

EVOLUCIÓN DEL DERECHO FINANCIERO MEXICANO EN EL ÚLTIMO SEXENIO (1976 - 1982)

1. Para conocer con la precisión necesaria el tema del que vamos a hablar en esta exposición tendremos que empezar por definir qué entendemos por derecho financiero. La cuestión no es sencilla si se considera que el problema no es de pura semántica, ni siquiera de lógica jurídica, pues la regulación jurídica de la actividad financiera estatal tiene una estrecha vinculación con planteamientos políticos y se origina en un trasfondo ideológico que los estudiosos de esa regulación no pueden ignorar, si quieren desentrañar el verdadero sentido de las normas jurídicas reguladoras de la actividad financiera del Estado.

En rigor, quien pretende estudiar y comprender las normas que integran el derecho financiero de nuestros días, no puede desconocer los fenómenos que en la vida económica y, en general, en la vida social, son generadores o motivadores de esas normas, ni las consecuencias que las mismas producen en el conjunto social. Por ello, el estudio científico de las normas del derecho financiero no puede quedarse en un puro formulismo académico, y la definición del derecho financiero como un conjunto normativo no excluye la imperiosa necesidad de tener en cuenta los fenómenos que son causa y los que son efecto de la formulación y ejecución de esas normas.

No pretendemos en el presente estudio calar todo lo hondo que sería necesario para entender la evolución del derecho financiero mexicano en los años recientes, pero sí plantear un panorama evolutivo que nos permita atisbar la naturaleza de esa evolución.

2. Siguiendo criterios tradicionales, podríamos decir que el derecho financiero está integrado por el conjunto de normas jurídicas que, en los diversos niveles del ordenamiento jurídico, regulan la actividad de los órganos del poder público, encaminado a la obtención y el gasto de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones estatales.

En esta noción hablamos del poder público o de las funciones estatales, no incluyendo solamente a los órganos directos del Estado o a las funciones que éstos cumplen, sino también a la infinita variedad de las entidades para-estatales que también tienen dentro de sus funciones, la de captar recursos para el cumplimiento de tareas públicas y la de gastar esos recursos en el desempeño de tales tareas.

Si en nuestros días dejáramos fuera del derecho financiero las normas que regulan el funcionamiento del Banco de México como banco central,

y el del sistema bancario nacionalizado (Sistema Nacional Crediticio, como se le llama en el proyecto de Ley Orgánica del Banco de México), en cuanto fuente de recursos para el Estado, o excluyéramos las normas reguladoras de la actividad financiera de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad o del Instituto Mexicano del Seguro Social, para no citar sino cuatro ejemplos relevantes, estaríamos cercenando del derecho financiero, sin justificación alguna, una parte muy importante de la regulación jurídica de la obtención y la erogación de cuantiosos recursos financieros destinados al cumplimiento de funciones indiscutiblemente públicas.

Por otra parte, también mutilaríamos absurdamente el derecho financiero, en su versión contemporánea, si nos aferráramos a caducos conceptos liberales de equilibrio presupuestal, moneda neutral y Estado gendarme, y pretendiéramos ignorar que la actividad financiera del Estado, la manera cómo el poder público se allega recursos y cómo los gasta, influye decisivamente en muchos aspectos de la vida del país, en su conjunto. Nuestra dolorosa experiencia —hoy tan viva— nos muestra cómo obtener recursos del exterior para financiar un desarrollo que no genera su propia capacidad de pago, nos hace peligrosamente dependientes. Nuestra vida económica del último sexenio nos pone en relieve cómo seguir una política de aliento a los grupos capitalistas internos y eludir la implantación de una valiente política fiscal que nos permita hacer frente a los gastos públicos, nos lleva a un desajuste interno que se traduce en inflación, en incremento de ganancias para los grupos oligopólicos, en alza generalizada de precios y, consecuentemente, en una reducción de los ingresos reales de las grandes masas, a una intolerable acentuación de nuestra tradicionalmente injusta distribución del ingreso y la riqueza.

Por ello, el derecho financiero o, si se prefiere, el derecho de las finanzas públicas, aunque es una disciplina científico-jurídica especial que tiene por objeto el estudio sistematizado de cierto grupo de normas —las que regulan la actividad financiera del poder público—, no puede constreñirse al examen puramente formal de las normas que regulan la actividad de los órganos directos del poder público encaminada exclusivamente a obtener y gastar recursos financieros en el cumplimiento de tareas públicas. El derecho financiero de nuestros días no sólo cubre el área del derecho impositivo o del derecho fiscal, o la regulación jurídica del presupuesto y de la cuenta pública.

Nadie niega que dentro del derecho financiero contemporáneo entran las normas jurídicas relativas al establecimiento, captación y administración de los impuestos y de los derechos. Pero también entran dentro de él todas las normas relativas a la concertación de créditos que se traducen en ingresos extraordinarios (y obligaciones de reembolso también extraordinarias), o sea todo lo relativo a la deuda pública. Igualmente, deben entrar al campo

de estudio del derecho financiero las normas jurídicas reguladoras de ingresos que obtiene (o las pérdidas que sufre) la administración descentralizada o paraestatal.

