en tres grandes grupos, a saber:

- Las que pertenecen al Congreso de la Unión y que ejercen - ambas cámaras en forma separada y sucesiva. Son las con - signadas en este artículo;
- Las que son exclusivas y propias de la Cámara de Diputados ( art. 74 ) o de la de Senadores ( art. 76 ). En este caso las funciones las ejercen cada una, en forma totalmente independiente de la otra, y
- Las que siendo iguales para ambas Cámaras, ejercen cada -- una por separado, sin intervención de la otra.

Las 32 fracciones de este artículo otorgan al Congreso la fa cultad de legislar en todas aquellas materias consideradas - de interés primordial para la existencia de la República y - para el cumplimiento de los ideales políticos y económicos - perseguidos para el bienestar social.

FACULTADES EN MATERIA HACENDARIA. Es función legislativa la expedición de la ley de ingresos. La vida misma del Estado requiere que su administración realice gastos, pero las auto ridades no pueden disponer libremente del dinero que recau - den, sino que deben hacerlo de acuerdo con el presupuesto de egresos que anualmente aprueba la Cámara de Diputados.

Los recursos del Estado para hacer frente a esos gastos se obtienen mediante las aportaciones que obligatoriamente tienen que hacer todos los habitantes del país y que constan en la ley de ingresos, que se inicia en la Cámara de Diputados y que cada año aprueba el Congreso de la Unión ( fraccs. VII y XXIX ).

También es competencia del Congreso expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda ( oficina especializada - que tiene encomendada la revisión de la cuenta, fracc. XXV ) aunque el nombramiento de sus empleados y la vigilancia de las labores que desarrolla están a cargo de la Cámara de Diputados.

Cuando gastos públicos excepcionales no pueden ser cubiertos con los ingresos ordinarios, el Congreso puede dar las bases al Ejecutivo para la celebración de empréstitos, y posteriormente aprobarlos. Empréstitos son los préstamos hechos al Estado que aumentan su deuda pública ( fracc. VIII ).

Debe también legislar en todo lo relativo a moneda, fracción XVIII, por ejemplo determinar cual es la unidad monetaria mexicana, sus múltiplos y submúltiplos, fijar el carácter obligatorio de su circulación, etcétera.

- 4.- ACCION ECONOMICO-ADMINISTRATIVA. Artículo 89 constitucional. Las facultades y obligaciones del poder Ejecutivo Federal se hallan fundadas en diversos artículos de la Constitución, -- pues su actividad, como la de todos los funcionarios, está sujeta a reglas del Derecho.
- Esta disposición enumera y otorga base legal a muchas de las funciones y atribuciones que a su cargo tiene el Presidente de la República, las que se pueden clasificar de la siguiente manera:
- Facultades de carácter general. Son las que establece la fracción I.
  - Facultades para extender nombramientos. Previstas en las fracciones II, III, IV, V, XVI, XVII y XVIII.
  - Facultades en materia de seguridad interior y exterior de-

la nación. fraccs. VI y VII.

5.- POLITICA ARANCELARIA. Artículo 131 Constitucional que regula la cuatro materias:

- En su primer párrafo se refiere al comercio exterior. La federación lo regula a través de leyes fiscales, que tienen los siguientes objetos ...impulsar la producción interna y regular la exportación, en especial, de los llamados productos de mercado internacional, como son los metales preciosos, petróleo, azúcar, café, etcétera. Independientemente de esto, el fin inmediato de la facultad de gravar con impuestos las mercancías, es el cobro de los mismos.
  - Establece también como derecho exclusivo de la federación reglamentar y hasta prohibir que viajen por territorio nacional determinada clase de productos.
  - Prohíba a la federación en su calidad de gobierno local -- del distrito, gravar con impuestos el tránsito de mercancías en la misma forma que lo hizo para los Estados en las fraccs. VI y VII del artículo 117 Constitucional.
  - El segundo párrafo, adición del 28 de marzo de 1951, otorga al Ejecutivo la facultad para legislar en materia de impuestos, referida al comercio exterior, con el propósito de regular la economía nacional.
- Estos mandatos tienden a salvaguardar la estabilidad y el progreso de la economía nacional en beneficio del pueblo de México.

6.- OBRAS PUBLICAS. Artículo 134 de la Constitución.

Nadie debe gozar de privilegios, y por el contrario, todos pueden participar de las mismas oportunidades. De ahí que los contratos que celebre el gobierno federal con los particulares se otórgen a quien ofrezca un mejor trabajo, en limpia competencia con los demás interesados.

7.- INSTITUCIONES ECONOMICAS.

Se encuentran plasmadas en los siguientes ordenamientos:

- Fomento de la Pesca;
- Ley sobre la vivienda;
- Ley de inspección de adquisiciones, y
- Ley federal de asentamientos humanos.

Los principios económicos de nuestro régimen constitucional son lo suficientemente flexibles para adaptarse a los nuevos procesos de la economía mundial. La Constitución Mexicana -- cuenta con los instrumentos idóneos para una política económica de largo alcance y aún para tomar una posición original en los intrincados temas de actualidad financiera.

La industria, el comercio y el trabajo, son objeto de una estricta regulación por parte del Estado, que realiza su política económica en varias direcciones importantes, a saber:

- FOMENTANDO Y VIGILANDO LA INICIATIVA PRIVADA. El principio de la libre concurrencia se ampara en el artículo 28 Constitucional, pero en su conjunto la Constitución ha transformado el ejercicio de éste derecho.
- EL DESARROLLO DE LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA MIXTA. El Estado participa en las empresas privadas con una política transitoria de mantenimiento y colaboración o acepta se represente el capital privado en las instituciones públicas, no propiamente con fines de economía mixta, sino para hacer pública su política financiera.
- LAS EMPRESAS PÚBLICAS. Estas han adquirido una importancia enorme y según los signos de la época, esta corriente será cada vez más intensa. La empresa pública del Estado Federal Democrático es su última línea de defensa frente a las tendencias radicales del Comunismo Totalitario.<sup>11</sup>

Podríamos resumir en tres las fuentes primarias del Derecho Económico Nacional las cuales se encuentran en nuestra Constitución vigente:

---

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, México - 1979, mas comentarios de Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero de -- los artículos constitucionales. México 1982.

- 1.- El concepto integral de democracia ( artículo 3° ).
- 2.- El establecimiento de sistema de economía mixta; ( artículos 5°, 25, 26, 27, 28 y 131 ).
- 3.- La constitucionalidad de los derechos sociales. El artículo 3°- en función del sistema educativo a impulsar por el Estado señala textualmente ... " la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural - del pueblo ".

Este artículo tiene su complemento en el artículo 39 que declara que ... " la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, que todo poder público dimana de éste que instituye para su beneficio; así como que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar su forma de gobierno ".

#### PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ECONOMIA MIXTA.

- a) Estatuye un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público.
- b) Establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes. Artículo 27.
- c) Instaure un control directo, y hasta exclusivo no concesionable - del poder público sobre ciertas actividades o cometidos; áreas estratégicas. Artículos 27 y 28.
- d) Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público. Artículos 5 y 11.
- e) Define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral. Artículo 25.
- f) Convoca a las tareas del desarrollo a los sectores públicos, social y privado, tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta. Artículo 25, párrafo tercero.
- g) Faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social. Artículo 26.

- h) Postula una economía de mercado competitivo que rechaza los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales -- atentatorias a la libre concurrencia. Artículo 28.
- i) Acepta, con carácter excepcional, los monopolios estatales en -- áreas estratégicas en las que se incluyen el Servicio Público de Banca y de Crédito. Artículo 28.
- j) Finalmente, atribuye al poder público a través de sus diversos -- órganos, una serie de facultades para intervenir en la economía con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad. Artículo 27, párrafo tercero.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Witker V., Jorge, Derecho Económico, pp. 44 - 46, Ed. - Harla, México 1985.

#### 4.- Planificación de la Economía Nacional Mexicana.

La planificación económica se lleva a cabo inclusive por los países de economía capitalista, variando según las circunstancias, y habiéndose desarrollado por tres motivos principales: la experiencia soviética, que ha demostrado la viabilidad del sistema y sus resultados extraordinarios; las enseñanzas de la crisis de 1929 a 1933; y los efectos de la movilización de las fuerzas productivas con motivo de la segunda guerra mundial. La columna vertebral de la planificación es la elaboración y ejecución de un plan económico por parte del Estado, como base esencial para la realización de los fines propuestos. Este plan expresa la política general del Estado y determina, como señala Angelopoulos, los objetivos a alcanzar en determinado plazo y los medios a emplearse al efecto. Se conocen tres formas para implementar las políticas de planificación, según Fonrouge:

- a) La planificación integral o planificación totalitaria, en la cual todos los medios materiales y humanos pasan a disposición del Estado ( Rusia Soviética );
- b) La planificación liberal, en que no hay coordinación del conjunto de las actividades nacionales, sino elaboración de ciertas directivas para la política económica y social ( Estados Unidos y Holanda );
- c) La planificación democrática, que coordina todos los elementos de la nación - sector público, sector controlado y sector libre pero sin llegar a la rigidez del sistema totalitario ( Gran Bretaña y Noruega ).

Myrdal sostiene que el sistema de planificación se impone como política a los países insuficientemente desarrollados y, aun que haya sido un éxito total en las democracias industrialmente adelantadas, aparece como imprescindible para las naciones subdesarrolladas. Para dicho economista, una considerable planificación central y una dirección del Estado es muy compatible con la democracia y con una sociedad libre, y no existe, a su saber, algún ejemplo en

la historia que se haya destruido por exceso de planificación y de intervención estatal; en cambio, pueden encontrarse ejemplos del caso contrario.

Una gran cantidad de reconocidos autores han argumentado la absoluta compatibilidad del intervencionismo estatal con los principios democráticos. Fonrouge aduce que las finanzas públicas modernas han sido influenciadas por circunstancias económicas y sociales, habiendo cambios fundamentales en los fines y medios técnicos para lograrlos, que pueden resumirse de la siguiente manera:

- El presupuesto sufre la acción de la economía y a la vez, influye sobre ésta; se abandona la mística del equilibrio anual y se procura un equilibrio económico ( presupuestos cíclicos );
- El gasto público no constituye un medio para atender los servicios públicos; también debe cumplir funciones económicas, fomentando el incremento del poder adquisitivo;
- El impuesto tiene finalidades extrafiscales y debe actuar positivamente como elemento regulador y redistribuidor ( concertamiento de ciertas rentas, absorción de ahorro, estímulo industrial, etcétera );
- El empréstito ya no es un recurso extraordinario; puede ser empleado normalmente y utilizado en sus efectos sobre el mercado de capitales;
- Creación de moneda en condiciones y circunstancias especiales, con fines transitorios.