En el campo de las erogaciones, está fuera de duda que dentro del derecho financiero entran las normas referentes a la elaboración, presentación, aprobación y ejecución del presupuesto, pero, obviamente, también entran en el derecho financiero las normas relativas a los gastos del Estado (típicamente la Ley General de Deuda Pública o la Ley de Obras Públicas), tanto para cumplir sus tareas como para hacer frente a las deudas que ha contraído y a las inversiones que en interés social debe realizar. Asimismo, en el campo del derecho financiero deben entrar las normas jurídicas reguladoras de los subsidios, abiertos o disimulados, que el poder público otorga, en ocasiones para financiar servicios públicos, en otras para favorecer a determinados sectores privilegiados o para cubrir los déficit operativos de empresas paraestatales.

Cabría apuntar como la más reciente innovación en este campo, al expedirse el texto constitucional que ponga en manos exclusivamente del poder público la prestación de los servicios públicos bancarios; en otras palabras, si llega a estatizarse íntegramente, de verdad, la banca, y se prohíba, como en el caso del petróleo, más concesiones a particulares, será necesario introducir como un capítulo más del derecho financiero, el derecho bancario, sacándolo de su tradicional ubicación dentro del derecho mercantil, pues la actividad bancaria dejará de ser, en México, una actividad realizada por mercaderes privados para convertirse en una función financiera del Estado.

3. En nuestro país, con una estructura constitucional federalista y con una base política fundada, también constitucionalmente, en el municipio libre y financieramente autónomo, el campo del derecho financiero padece un elemento más de complejidad.

Por una parte, ya hemos mencionado que las normas de derecho financiero se encuentran en los diversos niveles del ordenamiento jurídico. Tan norma de derecho financiero es la fracción IV del artículo 31 constitucional que impone a los mexicanos la obligación de contribuir a las cargas públicas, como lo son las distintas normas de una ley ordinaria, como la Ley del Impuesto sobre la Renta, o como lo es el Reglamento de la misma Ley, expedido por el presidente de la República, o las Reglas de operación que expidió el Banco de México, con fecha cuatro de septiembre del año en curso, para el funcionamiento de la banca nacionalizada por decreto expropiatorio de primero de septiembre.

Pero además de esta diferenciación de niveles, por jerarquía normativa, que separa a las distintas normas integrantes del derecho financiero, está la división, ya no por razones jerárquicas, sino competenciales.

Las normas relativas a los ingresos y los gastos públicos deben dividirse

en tres grandes sectores, en razón de los órganos del poder que las emiten y las ejecutan: el sector de las normas federales, el sector de las normas relativas a los ingresos y gastos de las entidades federativas y el sector de las normas relativas a los ingresos y los gastos de las haciendas municipales.

Ocasión tendremos de hacer referencia, aun cuando sea somera, a la evolución que en los últimos años ha tenido el intento de coordinar (o subordinar) estos tres campos regulados por normas del derecho financiero mexicano.

4. Para no lanzarnos irreflexiblemente a una tarea imposible de realizar en el breve tiempo de que disponemos, vamos a hacer un repaso sucinto a los aspectos del derecho financiero mexicano que han tenido mayor evolución en los años recientes. Por ello hablaremos:

A) De las normas de rango constitucional que, por la materia que regulan, deben ser objeto de estudio del derecho financiero.

B) De las normas relativas a la reorganización de la administración pública, en el aspecto financiero.

C) De las normas relativas al establecimiento, modificación, supresión o sustitución de impuestos, derechos u otros ingresos del poder público.

D) De las normas relativas a la concertación de créditos, colocación de valores y demás ingresos extraordinarios de los entes públicos.

E) De las normas relativas al presupuesto y, en general, a todos los gastos públicos.

F) De las normas relativas a la cuenta que deben rendir los funcionarios públicos y a las responsabilidades en que incurren por el manejo indebido de los fondos cuyo manejo se les confía.

G) De las normas relativas a la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el campo financiero.

5. Desde la altura de los mandamientos constitucionales contenidos en la carta magna de 1917, inspirada, en este punto, en las más rancias tradiciones del Estado de derecho liberal burgués, podríamos desprender tres principios rectores del derecho financiero mexicano.

a) Los ingresos y los gastos del poder público, ya sea en el área federal, en la de las entidades federativas o en la de los municipios, estén regulados por normas jurídicas que, partiendo de la Constitución misma, se encuentren contenidas en normas de rango legislativo, ya sean provenientes del Congreso de la Unión o de las legislaturas estatales, secundariamente, en normas de rango administrativo, creadas por los órganos competentes de la administración pública.

b) Entre los ingresos y los gastos del Estado debe existir una igualdad que lleve, si no en forma inmediata, al menos en un horizonte previsible, en una planeación razonable, al equilibrio presupuestal.

c) Los ingresos públicos, provenientes de las contribuciones directas o indirectas de los particulares, deben distribuirse entre el Estado federal, las

entidades federativas y los municipios, de manera que cada sector pueda cubrir sus necesidades en la medida y proporción que la distribución de los ingresos lo permitan.