Por último debemos destacar la gran importancia del empleo de las finanzas públicas con fines de regulación económica o social, haciendo hincapié en que las ciencias de Administración Económica no son estáticas ni sus principios pueden instrumentarse en forma igual para todo tipo de épocas y para todo tipo de países. Una apreciación sensata de las circunstancias de tiempo es imprescindible para una apreciación eficaz de la política económica.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Faya Viesca, Jacinto., Finanzas Públicas, pp. 31 - 33, Ed. Porrúa. México 1981.

Por otra parte la codificación de una planificación económica nos puede servir de punto de partida y con esto evitar el traslape de la aplicación de políticas económicas financieras individualistas, sino más bien, guiar nuestro criterio de acuerdo a lo que dicta la ley ( Derecho Administrativo Económico ), en este caso también se hace alusión a lo que dicta la ley orgánica de la administración pública federal que en su artículo 32 establece la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto en los siguientes asuntos:

- I. Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República;
- II. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;
- V. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto -- del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de la entidad de la administración paraestatal.

En su concepto más elemental la planificación de la previsión científica del futuro. Para Merriam, " la planificación es el esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia social en la determinación de la política nacional. Se basa en los datos fundamentales sobre los recursos, cuidadosamente recogidos y analizados; en una visión de conjunto que abarque y reúna los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de propósitos o falta de unidad en la orientación general; en una visión retrospectiva y prospectiva

va. Basandose en la consideración de nuestros recursos y trayectorias, con el mayor cuidado posible y en la consideración de los problemas que van surgiendo, los planificadores tratan de determinar pautas a largo plazo."

La planificación es la defensa de los pueblos, pues a través de ella se defienden los elementos que la política encubre en los altos puestos directivos de Administración Pública. La -- era de las improvisaciones necesariamente ha pasado y se da paso a la estructuración técnico-científica del Estado. EL GOBERNANTE NO TIENE DERECHO A IMPROVISAR SOLUCIONES QUE LA REFLEXION YA HA -- DEPURADO, PUES A EL CORRESPONDE CON AMPLIO MARGEN, ADOPTAR LAS SO LUCIONES POLITICAS QUE SE ORIGINEN.

La planeación, dice Fernando Zamora, como proceso, abarca etapas precisas y necesarias;

- 1.- La fijación de los objetivos que se persiguen;
- 2.- Una investigación en lo que se trata de obtener, una visión -- para alcanzar las metas prefijadas;
- 3.- La determinación de las posibles soluciones o medios para alcanzar las metas prefijadas;
- 4.- Selección entre esas posibles medidas, incluyendo frecuentemente la de abstenerse de tomar cualquier acción;
- 5.- La formulación detallada del modo de ejecutar la solución pre ferida.

La planificación puede ser general o particular, pública o privada. Existe un sistema soviético de planificación y un sistema norteamericano de planificación. Los países europeos se han caracterizado por la forma original que han presentado sus -- trabajos de planificación, frente a las graves crisis del mundo -- occidental. Latinoamérica ha entrado en la era de la planifica -- ción y su desarrollo ha sido hasta hoy limitado o irregular.

La planeación gubernamental en México es un concepto --

que ha venido abriendo paso, hasta su desarrollo integral. Desde luego la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos habla de ellas, como órganos " para el estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertos ramos debe conseguirse. Los diferentes preceptos de dicha ley que fijan las competencias hablan con frecuencia del concepto de planeación referido a cada ramo.

El presupuesto de egresos de la federación y la ley de ingresos de la federación deben estimarse como verdaderas expresiones de planificación.

La materia puede ser aún más especializada como en el caso de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. D.O.F. del 30 de junio de 1959, ordena que estos organismos elaboren un programa de inversiones.

Ya hemos aludido a la función tan importante que tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de planificación gubernamental.

Una materia no suficientemente desarrollada en la economía mexicana es la intervención del Estado en el crédito y esto no solo en el crédito, sino en todo el sistema bancario mexicano al tomar una decisión tan importante como lo fue la nacionalización de la banca.

Es de gran importancia la elaboración de los nuevos planes como el Plan Nacional de Desarrollo Industrial. D.O.F. del 16 de julio de 1979; el Plan Nacional Agropecuario, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. D.O.F. del 19 de mayo de 1978 y 12 de julio del mismo año; el Plan Nacional de Educación y el Plan Nacional de Salud.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1979.

La planificación económica constituye una técnica de intervención a partir de un diagnóstico integral del proceso socio-económico y político, y de sus leyes y que inserta en la Carta Fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos precisados en una ideología constitucional y política. Así en la tarea planificadora confluyen tres aspectos esenciales:

- a) El político, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas del cuerpo social hacia un objetivo;
- b) El económico, entendido como la técnica que somete la economía a un plan;
- c) El jurídico, que regula el plan y lo integra al concepto de estado de derecho sancionándolo en el orden normativo.

En el plano político, la facultad planificadora del Estado surge del tipo de sistema económico establecido por la Constitución y por los límites impuestos en el llamado ORDEN PUBLICO ECONOMICO. Es decir, la convergencia y armonía de los intereses generales de la sociedad y el ámbito de autonomía y libertades individuales reconocidas a nivel de garantías de los gobernados. De acuerdo con el sistema que rige dichas órbitas de actuación, estaremos frente a planificaciones indicativas o persuasivas, o bien, frente a planificaciones de tipo imperativas o autoritarias. Dicha dicotomía también se refleja en el ámbito espacial o territorial, pues a sistemas políticos unitarios corresponden planificaciones imperativas, mientras que a sistemas político-administrativos federales o descentralizados corresponden técnicas planificadoras de corte indicativo.

En la variable económica, el plan constituye una estructura o modelo de previsión de la política económica de un gobierno dotada de una estrategia que asigna o concierta con los agentes productivos, tareas y objetivos cuantitativos a alcanzar en un plazo predeterminado. El tipo de obligatoriedad y la intensidad del plan en la sociedad civil, estarán determinados lógicamente por el sistema político y su respectivo ORDEN PUBLICO ECONOMICO.

La generación, elaboración, implementación y ejecución del plan, deberán estar legitimados por el estado de derecho vigente y no desviar sus estructuras que puedan caer en la ilegalidad o ilicitud, por parte de los encargados de llevar a cabo la tarea -- planificadora.

En el contexto de ésta trilogía conceptual de planificación debe inscribirse, y en su análisis la perspectiva del Derecho Económico nos parece indisoluble, pues su metodología nos permite contemplar el proceso planificador en forma científica e integral. En otras palabras, ni la política económica pura, ni la ciencia política pueden acercarse a la planificación económica sin contemplar la viabilidad legal y constitucional de los planes, pues no es suficiente tratar de imponer algo racionalmente efectivo, sino sabemos bajo que parámetros normativos puede llevarse a cabo.

La riqueza del análisis que en materia de planeación se logra desde un punto del derecho económico, ha hecho pensar a algunos autores que derecho económico y derecho de la planeación son -- sinónimos, cosa que no aceptamos por unilateral y rígida.<sup>15</sup>

El modelo de economía mixta diseñado por la carta fundamental, otorga al Estado la función rectora del proceso económico, rectoría que se funda tanto en el estratégico artículo 27 constitucional como en el 3º, los cuales se integran armonicamente con el 5º y 12º que definen un orden público económico reservando al Estado sectores económicos estratégicos, y garantizan a los particulares una libertad de ejercicio económico y empresarial indiscutible. El nuevo artículo redefine explícitamente, nos referimos al 25 -- constitucional, tal función estatal abocada a la rectoría para lograr un desarrollo integral. Es decir, la política económica del-

---

<sup>15</sup> Witker V., Jorge., Derecho Económico, pp. 54-55 Ed. --- Harla. México 1985, citado en Kaplan, Marcos., Planificación y Cambio Social en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, op. cit, p 146

gobierno federal y su misión interventora, está validada por una norma primaria, por lo que no corresponde ni a los mecanismos del mercado ni a los grupos privados, orientar o imponer modelos de política económica exclusivamente privados o liberales.

Pero además de explicar la función rectora estatal, el nuevo artículo 26 señala la política económica del gobierno federal debe articularse al sistema de planeación democrática que apunta a la solidez, dinamismo y permanencia del crecimiento de la economía, reforzando la independencia y democratización social, así como económica de la nación. Es decir el mandato constitucional impone al Estado ejercer su política económica en un contexto de racionalidad y determinación de metas, rompiendo con las improvisaciones y cambios sexenales, que se reflejan en prolíferas normas jurídicas que más que orientar y disciplinar a los agentes productivos, han servido a fines no necesariamente sociales y colectivos

Conviene aclarar que tanto la rectoría estatal y el sistema de planeación democrática, responden ahora, en los nuevos artículos constitucionales reformados, a una noción tripartita del proceso económico en el cual concurren en igualdad de condiciones los sectores público, social y privado, con lo cual el sistema de economía mixta requiere de nueva cuenta una clara legitimación a nivel constitucional.

En dicho esquema tripartito, el gobierno impulsa las consultas populares de planeación, en las que los diversos sectores presentan sugerencias que sirven de insumo para elaborar el respectivo PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, instrumento fundamental de toda planificación.

En nuestro sistema jurídico el mandato planificador del Estado se encuentra, como mencionamos, en el artículo 26 de la Constitución Federal, fundamento que es complementado por la Ley de Planeación, publicada en el D.O.F. el 5 de enero de 1983.

Una descripción sucinta de la ley de planeación, que -- consta de siete capítulos, nos indica en su artículo 3°:

SE ENTIENDE PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO LA ORDENACION RACIONAL Y SISTEMATICA DE LAS ACCIONES, QUE EN BASE AL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL-- EN MATERIA DE REGULACION Y PROMOCION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA, SOCIAL, POLITICA Y CULTURAL, TIENE COMO PROPOSITO LA TRANSFORMACION DE LA REALIDAD DEL PAIS, DE CONFORMIDAD CON LOS PRINCIPIOS Y OBJETIVOS QUE LA PROPIA CONSTITUCION Y LA LEY ESTABLECEN.

Dicho proceso de planificación deberá integrarse en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual deberá contemplar la participación de todos los sectores sociales, y regularse por un reglamento, mismo que a la fecha no ha sido expedido. Para la Administración Pública Federal la Ley Orgánica vigente será el marco operativo, teniendo la Secretaría de Programación y Presupuesto a su cargo la tarea de elaborar, coordinar, verificar y evaluar los avances del proceso.

El capítulo cuarto en el artículo 21 señala que el Presidente de la República, en el plazo de seis meses a partir de la fecha que ocupa el cargo, deberá proponer y publicar el plan nacional de desarrollo a cumplir en el sexenio respectivo, sin perjuicio de contener proyecciones a largo plazo.

Por su parte el artículo 22 establece que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben integrar los llamados instrumentos o lineamientos estratégicos del plan.

Los capítulos quinto y sexto de la ley señalan los mecanismos de coordinación y concertación a través de los cuales los estados y los particulares se integran a las tareas de planificación. Finalmente el capítulo séptimo las responsabilidades y san-

ciones de que serán objeto los funcionarios de la administración - que no observen en sus respectivas dependencias, los lineamientos- establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

En síntesis, la ley señala los parámetros globales, en - los cuales debe enmarcarse legalmente la planificación indicativa- del desarrollo integral del país, obligatoria para la administra-- ción pública, vía convenios de coordinación con las entidades fede- rativas y concertadas vía contratos o convenios de cumplimiento -- obligatorio con los particulares y los grupos sociales involucra-- dos. El reglamento respectivo señalará las implementaciones jurí- dicas operativas en que deberá basarse la ejecución legal del -- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Witker V., Jorge., Derecho Económico, pp. 54-60 Ed.-- Haral. México 1985.

## CAPITULO IV. CREACION DE RECURSOS ECONOMICOS POR EL ESTADO.

## 1.- El Patrimonio Nacional de acuerdo a la Ley General de Bienes - Nacionales.

Es un hecho que el Estado necesite de recursos económicos tanto para cumplir sus fines como para asegurar su propia supervivencia. Los medios de que el Estado dispone para obtener sus recursos son muy variados, existiendo algunas modalidades, según se trate de un Estado de corte liberal o, en su caso, de un Estado con una marcada intervención en los procesos económicos y sociales. -- Formalmente, los medios por los que el Estado se procura bienes económicos son los siguientes: impuestos, tasas públicas, contribuciones especiales, empréstitos. operaciones de tesorería y rentas de su patrimonio y de sus servicios.

La Ley General de Bienes Nacionales establece en su artículo primero: el patrimonio nacional se compone: a) de los bienes de dominio público de la Federación, b) de los bienes de dominio privado de la Federación.

Como lo afirma Serra Rojas esta clasificación corresponde a la doctrina tradicional que diferencia la propiedad social pública destinada a los usos públicos; y la propiedad privada que se origina en las complejas relaciones de la Administración Pública.

Como punto de partida es necesario precisar que una gran cantidad de Bienes del Estado están sometidos a las normas del Código Civil, y equiparando en sus elementos esenciales la propiedad del Estado con la propiedad de los particulares, como si ambos regímenes de propiedad tuvieran la misma naturaleza jurídica. En México, en algunos casos, la legislación remite al derecho privado para el tratamiento de una serie de bienes propiedad del Estado. Dada la importancia del patrimonio nacional, es indispensable que los administrativistas mexicanos hagan sustanciales aportaciones a los le

gisladores a fin de establecer una adecuada reglamentación pública de los bienes del Estado. Aunque comúnmente se piensa que las leyes relativas a la administración económica pertenecen al campo estricto del derecho administrativo, en la práctica muchas veces esto no es así, y ello en virtud de que numerosas leyes relativas a la administración pública no imponen mandatos, por lo que no corresponde a los lineamientos doctrinales del derecho administrativo, perjudicando seriamente a la administración pública.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Faya Viesca, Jacinto., Finanzas Públicas, pp. 94 - 95, - Ed. Porrúa, México 1981.

## 2.- La Naturaleza del Crecimiento Económico y la Asesoría Macroeconómica.

El reconocimiento de que el crecimiento va unido a la -- eficiencia se remonta a los orígenes del razonamiento económico. -- Adam Smith fué quien surgió con la tesis de que LA RIQUEZA DE LAS NACIONES o ingreso nacional dependía principalmente en la especialización y la división del trabajo; el punto hasta donde sea rentable la especialización en la producción depende, más que nada, del tamaño del mercado. Entre más grande sea el volumen de ventas, mayor será la rentabilidad recibida y mayor la necesidad de la especialización.

Creemos que fué Ragnar Nurske, quien por primera vez se percató de los dos círculos viciosos que afectan a países en vías de desarrollo: a) las demandas de la pobreza + mercados limitados + baja productividad = pobreza; b) poca oferta de ahorros + capital inadecuado + baja productividad + poco ingreso = capital inadecuado. En síntesis podemos decir que la pobreza se genera por una inadecuada distribución del capital. Los escritores que se avocaron a investigar temas como el desarrollo económico durante los -- 50's y los 60's siguieron la pauta que Nurske había marcado refiriéndose de una forma u otra a las LAGUNAS que tiene el capital y el intercambio; la explicación del subdesarrollo se identificó ampliamente con la existencia de estas dos restricciones. El énfasis prevaleciente para el estímulo de las exportaciones no es tanto para animar la actividad interna, sino más bien, para superar la restricción del intercambio. Aunque hubo casi un acuerdo universal entre los especialistas de la materia de que los ahorros no son suficientes para resolver el problema, menores esfuerzos se hacen para incrementar el volumen de los ahorros internos a lo cual se le considera aún más difícil, que la mejor utilización de los ahorros existentes. Esto creó una gran polémica respecto al mal empleo de los ahorros debido a varias distorsiones que surgieron por la desigualdad de ingresos, los precios eran más bajos que los del mercado, una sobrevaluada tasa de intercambio, o el sosteni --

miento de bajas tasas de interés.

La preocupación con las restricciones y las distorsiones tendió a dar énfasis a elementos por el lado de la oferta. La posibilidad de una demanda inadecuada generalmente se desecha. Ya que la demanda se identifica con una demanda monetaria, la existencia de una INFLACION CRONICA parecia indicar que la demanda era, - si bien excesiva, las necesidades en países en vías de desarrollar eran insaciables.

EXPLICACION: mayor demanda, precios más altos, resultado inflación. Si la demanda es insaciable, se cae en el círculo vicioso de la INFLACION CRONICA.

Poco del conocimiento necesario para incrementar la eficiencia en países en vías de desarrollo es completamente nuevo. - Existe una gran reserva de conocimiento inutilizado, poco del cual es propiedad privada cubierta por patentes. La mayor parte de este conocimiento puede ser copiado, aprendido o es incorporado al equipo existente. La investigación costosa inclinada a las nuevas formas de producción, podría dejarse para las industrias gigantescas, técnicamente muy avanzadas en países desarrollados.

Con esto surge la pregunta ¿ Porqué los países en vías de desarrollo no integran este conocimiento tecnológico a su economía ? La completa y amplia respuesta es la siguiente, NO ES RENTABLE. No es rentable porque estos países tienen un mercado interno muy pequeño, o bien, no crece con la debida rapidez; en estos casos es muy difícil y riesgoso penetrar en el mercado internacional.

Es aquí, donde podrían diferir los puntos de vista expuestos anteriormente, ya que todos ellos enfatizan el papel del capital, otros que enfatizan el punto de la producción en relación a la formación inadecuada de capital, otros que hablan de las distorsiones especialmente en los precios que se generan debido a la-

mala administración de capital deficiente, otros nos proporcionan una explicación para entender que el desempleo se debe a una falta de capital productor de empleo. Pero la postura de Adam Smith se inclina a los mercados o a la demanda real; esta tiende a hacer del volumen de los ahorros y el uso del capital una consecuencia y no una causa del crecimiento.

La eficacia o ineficacia del capital depende de la demanda que se tenga del mismo. A menor crecimiento en el mercado, menor demanda. Entre más bajos sean los salarios, menor será la iniciativa a usar capital. Entre más rápido evolucione un mercado, mayor será el incremento en el ingreso, los ahorros y el consumo. El crecimiento en consumo es una condición necesaria para la expansión económica.

Al existir en términos materiales el consumo, existe -- una demanda. El concepto de demanda que tiene relevancia para -- Adam Smith es la demanda real ( cantidad de productos ). La demanda que aquí analizamos, especialmente para países en vías de desarrollo, es una demanda de dinero que se genera y va aparejada con un crecimiento en la producción de bienes y servicios. La demanda que se genere por causas puramente monetarias tenderá a debilitarse cuando exista una condición de PRECIOS ALTOS y no tendrá fuerza para estimular la producción ni el crecimiento.

Por otro lado si tratamos de presionar la demanda real al momento de asesorar los propósitos de una política determinada esto no significa que no hay necesidad para incrementar los ahorros, para ampliar la captación, para una mayor movilidad y competencia y para la corrección de distorsiones que nos lleven al uso erróneo de los recursos productivos. Todo esto es cuestión de énfasis y de concentración de un tiempo limitado, de interés y de esfuerzo en los factores más estratégicos.

El crecimiento puede tender a autoperpetuarse, pero a un ritmo constante. Para elevar este ritmo, se requiere la con -

centración y atención de sectores que están sujetos a estímulos - externos, para cuyos productos existe una demanda latente, más -- bien que actual y que tienen un alto ingreso de elasticidad en la demanda para impulsar un crecimiento constante.

Los industriales hace mucho tiempo que están afinadamen te concientes de la importancia de los mercados.

La constante preocupación en mantener o incrementar su participación en el mercado no es, como algunos escritores académicos parecen pensar, una ligera manifestación de megalomanía, si no una política con una sólida base económica. Una industria o empresa que no puede expandirse rápidamente agrandando su lugar y participación en el mercado, particularmente si el propio mercado se está expandiendo, pueden procurarse el dominio de muchas econo mías internas. Si crecen más despacio que sus competidores, se encuentran con una creciente desventaja. Entre más rápido crezca la producción física más costeable se hace el incremento y el uso del capital.

La visión de que el retraso del crecimiento es causado por restricciones en la producción que se generan por una inadecuada formación de capital se apoya en la realidad de que el capi tal, correctamente canalizado, hace al trabajo más productivo.