6. El primer principio que en materia de derecho financiero deriva de la Constitución se origina en nuestra teórica separación de poderes, inspirada en el principio de que cada uno de los tres poderes tiene su propia esfera de competencia y que ella no puede ser invadida por los órganos de otro poder. En nuestro derecho financiero, la creación de normas jurídicas que establezcan cargas financieras sobre los particulares para que contribuyan, como lo dispone la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución Política, a los gastos públicos es, desde el punto de vista formal, una potestad atribuida al Poder Legislativo, ya que el Congreso de la Unión o las legislaturas estatales son los únicos órganos del poder público que pueden aprobar leyes que establezcan cargas fiscales sobre los particulares y aprobar anualmente las correspondientes leyes de ingresos que establecen la vigencia anual de aquéllas.

Sin embargo, esa reserva legislativa impuesta por mandamiento constitucional indisputable, en la práctica pierde vigencia:

a) Porque es el Poder Ejecutivo quien ejerce la facultad de iniciar leyes en materia financiera y quien, en teoría, puede oponer su veto a un voto legislativo contrario a los deseos presidenciales.

b) Porque es al Poder Ejecutivo a quien compete promulgar las leyes del Congreso, en materia financiera o en cualquier otra materia, sin que tenga plazo para hacerlo ni sanción prevista por no hacerlo, lo que le permite convertirse en dueño absoluto de la vigencia temporal de las leyes aprobadas por el Congreso.

c) Porque compete al Ejecutivo enviar anualmente al Congreso tanto la Ley de Ingresos de la Federación como la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.

d) Porque a través de los mecanismos de control de la mayoría parlamentaria establecidos aun después de la entrada en vigo de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el presidente de la República tiene el control, no solamente del voto de la mayoría legislativa, sino del momento y las circunstancias, en que ese voto debe ejercitarse.

Por ello, sería una ingenuidad de la más pura enjundia formalista afirmar que, en nuestro país, se respeta en su esencia, el principio de que corresponde al Poder Legislativo establecer la forma, manera y proporciones en que los ciudadanos deben contribuir a los gastos públicos. Cuando mucho, podríamos aceptar que el Poder Ejecutivo ha tenido la precaución de revestir su voluntad autocrática de la formalidad de la aprobación legislativa, otorgada en forma más o menos consciente.

En este punto, no hemos avanzado un solo paso en el último sexenio.

Aún podría decirse que la reforma constitucional del párrafo segundo de la fracción cuarta del artículo 74 constitucional, que impuso al presidente la obligación de enviar al Congreso las iniciativas de leyes de ingresos y los presupuestos de egresos a más tardar el treinta de noviembre de cada año, restringe la facultad del Congreso de formular, por sí mismo, la iniciativa, y le reduce el plazo para estudiar tan importantes documentos, por lo que esa reforma constitucional, en lugar de fortalecer la función legislativa, amplía las facultades del Poder Ejecutivo en materia de la creación de normas de derecho financiero y, en ese sentido, es un fenómeno más de los muchos que padecemos de ensanchamiento indebido del Poder Ejecutivo, en abierta contradicción con el principio de división de poderes.

7. Por otra parte, si examinamos e interpretamos, armonizándolos, los artículos 31, fracción IV; 73, fracciones VII y VIII y 74, fracción IV, de la Constitución, llegamos a la conclusión de que nuestra carta magna postula como un principio de nuestro derecho financiero el del equilibrio financiero, que debe lograrse mediante la imposición de las *contribuciones necesarias* para cubrir el presupuesto; que impone a la Cámara de Diputados la obligación de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, antes de aprobarlo y que establece como requisito para concertar empréstitos para construcción de obras que éstas produzcan directamente un incremento en los ingresos públicos.

Sin embargo, este principio constitucional resulta ya de inalcanzable aplicación, pues los ingresos ordinarios del poder público en México resultan insuficientes, por mucho, para cubrir los gastos normales y, en consecuencia, los presupuestos anuales han venido siendo crecientemente deficitarios, hasta conducirnos a niveles de deuda pública alarmantes, sobre todo porque gran parte de esa deuda se tiene con entidades financieras con capacidad para ejercer presión política, económica y diplomática sobre nuestro país.

Los acontecimientos recientes son prueba por sí mismos de que, en el último sexenio, no se ha seguido la política de buscar un equilibrio presupuestal, ni siquiera a plazo largo, sino que, al través de una irresponsable política de endeudamiento, una corrupción administrativa que ha elevado los costos de operación y de inversión del sector público y una temerosa política fiscal, más encaminada a congraciarse la voluntad de los sectores privados económicamente dominantes que a agenciarse los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas públicas inaplazables, hemos entrado a la hondonada de un desajuste económico que puede considerarse crítico, por el desempleo que produce, el alza de precios que origina y el descontento popular que provoca. Esta tendencia, sin embargo, ha sufrido una sustancial modificación en el último trimestre del actual sexenio mediante el establecimiento del control generalizado de cambios y la estatización o nacionalización, hasta ahora parcial, de la banca.

8. También, desde el punto de vista constitucional, veamos qué se ha logrado en el sexenio en la distribución de los recursos públicos entre la Federación, los estados y los municipios.

Las bases constitucionales en materia de distribución de competencia entre Federación, entidades federativas y municipios están sentadas en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que impone a los mexicanos la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del estado y del municipio en que residan; en la fracción VII del artículo 73 que faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; en la fracción VIII del mismo precepto, que faculta también al Congreso 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; en la fracción XXIX que otorga facultad al Congreso Federal para establecer contribuciones especiales sobre determinadas actividades; en el párrafo final de la misma fracción que otorga participación a las entidades federativas en el rendimiento de las contribuciones especiales que en la misma fracción se enumeran y que impone a las legislaturas locales la obligación de fijar el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica; en la fracción IV del artículo 74 que establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso Federal examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y el del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; en la fracción II del artículo 115, que señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales; en las fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 117 y en la fracción I del artículo 118, que prohíben a las legislaturas locales establecer gravámenes sobre determinados campos o actividades reservados a la Federación; en el artículo 124, que establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, y en el artículo 131 constitucional que declara facultad privativa de la Federación los gravámenes que recaigan sobre las operaciones de comercio exterior.

A pesar de nuestro proclamado federalismo político que, en el mundo del derecho financiero, debería significar una distribución razonable de los ingresos y los gastos públicos entre los tres sectores del poder público, es indiscutible que en nuestras prácticas, viejas ya en muchas décadas, la Federación se ha llevado la parte del león y ha dejado miserables mendrugos a las entidades federativas y, éstas, a su vez, han reservado los desechos del festín presupuestal a los municipios.

En este campo, se ha realizado un esfuerzo interesante en la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el primero de enero de 1980, con excepción de su capítulo IV, que se puso en vigor desde el 1o. de enero de 1979, con importantes reformas que entraron en vigor el 1o. de enero de 1982.

Conforme a esta Ley se crea un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al cual podían adherirse libremente, mediante convenio, los estados de la República, quienes a cambio de abstenerse de establecer contribuciones en determinados ramos en que podrían concurrir con la Federación, reciben una participación que, en conjunto, asciende a un 13% de la recaudación federal total. Con ese porcentaje se integra un Fondo General en Participaciones, que el erario federal distribuye entre las entidades federativas conforme a las bases establecidas en la propia Ley. Además, para contrarrestar el desequilibrio en la distribución entre las entidades ricas y las pobres se crea un Fondo Financiero Complementario de Participaciones que se distribuye en proporción inversa a las participaciones que las entidades reciben del Fondo General.

Aunque la exposición de motivos de la Ley es explícita y reiterativa en la consideración de que no se vulnera con el sistema la soberanía de las entidades federativas, en el campo financiero, es evidente que esta Ley fortalece las potestades del erario federal y aumenta la posición de subordinación, casi de *capitis deminutio* de los estados, que se ven aherrajados, una vez más, por la prepotencia económica de la Federación.

Independientemente de las ventajas económicas y administrativas que la coordinación fiscal representa, las cuales deben abonarse en mérito de la Ley, es claro que ella entraña un reforzamiento del autocratismo centralista y un debilitamiento de nuestro teórico federalismo y un aniquilamiento de la soberanía de las legislaturas locales y de la autonomía de las haciendas municipales, cuyas fuentes de ingresos se ven reguladas, hasta en los menores detalles, por una ley federal, como es la de Coordinación Fiscal.

Tal vez sería plausible el propósito de coordinación fiscal, para obtener una mejor, más equilibrada y más equitativa recaudación fiscal y una mejor distribución de los ingresos públicos, sin merma del principio político federalista y sin el acrecentamiento monstruoso de las potestades del erario federal, dando a los órganos colegiados que la Ley crea (Reunión Nacional de Financieros Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales e Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas) funciones más amplias y ejecutivas y no meramente académicas, de consulta y estudio.

9. En el capítulo relativo a la reorganización de la administración pública, en el aspecto financiero, cabría destacar tres importantes innovaciones introducidas durante el sexenio.

A) La primera consiste en que, contrariando la tradición de largas décadas, que depositaba en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todo el manejo financiero encomendado a la administración pública, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹ que sustituyó a la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, practica un tajo radical y encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todo lo relativo a los ingresos del Estado federal y la coordinación con las entidades federativas en este campo, pero atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto todo lo relativo al gasto público federal.

Deja de existir una supersecretaría que, por la naturaleza y amplitud de sus funciones, tenía el control de toda la administración pública federal y se escinde la función financiera en los dos grandes campos de los ingresos y los egresos. La Ley de Ingresos y todo lo relacionado con ella, compete a la Secretaría de Hacienda. El Presupuesto de Egresos y todo lo relacionado con sus ejecución, en el nivel administrativo, compete a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Basta leer los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para caer en la cabal comprensión de esa división de la función financiera entre las dos secretarías de Estado en referencia.