Entre menos desarrollado este un país, menor será la -- cantidad de capital por trabajador; las importaciones tienden a -- igualar las exportaciones y se imponen restricciones cuantitati vas en el uso de los resultados financieros de las exportaciones. Parece ser razonable, por lo tanto, que el incrementar el capital ya sea por ahorros internos, por empréstitos o ganancias externas debería incrementar la producción. La relación asumida, calculada en múltiples modelos, nos ofrece la justificación teórica para incrementar la inversión pública, los empréstitos, la promoción -- de las exportaciones para aumentar las importaciones y mejorar la colocación de capital escaso.

El caso también se abre para una crítica teórica. Se asume de manera forzada que todo capital es útil para incrementar la producción, eso por ejemplo, la construcción de una carretera innecesaria, puede ser tan productiva como aquella que se construye entre dos grandes ciudades. De la misma manera asumimos que hay demanda efectiva para todos los usos de capital, artículos intermedios y materiales en estado primario lo cual se sostiene en todos los medios de crecimiento. Finalmente asumimos una distinción entre las existentes operaciones de gasto e inversión en las cuentas públicas que es extremadamente tenue. Y aún más, tal es el poder de la semántica, que existe una fuerte convicción de que la inversión pública debería incrementarse mientras que la burocracia debería reducirse. Surge una duda bastante significativa, de que el capital, en el sentido puro de la palabra, es mucho más escaso en países en vías de desarrollo que en los países desarrollados.

El argumento no es precisamente que una restricción de intercambio no pueda surgir y no pueda afectar la producción, sino que ésta es una explicación pobre para los actuales y pasados promedios de crecimiento en países en vías de desarrollo. La verdad simple de que algunos países pudieron obtener y sostener promedios de crecimiento del 10% o más por año sin la utilización de empréstitos nos sugiere que el ejercicio de las restricciones por la falta de capital es, en la mayoría de los casos, potencial y no de hecho.

En resumen, la explicación de la restricción del capital del subdesarrollo es muy fácil. Su uso generalmente nos guía a una excesiva dependencia de los empréstitos ( préstamos, dinero ajeno ). Aún en los casos donde la restricción del intercambio parece imponer un impedimento para que la producción se incremente, este efecto puede ser controlado con solo variar los componentes de la inversión interna de los productos con un contenido de importación muy marcado en relación a aquellos que tengan menos.

La existencia de este variado número de distorsiones y restricciones en una economía dada, y que como ya hemos dicho frena más que nada la producción y en consecuencia el crecimiento, pero aún conociendo todo esto sería inadecuado explicar el subdesarrollo con base solo en esto. La inflación por ejemplo, que resulta dentro del marco de variadas distorsiones, puede en sí misma ser causada por grupos organizados que forzan una expansión monetaria para prevenir el desempleo.

Si a todas estas anomalías que enferman una economía se les diera igual importancia y se hicieran intentos para corregirlas, no habría posibilidad de que fueran efectivas. Para que -- sean efectivas, el criterio del asesor en materia económico-administrativa debe ser selectivo. Aquí es donde las prioridades se deben establecer y ejecutar.

Los obstáculos existentes para el desarrollo de sectores líderes cuyo rápido crecimiento puede arrastrar a toda la economía a un verdadero desarrollo, se les puede llamar distorsiones Pero para el propósito de la asesoría macroeconómica, sería mucho más efectivo usar diferente terminología y ser más selectivo para manejar las distorsiones en particular y que tengan una especial significancia.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Currie, Lauchlin., The Role of Economic Advisers in Developing Countries., pp. 23 - 40, Westport Connecticut.

### 3.- México y sus Políticas en el Plan Nacional de Desarrollo. - Bases Jurídicas.

En los Estados federales la política económico-financiera corre a cargo principalmente de la autoridad central. En nuestro país, las grandes líneas de política económica son elaboradas por el Ejecutivo Federal. El monto del presupuesto de egresos de la Federación y las leyes y reglamentos, permiten que el Ejecutivo Federal lleve a cabo los grandes programas gubernamentales que influyen en forma decisiva en los sectores público, social y privado.

Las autoridades de los Estados participan en la realización de algunas actividades del sector público federal y además, manejan sus propios presupuestos. La participación de los Estados en la ejecución de los programas federales ha sido incrementada paulatinamente, sobre todo en los últimos sexenios, pero la participación de las entidades federativas aún no se da en el diseño de la política económica del país. Quizá esto último se deba a que los montos de los presupuestos estatales son, en términos relativos, de poca cuantía en relación a los de la Federación

En la mayoría de los Estados Federales, el gobierno central acapara y controla por facultad Constitucional los ingresos más importantes de la nación. Por otra parte, los Estados miembros disponen de todas aquellas fuentes de ingresos que no hayan sido reservadas expresamente para la Federación tal y como acontece en México.

Actualmente se concibe el fortalecimiento del federalismo no sólo mediante el previo robustecimiento económico de cada uno de los Estados que integran la Federación; es decir, la vigencia del federalismo como institución política se considera posible únicamente si existen entidades federativas económicamente autosuficientes. El gobierno federal ha realizado esfuerzos para que las entidades federativas dispongan de mayores recursos económi -

cos y participen de los ingresos federales. La participación a la que nos referimos anteriormente, de los gobiernos estatales en la elaboración y ejecución de los programas a cargo del Ejecutivo Federal es, ciertamente, un camino para vigorizar la estructura federal. Los convenios únicos de coordinación, que se han venido celebrando desde el sexenio pasado entre el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, son otro instrumento para impulsar el desarrollo económico de los Estados.

En nuestra opinión, los Convenios Unicos de Coordinación y la creciente participación de los Estados de los ingresos federales, señalan el inicio de un nuevo federalismo cooperativo, basado en el absoluto respeto a la soberanía de los Estados pero atendiendo a la función organizadora y reguladora de Ejecutivo Federal en el territorio nacional. Este tipo de federalismo se realiza con el compromiso formal del Ejecutivo Federal y de las entidades fedrativas de formular y ejecutar tareas primordiales para las políticas generales de la nación y las particulares de los Estados.<sup>3</sup>

Después de la reforma agraria, obrera y económica iniciada a partir de la Constitución de 1917, los pasos más importantes han sido la nacionalización de la industria eléctrica ( Ley del -- Servicio Público de Energía Eléctrica del 22 de diciembre de ---- 1975 ), y la estatización de la Banca dado a conocer a la nación - en el último informe de gobierno de la administración Portillista.

Para los fines de este estudio señalaremos algunos ejemplos de esa política económica, que se ha reflejado en una extensa legislación administrativa, que tiende al estímulo de las empresas establecidas en la República. Ocupándonos de las diversas ramas - de la industria y del comercio aludiremos a las leyes más importantes que regulen esta área administrativa;

---

<sup>3</sup>Faya Viesca, Jacinto., Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, - México 1981, pp. 43 - 44.

- 1.- Ley de atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.
- 2.- Ley de Monopolios.
- 3.- Fondo de Garantía de Fomento a la Industria Mediana y Pequeña.

Este fondo se maneja en fideicomiso en Nacional Financiera, S.A., con el propósito de auxiliar un crédito bancario, suficiente y oportuno, a la industria mediana y pequeña. Se creó por ley del 18 de diciembre de 1954.

En el diario oficial del 15 de diciembre de 1975 se publicó el decreto por el que se abroga la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. El artículo segundo transitorio del mismo orden: " Las empresas que hayan obtenido franquicias fiscales conforme a la ley que se abroga, continuarán gozando de ellas hasta su terminación, sujetándose a las declaraciones y plazos previstos. La vigilancia del cumplimiento de los requisitos y condiciones impuestos en las mencionadas declaratorias, así como la imposición de sanciones, en su caso, se regirán por lo dispuesto en los artículos correspondientes de la propia ley."

- 4.- A la legislación administrativa en materia de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, debemos agregar la creación del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. que responde a estas ideas:
  - a) La descentralización por región;
  - b) La administración en manos de personas que vivan en la región y la conozcan;
  - c) La amplitud de facultades para ayudar y defender al campesino en el plano económico;
  - d) El reconocimiento de los derechos del campesino como usuario del crédito y su participación en la vida misma de los bancos;
  - e) La coordinación del Banco Agropecuario.
- 5.- Solidez económica y mexicanización de las fuentes vitales de energía. La Reforma Constitucional y la adquisición de las em-

presas eléctricas.

6.- La situación de la industria forestal y su regulación por la Ley Forestal del D.O.F. del 16 de enero de 1960. Reglamento de D.O.F. 23 de enero de 1961. Numerosas industrias se pueden derivar e intensificar con la rama forestal como fuente de materias primas.

7.- La Ley de Industrias de Transformación, ha sido un poderoso estímulo para esta rama de la industria. La Ley de 1941 - D.O.F. del 13 de mayo de 1941 - facultó la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para determinar que industrias o actividades se consideran como totalmente nuevas o necesarias para el fomento industrial del país.

La Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias --- ( D.O.F. del 4 de febrero de 1955 y Reglamento del 30 de noviembre del mismo año ) revisó el plan económico de las leyes anteriores, con el propósito de aumentar la fabricación de productos que permitan limitar las importaciones para lograr y mantener el grado más conveniente de nuestra balanza de comercio.

8.- La promoción turística tiene una gran importancia como fuente de divisas. La Ley del Turismo tiende a estimular esta importante actividad. Ley Federal de Turismo D.O.F. del 1° de marzo de 1961. Ley Federal del Fomento al Turismo D.O.F. del 28 de enero de 1974 y creación de la Secretaría de Turismo.

9.- El Mercado de Valores y la Balanza de Pagos ofrecen signos de mejoría que se traducen en beneficios a la colectividad.

10.- Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional párrafo 2, - D.O.F. 5 de enero de 1961.

11.- Cuarenta y siete años han transcurrido desde que fué nacionali

zada la industria petrolera y hoy en 1985 como mucho antes, - PEMEX se encuentra en condiciones que permiten asegurar el ca bal éxito de su programa de expansión e integración indus --- trial.

- 12.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. D.O.F. del 24 de abril de 1972; reforma a la -- Ley del Trabajo y reforma y adición al presupuesto de egresos de la misma fecha.
- 13.- La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, del D.O.F. del 7 de enero de 1976; y la Ley Federal de Asentamientos Humanos.