Pero, además, a la Secretaría de Hacienda se le conservan las facultades de intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público (fracción IX del artículo 31 de la Ley), manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (fracción X) y ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de instituciones de crédito, seguros y fianzas (fracción XIII). En cambio, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le encomienda la elaboración de planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y el plan general del gasto público de la administración pública federal (fracción I del artículo 32), elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (fracción V), elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones en la Contaduría Mayor de Hacienda (fracción VIII) y controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejan, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que la administración pública federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia² (fracción XII).

Evidentemente, la coordinación de las funciones de las dos secretarías que

¹ Esta Ley entró en vigor el primero de enero de mil novecientos setenta y siete.

² Cabe señalar que esta última facultad fue segregada de las que antes tenía atribuidas la Secretaría del Patrimonio Nacional, que en la nueva Ley es Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

tienen en la actualidad funciones financieras estrechamente vinculadas, no debe representar problema alguno en virtud de su subordinación común al presidente de la República que, en caso necesario, debe fungir como órgano superior de coordinación.

B) Otro aspecto destacado en la restructuración de la administración pública federal es que, con toda precisión y sin lugar a dudas, establece la reforma del artículo 90 constitucional y la ley orgánica que comentamos, en el sentido de que la administración pública está integrada por las dependencias de la administración pública centralizada (la Presidencia de la República y las secretarías de Estado y departamentos administrativos) y la administración pública paraestatal, que está formada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos (artículos 1o., 2o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).³

A mi entender constituye un acierto de la reforma constitucional mencionada y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal haber clarificado la extensión de la administración pública y, en el campo financiero, esa claridad se refleja en la posibilidad de un control más riguroso y oportuno de las operaciones financieras que realiza la administración pública, que hoy se amplían considerablemente al quedar todos los servicios bancarios a la población integrados dentro de las funciones encomendadas a la administración pública paraestatal.

Otro acierto es, a mi juicio, haber incorporado dentro de la administración pública paraestatal a los fideicomisos públicos, que se habían convertido en mecanismos para evitar controles administrativos y financieros. Actualmente, los fideicomisos, de acuerdo con los artículos 49, 50, 51, 52, 53, 54 de la Ley que se comenta, 1o., 19o., 20, 21 y demás relativos de la Ley General de Deuda Pública; 2o., fracción VIII, 9o. y 10o. y demás aplicables de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y con las normas contenidas en el acuerdo presidencial en el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el gobierno federal⁴ están sujetos a un control que, si se aplica, impedirá que sean canales para que se dilapiden y malgasten los fondos públicos.

C) El tercer aspecto que entraña una reforma importante en la adminis-

³ Sin duda, la administración pública estatal se ha ensanchado considerablemente con la nacionalización parcial de la banca privada, que operaba en virtud de concesión del gobierno federal, pues esas entidades privadas se transforman en entidades de la administración pública federal, según el artículo sexto del decreto de nacionalización de la banca privada de primero de septiembre de mil novecientos ochenta y dos.

⁴ *Diario Oficial* de 27 de febrero de 1979.

tración pública federal y, por desgracia, no tan laudable como los otros dos anteriormente comentados, es la facultad que el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la República otorga el presidente para crear, por decisión de su augusta voluntad, especies de "mini-secretarías" de Estado que dependan directamente de él y que lo auxilien en las labores de "estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidas por el Presidente de la República para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración pública, así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas".

Para el cumplimiento de esas tareas, "el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República".

Sin lugar a dudas la creación de este gabinete de asistencia al presidente, que funciona además del Estado Mayor Presidencial, entraña un desconocimiento y un profundo desprecio a las funciones de colaboración de las secretarías de Estado que, conforme al artículo 90 de la Constitución, son las que deben tener a su cargo las funciones que una ley del Congreso les atribuya.

El artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública se inspira en un cesarismo centralizado y autocrático, al máximo, que está reñido con nuestros principios constitucionales, según los cuales:

a) El presidente de la República es el titular y el jefe del Poder Ejecutivo, pero no es toda la administración, ni puede reunir en sí mismo todos los poderes y todas las funciones administrativas.

b) El presidente de la República debe tener como colaboradores inmediatos no aquellos que él decida nombrar para ocupar los puestos que él mismo cree, sino los que designe para cubrir los cargos que el Congreso de la Unión, mediante una ley, establezca.

c) El presidente de la República no está facultado para distribuir, a su libre arbitrio, los negocios del orden administrativo de la Federación y, en consecuencia, al crear por sí y ante sí, órganos de colaboración y atribuirles funciones, está violando el principio constitucional consagrado en el artículo 90 de la Constitución. Obviamente, esto no significa que el presidente de la República no pueda tener personal directamente a su servicio (desde su chofer hasta su jefe de Estado Mayor) pero ese personal no puede integrar "unidades" administrativas, que tengan atribuidas funciones que corresponden a las secretarías de Estado. Seguir por ese camino del personalismo cesarista nos llevaría a que, muy pronto, una "unidad" dependiente directamente del presidente elaboraría la iniciativa de Ley de Ingresos, otra (o

la misma) elaboraría el proyecto de presupuesto de egresos; otra más (o la misma) elaboraría la cuenta pública y así sucesivamente.

d) Como otro argumento más para señalar la inconstitucionalidad de las "mini-secretarías" cuya creación se le otorga al presidente en el artículo 80. de la Ley Orgánica que comentamos, debemos recordar que, de acuerdo con la fracción XI del artículo 73 constitucional, es facultad del Congreso —y no del presidente— crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones" y que, de acuerdo con el artículo 126 de la misma Constitución, "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

En consecuencia, para que la creación de los empleos públicos que entraña el ejercicio de la facultad de crear "mini-secretarías" concedida inconstitucionalmente al presidente de la República, se ajustara a los mandamientos de la carta magna, sería preciso que esa creación de empleos fuera aprobada por el Congreso y que las remuneraciones acordadas a los burócratas que ocuparan esos puestos fueran incluidas en el presupuesto que aprobara la Cámara de Diputados.

Tal como está actualmente otorgada la facultad entraña una violación más al principio de división de poderes que consagra nuestra Constitución en detrimento de las facultades del Poder Legislativo y entraña, asimismo, el desconocimiento al principio constitucional relativo a la distribución de funciones del orden administrativo.

Por tales razones, estimo que debería eliminarse de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal su artículo 80. y deberían eliminarse las diferentes "unidades" de coordinación y estudio creadas durante el sexenio.

10. Desde el punto de vista de los ingresos del poder público, podríamos destacar dos rasgos característicos del sexenio:

Por una parte, el Estado federal creció desmesuradamente sus ingresos, por el azaroso camino de aumentar la deuda pública y llegando a niveles de endeudamiento jamás imaginados antes y superiores a los que el Congreso de la Unión autorizaba anualmente.

Por una segunda parte, el gobierno, a pesar de su política de incrementar sus ingresos para hacer frente a sus crecientes gastos, sólo en parte socialmente justificados, no se atrevió a implantar una política fiscal que hiciera recaer sobre los perceptores de grandes ingresos la carga fiscal principal. Siguió una tímida política impositiva, congruente con una política general de protección y estímulo a los grupos económicamente poderosos, a quienes, además de impuestos raquíuticos, brindó una política de contención de salarios y control de la lucha sindical, de subsidios excesivos manifestados en precios insuficientes de petróleo, energía eléctrica y transportes, ayudas para su reubicación y para su expansión, protección arancelaria, etcétera.

Salta a la vista el sentido clasista de la política impositiva del sexenio si

se considera que, durante todo él, el principal ingreso proveniente de fuentes impositivas fue el del impuesto sobre la renta, que a pesar de sus tarifas moderadamente progresivas, recae, en gran medida, en los sectores de población asalariada, ya que el sistema de captación del impuesto convierte a los patrones en auxiliares retenedores del impuesto, que deben descontar a los trabajadores, que de esa manera quedan capturados, como causantes, por la fuerza fisco-patrón; mientras que los propios patrones y los grupos no asalariados, como los profesionales de actividad independiente, quedan en la posibilidad de eludir de mil maneras ese impuesto al grado de que el impuesto sobre la renta pierde importancia en el conjunto, para cederla al endeudamiento.⁵

Por otra parte, durante el sexenio se sustituyó el impuesto sobre ingresos mercantiles, que representaba una tasa de 4%, por un impuesto sobre el valor agregado que, aun cuando técnicamente mejor estructurado, representó un incremento de hasta el 10% sobre el precio de los productos repercutible al comprador y receptor del servicio, por lo que el establecimiento de ese impuesto directo al consumo gravó directamente a los grandes sectores de consumidores y tuvo un impacto inflacionario, por sus propios efectos y porque fue aprovechado como pretexto por los intermediarios mercantiles con la vergonzante tolerancia gubernamental, para incrementar los precios de los artículos, en perjuicio de los consumidores.

Tampoco puede dejar de mencionarse, en el capítulo de los ingresos, la fantasía que en el ánimo de nuestros grupos gobernantes produjo la puesta en actualidad de nuestras grandes reservas petroleras y la elevación de los precios mundiales del crudo, lo que nos hizo concebir la ilusión de que éramos un país inmensamente rico. Los veneros de petróleo que el diablo nos escrituró nos hicieron creer en la ilusión de que nuestros ingresos por la venta del producto eran ilimitados y que, en consecuencia, podíamos gastar y dilapidar como gran potencia económica. Basta leer los discursos de los años recientes, en que estaba vigente la gran ilusión, basta conocer las cifras previstas de ingresos y gastos públicos, basta examinar el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, aprobado por acuerdo presidencial de 15 de abril de 1980, para caer en la cuenta de cómo nuestra euforia y nuestra imaginación nos hicieron sentir por encima de toda limitación y toda pobreza porque nuestras finanzas públicas iban a recibir los inmensos caudales provenientes de la venta del petróleo y de sus derivados.