Concluiremos este punto afirmando que la repartición del ingreso no se resuelve con la expedición de leyes administrativas, sino desde un mirador más amplio y científico, el de la economía - nacional. Estamos inmersos en un grave problema de desarrollo, al cual se oponen factores internos y externos. Las condiciones del mundo han cambiado y demandan gobiernos llenos de entereza para -- alejarse de soluciones tímidas creadoras de miseria y desaliento y adoptar las soluciones integrales que este momento histórico recla ma.

Las puertas de la economía nacional tienen que abrirse - al comercio y a la industria universal. Un pueblo vendedor de ma - teria prima, es un pueblo que vende la patria a pedazos. Un pue - blo que la transforma es un pueblo que puede hacer frente al porve nir. La distribución desigual del ingreso es una afrenta para ca - da mexicano frente al pequeño porcentaje de privilegiados que lo - disfruta. A la elevación de los precios internacionales debemos - responder con una nueva actitud política. Los factores inflaciona rios internos nos llevan con rapidez a un mundo de miseria laceran te. Los despilfarros gubernamentales llevan a una mayor miseria a las clases más bajas. A cada devaluación corresponde una etapa de mayor empobrecimiento popular.

Estamos viviendo una etapa de transición y a pesar de los beneficios de la revolución mexicana y de nuestras vacilantes reformas sociales, éstas son insuficientes para enfrentarse al mundo nuevo que está frente a nosotros. Es necesario revisar la Constitución en su texto vigente, adoptar nuevas políticas económico-financieras que transformen nuestra legislación administrativa, no como sedantes nerviosos, ni soluciones literarias, sino ajustadas a la auténtica realidad de la nación, pues la mayor parte de las informaciones que se manejan no corresponden a su verdadera naturaleza.

Se encuentran planteadas cuestiones fundamentales cuya discusión no debe soslayarse, tales como la absorción social de la plusvalía de la sociedad, la regulación del trabajo profesional obligatorio y extender el campo de las reformas fiscales y otras medidas que sin llegar a extremos radicales son necesarias para fortalecer la estructura del Estado moderno.

¿ Cuántos años faltan para la transformación política, económica y social de nuestro país ? Somos ya más de 70 millones de habitantes en la nación, mañana cuando seamos 100 millones, nos veremos obligados a cultivar hasta la última parcela de tierra, aprovechar en toda su magnitud los recursos naturales del subsuelo y del mar; se impondrá un proceso masivo de industrialización por el Estado; la política demográfica deberá ser considerada seriamente, tanto para limitarla como para eliminar a los grupos parasitarios; un país pobre de economía limitada, no se puede dar el lujo de tener clases ociosas. En esta contradicción las clases sociales acusarán mayor penetración para una justa distribución de la riqueza nacional. Lo que se produzca, mucho o poco, estará al alcance de todos en un régimen igualitario que nadie podrá detener.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, Ed. Porrúa México 1979, Vol. II, pp. 330 - 334.

FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA ECONÓMICA.

Estas facultades legislativas se concedieron al Congreso de la Unión mediante sendas adiciones que se practicaron al artículo 73 constitucional, agregando a este precepto tres fracciones. - El Decreto reformativo correspondiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. Las mencionadas facultades habilitan a dicho Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; y para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional ( Fracs. XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F ). Fácilmente se comprende la enorme extensión que tienen las aludidas facultades legislativas congresionales en materia económica, cuyo ejercicio no sólo reafirma sino que ensancha dilatadamente la Rectoría Económica del Estado estructurada en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, preceptos que analizamos en nuestra obra " Las Garantías Individuales " ( a partir de la decimoséptima edición, --- 1983 ). Este ensanchamiento concomitantemente tenderá a restringir en forma progresiva la libertad económica de los gobernados en las múltiples actividades en que se desempeña, colocándolas bajo la férula del Poder Ejecutivo Federal, ya que dentro de nuestro régimen presidencialista, es a dicho Poder al que pertenece constitucionalmente y en nuestra realidad política la formulación de las iniciativas correspondientes, primordialmente.<sup>5</sup>

Al inicio de la presente administración, el Ejecutivo Federal promovió una serie de reformas a la Constitución Política de

---

<sup>5</sup>Burgoa, Ignacio., Derecho Constitucional Mexicano, Ed.- Porrra, México 1984, p. 663.

los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de fijar los principios-- normativos del Estado como rector del desarrollo económico y so -- cial de la nación.

Para tal efecto, se reformaron y adicionaron los artícu-- los 25, 26, 27 y 28 constitucionales.

Explícitamente, el artículo 26 constitucional, establece las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional.

Este precepto señala básicamente que:

- El Estado organizará un Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- La Ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular.
- La Ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación.
- Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente, los programas de la Administra -- ción Pública Federal.

La Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, reglamenta -- ria del artículo 26 constitucional, establece al respecto que:

- Es responsabilidad del Ejecutivo Federal, conducir la -- planeación nacional del desarrollo y por tanto, elabo -- rar, aprobar y publicar en el ámbito del Sistema Nacio -- nal de Planeación Democrática, el Plan Nacional de De -- sarrollo, dentro de los seis primeros meses de la ges -- tión del Presidente de la República.
- El Plan Nacional de Desarrollo:
- Precizará los objetivos nacionales, estrategia y prio -- ridades del desarrollo integral del país.
- Contendrá previsiones sobre los recursos que serán -- asignados a tales fines.
- Determinará los instrumentos y designará a los respon -- sables de su ejecución.
- Establecerá los lineamientos de política de carácter -

global, sectorial y regional.

- Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social.
- Regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Witker V, Jorge., Derecho Económico, pp. 60 - 61, Ed. - Harla, México 1985.

#### 4.- Control de la Economía a través de Políticas Tributarias.

El capítulo II de nuestra Constitución Política en su artículo 31 relativo a las obligaciones de los mexicanos fracción IV nos dice: " que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Se desprende de esta fracción cierta capacidad-contributiva que deben tener los individuos para poder contribuir a dichos gastos. Son interesantes las reflexiones de Gabriel Franco, según cita de Héctor Villegas: Si eliminan casos particulares y se considera la reacción de la inmensa mayoría de los individuos puede tenerse por cierto que la capacidad contributiva crece con el ingreso, que el sacrificio implícito en la privación de una parte de la renta es tanto menor cuando más elevada es su cuantía, -- que la capacidad contributiva aumenta más de prisa que el ingreso -- porque a medida que este se acrecienta es menor la parte necesaria para cubrir necesidades vitales, etcétera. En orden a factores políticos y económicos, la ciencia de las finanzas públicas contribuye a la construcción de los principios generales que dan el fundamento para que el legislador eleve a la categoría de norma jurídica los hechos generadores de la obligación tributaria, o hechos imponibles, que serán los que determinen y califiquen la capacidad contributiva. Los hechos generadores de la obligación tributaria no son estructuras conceptuales rígidas, sino supuestos flexibles y cambiantes según las circunstancias y condiciones políticas, sociales y económicas. La capacidad contributiva como parámetro valorativo en la fijación de las obligaciones tributarias son consecuencia de ciertas circunstancias económicas, políticas y sociales por la que estos supuestos han ido cambiando a través de la historia. Por estas razones la capacidad contributiva es el elemento esencial para la conformación justa y adecuada de todo tributo.

El principio de la capacidad contributiva descansa en la aptitud real de los particulares para soportar las cargas tributarias. Esta aptitud para cumplir con las cargas tributarias es el

punto de arranque del legislador para elevar a norma jurídica de contenido obligatorio, los supuestos que dan nacimiento a las obligaciones tributarias. La construcción técnica del principio de legalidad de las normas tributarias descansa en los principios de la economía política y fundamentalmente, en la situación particular que cada país presenta en sus fenómenos económicos, políticos y sociales. El principio de la capacidad contributiva tendrá forzosa-mente que insertarse en el orden jurídico nacional a fin de cumplirse estrictamente con la juricidad de las obligaciones tributarias. Son en consecuencia los valores y criterios de justicia, los fundamentos últimos por los que el Estado impone las distintas cargas tributarias y es la construcción del principio de legalidad, la máxima garantía para el pleno cumplimiento de la juricidad de las obligaciones tributarias, como exigencia básica de todo Estado Social de Derecho.

Debe quedar claro que el impuesto es la forma normal como el Estado obtiene de los particulares los elementos económicos-suficientes para atender a los gastos públicos. El sistema tributario mexicano, como ya lo vimos al principio de este punto, se desenvuelve en un conjunto de principios constitucionales, legales y económicos, que establecen la legalidad tributaria.

Las garantías individuales están relacionadas con el ejercicio de la facultad impositiva. Elementos de diverso orden concurren a la aplicación de la norma tributaria que la Constitución establece como una de las obligaciones de los mexicanos en su artículo 31 fracción IV.

Una norma debe aplicarse correctamente, pero con frecuencia se hace una indebida aplicación disminuyendo, alterando o excediendo su sentido, aplicandola a quien no corresponde o fijando a la norma una interpretación que origina perjuicios a los particulares y en términos generales, a los casos en los que el Estado elabora una norma fuera de su competencia.

El cuerpo de las leyes forman un conjunto de disposiciones: leyes, reglamentos y circulares, promulgadas y publicadas en diversas épocas.

La tarea de iniciar, discutir y aprobar anualmente todas esas leyes, ofrecería numerosas dificultades. Lo más apropiado a resultado elaborar una ley e introducir en ella sucesivamente las reformas y adiciones que aconseje la experiencia. De este modo se han logrado leyes de impuestos muy adelantadas como la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley de Ingresos Mercantiles y otras.

Para mantener vigentes todas estas leyes de fechas diversas anualmente se expide la Ley General de Ingresos de la Federación, que es una lista o catálogo general, de los nombres de las materias que serán gravadas durante el año fiscal.

Esto significa una renovación o confirmación de las leyes fiscales expedidas con anterioridad, que por el hecho de enunciarse, mantienen su vigencia.

En caso de omisión en la ley de ingresos de la federación de un ingreso determinado, debe suponerse que es intención del legislador la de suprimir el impuesto omitido.

El sistema de las leyes fiscales comprende:

- 1.- La ley fiscal Básica anual;
- 2.- Las leyes fiscales permanentes u ordinarias, sujetas a reforma;
- 3.- Las leyes fiscales extraordinarias.

Con lo que respecta a la ley fiscal básica anual, el artículo 74 fracción IV, señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de "aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrir aquel."