Tal vez, el signo más acusado de este sexenio en materia de ingresos públicos fue la ilusión de que nuestros recursos disponibles se habían multipli-

⁵ Comparto plenamente la idea de Enrique Padilla Aragón (*México: hacia el crecimiento en distribución del ingreso*, 1981), de que "esa política impositiva debe ser cambiada a fondo. En condiciones de inflación es totalmente inadmisibles que el impuesto sobre la renta muestre una tendencia descendente en relación al recaudado", p. 53.

cado por el crecimiento de los productos derivados del petróleo. Pero, naturalmente, como el proceso de extraer, almacenar, conducir o transformar y vender el petróleo crudo, el gas y sus derivados lleva tiempo, decidimos adelantarnos y solicitar créditos de cuantía jamás soñadas antes. Cuando la ilusión del petróleo quedó reducida a una realidad mucho menos fantástica que la imaginada superior a los ochenta mil millones de dólares, buena parte de ella documentada a plazos de vencimiento muy cortos y que nuestros ingresos, si bien considerablemente incrementados, resultaban insuficientes para hacer frente a un pasivo exigible de tal magnitud.

Hoy, nuestro gran problema es cómo lograr que nuestros ingresos sean suficientes para hacer frente a nuestros pasivos y el problema se complica si se toman en cuenta dos factores de gran relieve: la fuga de capitales privados tolerada durante muchos años por el poder público y la corrupción administrativa que, además de elevar los costos de operación y el monto de las inversiones del poder público a cifras excesivas e injustificadas, ha contribuido a que una parte considerable de la fuga de capitales haya sido alimentada por las fortunas de los funcionarios corruptos, que las han enviado al extranjero, al igual que los banqueros o los grandes inversionistas privados.

La situación nos ha llevado a introducir, en el último trimestre del periodo sexenal que comentamos, dos medidas que entrañan una modificación sustancial en la política de la administración pública y que amplían en forma radical sus facultades financieras:

a) Por una parte, se ha establecido el régimen de control generalizado de cambios, conforme al cual, el poder público queda investido de la potestad de impedir la salida incontrolada de divisas y queda igualmente facultado para decidir cómo se orientarán las divisas que el país capte, a pagar prioritariamente nuestra deuda pública y para controlar y cuantificar el destino de esas divisas para otros fines.

b) Por otra parte, se ha expedido el decreto de expropiación de los bancos privados, dejando fuera de esa expropiación a los bancos oficiales, lo que es natural; a la banca mixta, cuya exclusión ya no resulta tan natural, a las instituciones auxiliares de crédito y a instituciones financieras como las compañías de seguros, las compañías de fianzas, las sociedades de inversión y las casas de bolsa.

Los bancos privados expropiados pasan a convertirse en dependencias de la administración pública estatal y cuando tales bancos reciban la indemnización por los bienes que se les expropiaron, podrán pagar a los banqueros privados, sus antiguos accionistas, el valor de sus acciones después de liquidar los pasivos a su cargo o de devolverle al Estado el monto de las sumas que haya pagado o se haya obligado a pagar.

Al mismo tiempo, el Banco de México, que siendo el banco central estaba

ilógicamente organizado como sociedad anónima, con participación de los banqueros privados en su capital social, se convierte, por reforma del artículo 28 constitucional y por su nueva ley orgánica, en un organismo descentralizado de Estado, lo que resulta congruente con la naturaleza de las funciones de control y de emisión que tiene encomendadas.

11. Es necesario detenerse o considerar que este fenómeno de estatización de la banca aún no se ha completado pues, por una parte, todavía no se aprueba la iniciativa presidencial de reforma del artículo 28 constitucional para reservar al Estado el ejercicio de la función bancaria, con exclusión de los particulares. Por otra parte, si no se estatiza también la llamada "banca mixta", en la que participan, como accionistas y administradores, el poder público y los banqueros privados, la medida será incompleta y dejará abierta la puerta para que los particulares sigan participando en la función bancaria. Además, para que la "estatización" sea integral, tendrán que nacionalizarse también, o estatizarse para usar un término más preciso, las instituciones auxiliares de crédito, como las uniones de crédito, las bolsas de valores, los almacenes nacionales de depósito y las cámaras de compensación. Al mismo tiempo, si realmente se quiere llevar al cabo la estatización cabal de las funciones financieras, tendrán que transferirse las compañías de seguros, las compañías de fianzas, las sociedades de inversión y las casas de bolsa al sector público, ya sea mediante expropiación o bien mediante revocación de las concesiones al amparo de las cuales operan.

Completado este proceso, el poder público en nuestro país ensancharía en mayor grado su acción en el campo financiero y, naturalmente, se ampliaría enormemente la estructura de la administración pública, con la transferencia a ella, de toda la organización de las entidades financieras que habían estado en manos de sujetos privados.

Es importante también señalar que este campo, como el de la industria petrolera, el de la petroquímica primaria, el de la producción de energía eléctrica para el consumo público y el de los minerales radiactivos, quedaría en el campo reservado exclusivamente al Estado, quedando para la actividad de los particulares todas las demás actividades de producción, distribución y transporte.

12. En el campo del endeudamiento público, rama cada día más importante del derecho financiero, debemos recordar que, como ya se expresó antes, el Congreso federal es quien tiene la facultad de dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

El Congreso federal ejercita normalmente esas facultades al aprobar, año con año, el presupuesto de egresos de la nación y la Ley de Ingresos de la Federación.