Este precepto guarda relación con otros textos de nuestra Constitución: el artículo 73, fracción VII señala como facultad del Congreso de la Unión " para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto," y la fracción XXIX del mismo artículo faculta al Congreso para establecer diversas materias.

El artículo 65 fracción II de la Constitución, establece como facultad del Congreso la de " examinar, discutir y aprobar, - el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos - necesarios para cubrirlo."

La forma como se han cumplido estas facultades fiscales es la de expedir una ley del Congreso de la Unión, denominada Ley de Ingresos de la Federación, que tiene una vigencia anual del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año.<sup>7</sup>

#### COMPETENCIA TRIBUTARIA

Esta competencia se establece en las fracciones VII y -- XXIX del artículo 73 Constitucional que respectivamente disponen:

" El Congreso tiene facultad: VII. para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto " y XXIX. Para establecer contribuciones: 1. Sobre comercio exterior; 2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; 3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación 5. Especiales sobre: a) Energía Eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal, y g) Producción y consumo de cerveza. La misma fracción XXIX previene que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones -

---

<sup>7</sup>Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1979, Vol. II, pp. 50 - 53.

especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine y que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Las disposiciones constitucionales transcritas plantean el problema consistente en determinar si la facultad impositiva -- que prevee la fracción VII sólo debe ejecutarse por el Congreso de la Unión en las materias a que alude la fracción XXIX o en cualesquiera otras no incluidas en ella. Esta última hipótesis origina el fenómeno que se conoce como "doble tributación," en el sentido de que alguna materia, no comprendida en la fracción XXIX es susceptible de gravarse tanto por la legislación federal como por la de los Estados. Aparentemente, la duplicidad impositiva peca contra el principio proclamado en el artículo 124 constitucional, el cual, aplicado a la esfera tributaria, apoyaría la conclusión de que, teniendo dicho Congreso facultad expresa para establecer contribuciones en materias distintas de las enumeradas en la fracción XXIX, la leyes respectivas serían de la incumbencia de las legislaturas locales. Sin embargo, esta conclusión no puede válidamente sostenerse. La atribución que estriba en "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto" consignada en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución, permite al Congreso Federal decretar cualquier impuesto que tenga como finalidad sufragar los gastos o erogaciones que debe efectuar la federación para la atención de los múltiples servicios y necesidades públicos a -- cargo de sus diferentes órganos, siendo inconcuso que, sin dicha -- permisión, la actividad económica y financiera del Estado federal sería imposible, actividad que no puede sujetarse a la interpretación rigorista y aislada del consabido principio. Las entidades federativas, como es bien sabido, tienen sus correspondientes presupuestos de egresos públicos y obviamente para cubrirlos sus respectivas legislaturas tienen la necesidad de expedir leyes tendientes a este objetivo y las cuales pueden gravar las mismas materias sobre las que ya exista una tributación federal. Para redondear esta idea la jurisprudencia de la corte a demarcado con toda preci

ción la hipótesis en que dicha doble tributación se registra sin violar el orden constitucional y, especialmente, el principio contenido en el artículo 124 de la Ley Suprema. Tal hipótesis se da según lo hemos indicado en el caso de que las materias gravables no sean las señaladas en la fracción XXIX de dicho artículo 73 ni conciernan a ninguna de las prohibiciones que la Constitución impone a las Entidades Federativas en el ramo tributario.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>Burgoa, Ignacio., Derecho Constitucional Mexicano, pp. 642 - 645, Ed. Porrúa, México 1984.

## 5.- Los Empréstitos y su Fundamentación Jurídica.

En México, los empréstitos públicos y los recursos de tesorería son un medio normal de que el Estado se vale para obtener - el suficiente dinero que le permita estructurar saludablemente su política de ingreso y de gasto. Por ejemplo para 1980 la Ley de Ingresos de la Federación autoriza al Ejecutivo Federal a contratar - empréstitos hasta por la cantidad de 186 mil millones de pesos, para el ejercicio financiero presupuestario del mismo año y cuyo margen de contratación se ha ampliado según lo van dictando las necesidades monetarias actuales.<sup>9</sup>

En este punto estudiamos la naturaleza, contenido, significado y efectos del empréstito público. Se ha analizado cómo para las finanzas tradicionales el empréstito constituye un recurso extraordinario, al cual sólo debería recurrirse en circunstancias excepcionales, como podría ser una guerra, una catástrofe, etcétera.- En cambio, para las finanzas públicas modernas, los recursos provenientes del empréstito público constituyen una forma normal que el Estado utiliza para allegarse recursos económicos. Por supuesto, - que aún dentro de esta corriente moderna, aún constituyendo el empréstito un medio normal de que el Estado dispone para financiar -- los gastos públicos, las circunstancias económicas y las coyunturas políticas y sociales son las que van a determinar su prudente uso.

Para autores como Einaudi y Grizzioti, el tema del empréstito público ha sido ampliamente estudiado y quienes consideran que el empréstito público constituye un ingreso verdadero y no un mero anticipo, asimilándolo al impuesto como un medio de distribución de las cargas públicas.

De acuerdo a Baleeiro, Trotabas y Duverger, dentro de los recursos públicos podemos señalar tres tipos: primero, el emprésti-

---

<sup>9</sup>Faya Viesca, Jacinto., Finanzas Públicas, p. 82, Ed. Porrúa, México 1981.

to, instrumento económico-financiero utilizado por el Estado para cubrir necesidades públicas; segundo, los anticipos, bonos o letras de tesorería destinados fundamentalmente para satisfacer necesidades monetarias, y tercero, los procedimientos monetarios como lo es la emisión de moneda según lo dicta la Ley Monetaria.

En los Estados modernos el empréstito público es uno de los instrumentos de mayor importancia cuantitativa y cualitativa de que se vale el Estado tanto para el financiamiento de los gastos públicos, como para la estrategia de la política financiera. El empréstito aún siendo un medio normal de allegamiento de recursos económicos, se utiliza tomando en cuenta la situación política, económica y social de un país en un momento determinado. Los recursos derivados de todo empréstito se manejan de acuerdo a ciertos límites que aconseja el sentido común, la previsión, la estrategia económico-financiera, y, esencialmente la situación económica y la coyuntura.

En México, las políticas de deuda pública quedan a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Deuda Pública. En nuestro país el manejo de la deuda pública se encomienda al Ejecutivo Federal, quedando la aprobación para contratar empréstitos, al Congreso de la Unión, quien autoriza anualmente en la ley federal de ingresos el monto máximo de endeudamiento no olvidando mencionar otros ordenamientos jurídicos que regulan la actividad económica del Estado, a saber:

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito;
- Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional en el ramo del petróleo;
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica;
- Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera;
- Ley sobre el control y registro de la transferencia de tecnología y el uso de explotación de patentes y marcas;
- Ley de invenciones y marcas;

Ley con que se crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior --- ( IMCE );

Ley Federal de Turismo;

Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y, desde un punto de vista genérico existe la LEY DE PLANEACION.<sup>10</sup>

El fundamento jurídico de los empréstitos a rango constitucional lo encontramos en los artículos 72-h; 73-VII; 73-VIII y -117-VIII.

Para hacer más inteligible esta cuestión procederemos a transcribir los citados artículos con sus respectivas fracciones:

Art. 72-h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Art. 73-VII) Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; esto se refiere a la facultad que tiene el Congreso para hacerlo.

Art. 73-VIII) El Congreso tiene facultad para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del art. 29 constitucional.

Art. 117-VIII) Los Estados no pueden, en ningún caso: -- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con -

---

<sup>10</sup>Faya Viesca, Jacinto., Finanzas Públicas, pp. 110 -111 Ed. Porrúa, México 1981.

gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley o por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

## 6.- Políticas Monetarias: Su eficiencia e Ineficiencia.

Uno de los elementos muy importantes en las políticas gubernamentales que afectan la demanda total es el de administrar y controlar la cantidad de dinero circulante y también llamado por algunos tratadistas LA ROTACION DEL DINERO. Ya hemos visto que la cantidad de dinero en la economía es crucialmente importante ya que es el elemento central por lo que se refiere a las restricciones del complejo financiero. Más aún, los sistemas monetarios modernos de ninguna manera se encuentran regidos por el sistema de precios y la lógica de la economía de mercado. Su aplicación podría ser cualquiera y lo que resulte será debido a la aplicación de una política que en este caso se le puede denominar POLITICA MONETARIA.

En México las políticas monetarias adoptadas por los administradores públicos, han respondido casi en su totalidad, a una serie de necesidades sociales que han venido quedando insatisfechas por los sectores productivos de bienes y servicios, lo anterior, aunado a un exceso de demanda ( debido al mismo crecimiento económico ) inundando a la economía con dinero de nueva creación. Nuestra Ley Monetaria en su capítulo II artículo 12 dispone: corresponde -- privativamente al Banco de México ordenar la acuñación de moneda según lo exijan las necesidades monetarias de la República, dentro de los límites de esas necesidades. La determinación del alcance de esas necesidades es la aplicación de la Política Monetaria en sí, que deberá en todo momento buscar un equilibrio económico, aunque es muy difícil satisfacer y remediar todos los males que pueda padecer una economía con solo alterar uno de sus factores.

Medir el alcance de una política monetaria en un determinado momento, de manera que podamos decir hasta que punto puede expandirse o contraerse, no es una cuestión fácil ni en la que exista un criterio general entre los mismos expertos. Hasta que no nos podamos poner de acuerdo sobre si el cambio en la política monetaria durante un periodo determinado ha sido expansivo, restringido, no podemos llegar a ningún argumento significativo respecto al uso de-

dicha política.

Para poder atender las medidas que se deben tomar sobre política monetaria, se debe atender muy cuidadosamente el desenvolvimiento de la oferta y la demanda de dinero.

El proceso de prestar e invertir, no es nada anormal en la economía de mercado, pero esto es satisfactoriamente controlado por el sistema de precios y los principios de usos financieros. El desenvolvimiento de las tasas de interés ( excepto aquellas influenciadas por cambios monetarios ) es una variable que se controla internamente y que surgen principalmente de las operaciones de inversión y préstamos controladas.

No hay presunción alguna de que el Estado debería fijar -- una cantidad arbitraria de préstamos o aplicar un control a la tasa de interés, especialmente ahora que tiene el control de la banca. -- Ya que estas variables son parte del mecanismo de ajuste financiero en la economía, la situación consiste en que ellos no deben ser interferidos excepto en el caso de alguna política que fuera a facilitar la operación de este mecanismo. Por ejemplo, el determinar una tasa de interés arbitraria o fija, interfiere con este mecanismo. -- El intento de mantener una tasa de interés fija extinguiendo el dinero en una crisis económica a manera de prevenir reducciones de interés es totalmente erróneo ya que esto ocasiona que la oferta de dinero desestabilice la economía.

En los países que tienen un constante y uniforme crecimiento en la economía, no se debe asumir que la oferta de dinero sea -- inalterable, sino que más bien, debe crecer en relación con la expansión requerida en demanda total. Una buena táctica para pensar y razonar una política monetaria es la de preguntarnos si ésta incrementa la oferta de dinero conmesuradamente con el empleo total del producto nacional bruto. En otras palabras, nos podemos preguntar si la cantidad suficiente de dinero esta siendo suministrada para mantener fijo el flujo de circulante en el empleo total de la economía.

Durante una recesión o depresión ( crisis económica ), el deseo de circulante puede aumentar aunque, el suministro de dinero de hecho declina por que el producto nacional bruto declina aún más. - Esto suele pasar porque durante estos periodos críticos el deseo de dinero aumenta a pesar de la contracción monetaria que fué lo que -- ocasionó la crisis en primer lugar. Por esto se entiende que entre peor sea una política monetaria y entre más se empeore la depresión, más alto será el deseo de dinero.

Si lo que motiva a la gente a gastar en bienes y servicios es el mecanismo de la oferta de dinero, entonces una inyección aislada de dinero debe relajar dicha restricción o contracción en el sistema y motivar un aumento en el gasto. Si la gente tiene deseo de circulante que está sistemáticamente determinado, la solución sería la inyección de dinero como se mencionó antes. Podemos pensar en -- los siguientes términos. Ejemplo, si el flujo de circulante permaneciera fijo a un cuarto, entonces una inyección adicional de dinero -- causaría un incremento en el producto nacional bruto cuatro veces más por.

En una economía creciente y que está en constante cambio, -- nuestro análisis nunca podría depender de manera segura de la aserción del economista asesor de que otros factores de la economía son constantes. Una respuesta no depende principalmente de esta aserción -- ción, sino que en el mejor de los casos se le puede considerar una -- aproximación, que debería usarse con discreción y dejarse para cuando las circunstancias lo requieran. Aún en este caso, el multiplicador DINERO nos podría proporcionar gran parte del caso.

Si todo lo anterior es verdad, y si el suministro de dinero puede potencialmente alterarse en gran escala, por lo tanto la política monetaria es un instrumento enormemente poderoso para usarse -- contra presiones deflacionarias prolongadas y alto nivel de desempleo, o contra presiones inflacionarias consistentes y resultantes -- de un exceso de demandas. Esto es muy importante de visualizar porque el miedo de que una economía de mercado simplemente no genera la

suficiente demanda que observa su propia producción ( aquí cabe mencionar la idea del subconsumismo ) es un fantasma económico que siempre ha rondado a mucha gente y los períodos prolongados de desempleo son precisamente producto de este fenómeno. La perspectiva de un -- crecimiento constante de DEFICIT, un aumento de la deuda pública, un aumento de interés en los pagos de las deudas gubernamentales es razonablemente vista con algo menos que entusiasmo.

Es importante darnos cuenta que en esta área, donde la política fiscal es muy débil, la política monetaria envuelve la suficiente potencia para valernos de ella. Esta política debe encausar el libre uso de la política fiscal donde nos pueda servir para combatir fluctuaciones económicas, percatándonos de que a través del uso apropiado de la política monetaria se pueden lograr dos cosas: mejor nivel de empleo y asegurar con el tiempo que los déficits puedan -- ajustarse al promedio deseado.

Un exceso de medios de pago genera presiones inflacionarias -- fenómenos, por supuesto de apreciación inmediata mediante la teoría cuantitativa. Lo que no se ha analizado con igual frecuencia y énfasis es la posibilidad de que una expansión insuficiente de medios de pago repercuta desfavorablemente sobre la actividad económica. Conforme al análisis Keynesiano, el aumento de los medios de pago -- inducido por un aumento de la base monetaria que se transmite -- al sistema bancario, en su conjunto, incrementando la oferta de crédito -- implica una reducción de la tasa de interés. Esta caída de -- la tasa de interés es un factor estimulante de la inversión y según algunos autores también del consumo. A partir de este momento se -- aplica el mecanismo del multiplicador determinando --según las cir -- cunstancias-- un aumento del producto o de los precios. Otra explicación del proceso que se genera a partir de un aumento de los medios de pago se debe a Irving Fisher, según la cual el incremento indicado determina una mayor adquisición de bienes y habrá un aumento del producto ( por supuesto en condiciones --a esta altura-- evidentes ). -- Según este esquema, en vista de expectativas de mayores ventas por -- parte de los empresarios, la demanda de crédito es mayor que la ofer

ta y la tasa de interés sube. Muchas investigaciones en teoría y política --también en países de América Latina-- que se centraron en la función de demanda no distinguieron el hecho crucial de si la -- respuesta a los impulsos monetarios se producía en el producto real o en el nivel de precios.<sup>11</sup>

Las devaluaciones ( o revaluaciones ) cambiarias son fundamentalmente herramientas para alcanzar una reducción o eliminación de los desequilibrios del balance de pagos. Implica un mayor costo interno de los bienes importados y un menor precio externo de las exportaciones.

La interpretación de los efectos de la política monetaria -- ría, hasta ahora, puede ser plausible, pero puede ser que aún no es temos totalmente convencidos, sino hasta que surja una imagen clara del procedimiento a través del cual todo esto se desenvuelve.

Si empezamos desde el principio, el primer paso, evidente mente sería el de adicionar la cantidad de circulante e introducirlo a la economía. Una posibilidad sería la de inyectarlo al flujo de las erogaciones gubernamentales, esencialmente a manera de finan ciar el déficit gubernamental en combinación con la elaboración de una política fiscal. De otra forma, si la elasticidad del dinero -- se genera en los bancos dicho dinero generalmente se inyecta en los mercados de crédito y el flujo de erogaciones pertenece, más que na da, a transacciones de carácter privado financiadas por crédito adi cional bancario.

Los efectos de este tipo de política monetaria, surgen -- del hecho de que el flujo de circulante ha sido aumentado en la eco nomía y alguien por ahí tiene más dinero del que necesita en rela -- ción a sus gastos. Los tenedores de excedente de circulante pudieron haberlo obtenido en parte, debido a un aumento en sus ingresos--

---

<sup>11</sup> Herschel, Federico J., Política Económica, pp. 129-130, Siglo XXI Editores, México 1982.

o por adquisición de deudas. La disposición de la gente para encausar dinero ocioso parcialmente en la adquisición de deudas y con el propósito directo de lucro, pone en argumento de que durante este período de ajuste, las tasas de interés deberían bajar, aunque hay algunos autores que sostienen que cuando disminuye el producto nacional bruto es porque son insuficientes los gastos privados, los impuestos bajan aún con mayor rapidez y crecen los gastos públicos, haciendo que con ello, el sector público compense hasta cierto grado al sector privado. De modo análogo, cuando aumenta el producto nacional bruto los impuestos tienden a aumentar todavía más rápidamente y disminuyen los gastos públicos, haciendo que con ello, el sector público actúe como un freno.

Existe también otra razón por la que los cambios en la oferta de dinero puede no influir directamente sobre el producto nacional bruto como lo desean las autoridades monetarias. Esto se debe al hecho de que no todo el dinero se emplea para las finalidades de las transacciones; es decir para llevar a cabo los gastos ordinarios de una empresa. Una buena parte de nuestro medio circulante se emplea con fines financieros, no para adquirir materiales o factores, sino para comprar valores, o simplemente para que sirva como una reserva líquida. Estos saldos financieros son mucho más variables que los que arrojan nuestras transacciones. En ciertas ocasiones, por seguridad o para estar en situación de realizar compras en los mercados de valores, el público desea poseer bastante liquidez, o sea, tener grandes saldos de dinero en efectivo. En otros casos, por diferentes motivos precautorios o especulativos, las personas quedarán satisfechas con saldos financieros mucho más pequeños.

La existencia de una demanda de dinero aislada complica la tarea de manejar el dinero porque los tenedores de saldos financieros ya sea que en su comportamiento domine la prudencia o la especulación, se encuentran más inclinados a cambios rápidos en su demanda de dinero que los tenedores de saldos resultantes de transacciones, quienes, tanto en épocas buenas como malas, deben continuar

pagando muchas cuentas. Por ejemplo, cuando son altas las tasas de interés, muchos tenedores de saldos financieros tratarán de situar su dinero en bonos que se vendan a bajo precio y produzcan un gran rendimiento. Cuando son bajas las tasas de interés, estas personas quizá prefieran disfrutar de seguridad y la ventaja potencial de la liquidez y, por tanto, que aumente su deseo de poseer dinero en --- efectivo. En realidad, de la acción recíproca de la demanda de dinero resultante de la variable preferencia por la liquidez del público y de la oferta de dinero establecida por las autoridades monetarias, se determina el precio del dinero o la tasa de interés. A su vez, como sabemos, la tasa de interés influirá hasta cierto punto, en la disposición a invertir. En efecto, podemos considerar la tasa de interés como una señal que nos muestra si los gastos en bienes y servicios pueden financiarse fácilmente o solo con dificultad. De este modo, la preferencia por la liquidez del público desempeña un papel decisivo en la economía, casi tan básico como su comportamiento en lo que respecta al gasto y al ahorro.

Sin embargo, lo que nos interesa por el momento es que -- una demanda variable de liquidez por parte de los poseedores del dinero pueda contrarrestar las medidas que tomen las autoridades monetarias para restringir o facilitar dinero para fines de transacciones comerciales. Las autoridades monetarias pueden formar excesos de reservas con la esperanza de que el dinero, mediante préstamos bancarios, pasara a formar parte de los saldos de transacciones comerciales, pero si aumentan las preferencias por la liquidez, el dinero puede pasar en lugar de ello, a formar parte de tenencias financieras. Es así como un esfuerzo de las autoridades monetarias para hacer bajar la tasa de interés con objeto de estimular la inversión, puede verse frustrado, si el público usa todos los fondos adicionales para conservarlos en forma líquida y no para gastarlos. De igual manera, cualquier intento por aumentar las tasas de interés y de tener la inflación de precios restringiendo el crédito, -- puede quedar anulado si, ante las tasas más bajas de interés, el público reacciona abandonando su liquidez, facilitando así fondos a --

otras personas para el financiamiento de sus gastos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Ward, Richard A., Monetary Theory and Policy, Capitulo - 17, pp. 190 - 206.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Mi primera conclusión y propuesta consiste en la necesidad constante de la planificación económica por parte de las autoridades encargadas de tomar decisiones en dicha materia, para así estar preparados para cualquier evento económico que sobrevenga.

SEGUNDA.- Sé que debido a la inestabilidad social, por ser el hombre un ser cambiante, creo que dentro del ámbito social donde se tienen que elaborar políticas para conllevar las actividades interhumanas, nos encontramos ante la imposibilidad de pronosticar el futuro económico con precisión, ya que este no es un proceso de la naturaleza predestinado ni preordenado. Como ya lo manifesté antes en el desarrollo de este trabajo; la realidad económica-administrativa pertenece al dominio de la actuación del hombre, dotado de razón, voluntad y el poder de decidir, con motivaciones racionales y emocionales, como individuo o como miembro de sociedades organizadas, con un sentido de responsabilidad en todas sus acciones.

TERCERA.- Mi opinión sostiene que la filosofía que prevalece en la Economía Mexicana, debe ser inseparable del credo moral, cultural, social y político de la Nación y sus valores.

CUARTA.- En el núcleo de nuestra sociedad existe el individuo y sus valores, no el gobierno y su poder, entre estos valores se encuentran el respeto a la dignidad humana y como un prerrequisito esencial de ésta, la libertad, la justicia e igualdad, que deben estar antes que la ley y ser estas la verdadera fuente del derecho, en un afán de lograr un equilibrio social entre gobernantes y gobernados.

QUINTA.- Sobre estos valores ya mencionados, descansa la convicción de que los hombres libres son más productivos en sus tareas que los esclavos, y que esa libertad de que se vale la creatividad de sus pensamientos es un prerrequisito para una total contribución social.

SEXTA.- Por todo esto y para poder adoptar la política económico-administrativa que más convenga a México, creo que debemos considerar su historia, sus condiciones geográficas - que son más que nobles y variadas - así como de raza; sin descuidar una observación serena y profunda de la forma en que se han constituido las demás hermanas repúblicas, pues las reacciones de éstos pueblos son muy parecidas a las de México, esto es, tratar de sacar provecho de la experiencia ajena para no redundar en fallas administrativas que puedan tener una repercusión negativa en el orden económico y social de nuestro país.

SEPTIMA.- Admito que un término tan nebuloso como POLÍTICA requiere de un refinamiento especial. Una política estatal la considero como la estructura o concurrencia de valores y conducta, que envuelve una decisión gubernamental. Por todo esto, una política estatal no puede separarse de la idiosincracia social en que se pretende aplicar. En cualquier estudio de elaboración de políticas, es necesario identificar la dinámica del PENSAR SOCIAL donde se aplicará ésta.

OCTAVA.- Creo que el respeto que la ciudadanía tenga a las políticas estatales, es ya, la base de una buena y positiva administración. En nuestro país se ha iniciado la tendencia a reconocer el Derecho Económico. La proliferación de leyes de contenido económico, es prueba clara de esto. Algunas políticas en materia económica han sido acertadas para nuestro sistema, aunque sus ejecutores parecen estar divorciados de sus objetivos.

NOVENA.- Es de concluirse también que todo este movimiento económico que se ha experimentado en México, en los últimos diez años, lo fué la explotación de yacimientos petroleros que aceleró la actividad económica a niveles jamás imaginados, ganando con esto un lugar entre los países productores de petróleo y a la vez la confianza crediticia en varios países del mundo, que para bien o para mal, ha sido la causa directa de nuestro endeuamiento externo, sin estar definida la canalización de las divisas que generan los recursos petroleros, siendo que ya debería haber una repercusión en un mejor nivel de vida de los mexicanos de hoy.

DECIMA.- Por otro lado, se sobrevino la estatización de la Banca, que según las fuentes informativas; entiendo que el sistema financiero mexicano ha quedado organizado de la siguiente manera:

- 1.- Banco de México - Que tiene como función principal, la emisión de dinero y el control de cambios.
- 2.- Banca Comercial - Captación de divisas, generadas principalmente por el turismo, ahorro, etcétera.
- 3.- Banca de Fomento- Préstamos para el desarrollo de grandes obras que contribuyan a la economía nacional.

DECIMO PRIMERA.- Algunas otras instituciones financieras que se les podrían considerar secundarias y que siguen bajo el control de la iniciativa privada son:

- Las Casas de Bolsa
- Compañías de Seguros
- Las Casas de Cambio

DECIMO SEGUNDA.- Otro control económico de gran magnitud por parte del Estado son las más de 840 empresas Paraestatales cuya administración de recursos da mucho que desear. Creo que esto se debe principalmente a la falta de preparación de los políticos que se hacen cargo de la administración de las mismas.

DECIMO TERCERA.- Cabe deducir que con el surgimiento de toda esta actividad MACROECONOMICA en nuestro país, el Estado se ha visto en la necesidad de valerse de nuevas políticas económico-administrativas para regular y controlar todo este caudal de riqueza, que supuestamente debe canalizarse en beneficio de la colectividad mexicana. Es responsabilidad de los dirigentes del Estado, planificar la utilización de los recursos con que cuenta el país.

DECIMO CUARTA.- Adhiriéndome a la postura y propuestas de los investigadores mexicanos en esta materia, considero que es prudente decir que la planificación es la defensa de los pueblos, pues a través de ella, se defienden los elementos que la política encubre en los altos puestos directivos-

de nuestra República. La era de las improvisaciones necesariamente ha pasado y se dá paso a la estructuración técnico-científica del Estado. El gobernante no tiene derecho a improvisar soluciones que la reflexión ya ha depurado, pues a él corresponde con amplio margen, adoptar las soluciones-políticas que se originen.

DECIMO QUINTA.- Como última conclusión debe quedar claro que los gobernantes mexicanos cuentan y siempre han contado con un ordenamiento jurídico - que regula la economía del país; ese ordenamiento está en nuestra propia - Constitución Política y todas las demás leyes de carácter económico que de ella emanan. Corresponde pues, a las nuevas generaciones pugnar por lo -- lograr un respeto y un verdadero apego por parte de nuestros gobernantes, a lo que dicta nuestra Constitución Política, solo así podemos lograr una me jor organización social, política y económica.

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

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. " Teoría General del Derecho Administrativo " Ed. Porrúa, México 1981.
- BURGOA, IGNACIO. " Derecho Constitucional Mexicano " Ed. Porrúa, México 1984
- CURRIE, LAUCHLIN. " The Role of Economic Advisers in Developing Countries " -- Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1984.
- DEUTSCH, K.W. " Los Nervios del Gobierno " Ed. Paidós, México 1985.
- FAYA VIESCA, JACINTO. " Administración Pública Federal " Ed. Porrúa, México, 1979.
- FAYA VIESCA, JACINTO. " Finanzas Públicas " Ed. Porrúa, México 1981.
- FULKER, EDMUND N. " The Influence of Social, Scientific, and Economic Trends on Government Administration. " Washington D.C. 1983.
- HAWLEY, CLAUDE EDWARD. " Administrative Questions and Political Answers " -- University Press, 1980.
- HEILBRONER, ROBERT L. " Comprensión de la Macroeconomía " Ed. Hispano-Americana, México 1981.
- KEELING, DESMOND. " Management in Government " Royal Institute of Public Administration, London 1982.
- KROLL, MORTON. " Policy and Administration " University of Washington 1979.
- LACHMANN, L.M. " Macroeconomic Thinking and the market Economy " The Institute of Economic Affairs, 1980.
- LAIDLER, DAVID E. " The Demand for Money in a Macroeconomic Frame-work " Harper and Row Publishers, University of Ontario, 1981.
- LYDEN, FREMONT J. " Policies, Decisions and Organization University of Washington 1982.
- PALACIOS LUNA, MANUEL R. " El Derecho Económico en México " Ed. Porrúa, México 1985.
- PASOS, LUIS. " Ciencia y Teoría Económica " Ed. Diana, México 1985.
- PASOS, LUIS. " Democracia a la Mexicana " Ed. Diana, México 1986.
- PEPPER, GORDON T. Y WOOD, GEOFFREY E. " Too much money ...? " The Institute of Economic Affairs, 1979.
- QUEROL, VICENTE. " El Gatt " Ed. Pac. México 1986.
- REDFORD, EMMETTE. " Democracy in the Administrative State " New York, Oxford University, 1975.

- RIGGS, FRED WARREN. " Models and Priorities in the Comparative Study of Public Administration " US Press 1982.
- RIDING, ALAN. " Vecinos Distantes " Ed. Planeta, México 1985.
- SANTOS BRIZ, J. " Derecho Económico y Derecho Civil " Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1963.
- SERRA ROJAS, ANDRES. " Derecho Administrativo " Ed. Porrúa, México 1979.
- SINGER, PAUL. " Curso de Introducción a la Economía Política " Ed. Siglo XXI México, 1981.
- STEVE, MANUEL. Y COLABORADORES " El Sistema Monetario Internacional " Ed. -- Salvat, Barcelona 1974.
- TAYLOR, LANCE. " Macro-Models for Developing Countries " Ed. McGraw Hill --- Book Company Massachusetts 1978.
- VOSTRILLOV, P. " Qué es la Inflación? " Ed. Quinto Sol. México 1985.
- VUSČOVIK, PEDRO. " Instrumentos Estadísticos para el Análisis Económico " -- Ed. Cide, México 1985.
- VARIOS AUTORES " La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía -- Mixta " Ed. Porrúa, México 1985.

#### LEGISLACION Y BOLETINES:

##### Cuadernos del INAP - Serie Praxis:

- No. 27 El Administrador Público y su perfeccionamiento.
- No. 23 El Político y el Administrador.
- No. 4 El Sector Comercio: bases jurídico-administrativas; políticas y programas de acción.
- No. 3 El Fideicomiso en México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Catalog of Collegiate Research. Los Angeles, California, Edición Anual.

United Nation Economic Commission for Latin America, Boletín.

United Nation Economic Report, Junio 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación.

Ley Monetaria.