Por ejemplo, en la Ley de Ingresos de la Federación vigente durante el año de 1982, se encuentra un artículo segundo, cuyo primer párrafo dice:

Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, *que no rebasen los montos netos de cuatrocientos mil millones de pesos por endeudamiento interno y de doscientos cincuenta y siete mil millones de pesos por endeudamiento externo*, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1982.

Como el presupuesto de egresos aprobado para 1982 (incluyendo a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria), ascendió a tres billones seiscientos cincuenta y siete mil cuatrocientos sesenta y tres millones, el monto del endeudamiento autorizado no parecía exagerado, pues era sólo una sexta parte del gasto del poder público.

Sin embargo, es necesario observar dos aspectos de interés:

A) Aun cuando el Congreso Federal le ponía límites al endeudamiento que podía contratar el Ejecutivo, en el párrafo segundo del mismo artículo 2o. de la Ley de Ingresos citada dejaba sin efecto esos límites puesto que establecía:

Asimismo, se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.

De esa manera el Congreso, en este punto, como en tantos otros, abdica de su facultad soberana y de ejercicio obligatorio de controlar el gasto público, transfiriendo esa facultad al Poder Ejecutivo. Por ello, creo que es un caso en que el presidente de la República y el Congreso Federal comparten la responsabilidad de haber llevado al país a un endeudamiento externo que hoy en día excede de los ochenta mil millones de dólares que al tipo de cambio actual significa un endeudamiento de más de cinco billones y medio de pesos.

B) Por otra parte, el Presupuesto de Egresos se elaboró —y la Cámara de Diputados lo aprobó— todavía dentro de la euforia petrolera. Unos cuantos meses después, la cruda realidad nos golpeó duramente y obligó al Ejecutivo a expedir un decreto,⁶ por el cual se ordenaba reducir en tres puntos porcentuales como proporción del producto interno bruto, el déficit financiero global del sector público, por lo cual, el propio presidente, sin considerar para nada a la Cámara de Diputados que había aprobado el

⁶ *Diario Oficial* de 21 de abril de 1982.

presupuesto, ordenaba realizar ajustes al presupuesto federal y al del Distrito Federal hasta alcanzar una reducción de 8%. Al mismo tiempo se ordenaba a las secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto, tomar las medidas necesarias para aumentar los ingresos públicos en ciento cincuenta mil millones de pesos, *por la vía de precios y tarifas*; se limitaba el endeudamiento neto del sector público con el exterior estrictamente a un monto de once mil millones de dólares (hoy setecientos setenta mil millones de pesos) y se establecía que el crédito neto que proporciona el Banco de México al gobierno federal no rebasara la captación de recursos internos por parte de dicho instituto central (seguramente para evitar el aumento inflacionario del circulante).

A pesar de todo ello, la baja en los precios de nuestros productos de exportación, principalmente el petróleo, la contracción económica interna, la fuga de divisas realizada o tolerada por las dos grandes ramas de la oligarquía mexicana (la plutocracia y la alta burocracia) y la corrupción administrativa, como causas principales, han llevado a la administración pública mexicana a la implantación del control de cambios generalizado, según decreto presidencial de primero de septiembre y las normas reguladoras posteriores, tanto del Banco de México como de los órganos administrativos públicos centralizados.

13. No quisiera dejar escapar un laudable esfuerzo de poner orden en la deuda de la administración pública que se expresa en la Ley General de Deuda Pública, publicada en el *Diario Oficial* de 3 de diciembre de 1976 y que entró en vigor al día siguiente.

En esta Ley quedan incluidos todos los financiamientos que solicitan las entidades públicas, estatales o paraestatales, comprendidos los fideicomisos públicos y se inviste en ella a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las facultades necesarias para controlar, vigilar y autorizar no solamente la concertación, sino aun la gestión informal de créditos para cualquiera de esas entidades.

Desgraciadamente la aplicación de esa Ley y el funcionamiento de los controles del endeudamiento no fueron suficientes para que continuaran creciendo desorbitadamente las cifras de endeudamiento del sector público, pues no se llevó a cabo una política sistemática de ordenar, jerarquizar y controlar el gasto público, ni se buscó incrementar sensiblemente los ingresos tributarios.

14. En cuanto a las normas relativas a la elaboración del presupuesto de egresos, ya hemos hecho referencia a la reforma de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, que en su texto reformado impone al presidente de la República enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar el último día de noviembre de cada año, el presupuesto de egresos y al secretario de Estado correspondiente (para el presupuesto el de Programación y Presu-

puesto, para la Ley de Ingresos al secretario de Hacienda) comparacer a dar cuenta a la Cámara.⁷

Además, la actual administración envió al Congreso de la Unión, y por supuesto, ésta aprobó, una iniciativa para expedir la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que está en vigor también desde el 1o. de enero de 1977 y que junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Deuda Pública constituye la legislación administrativa que más ha influido en la organización y funcionamiento de la administración pública en los últimos años. Si no consideramos, naturalmente, el establecimiento del control de cambio generalizado y la estatización parcial de la banca privada.

Esta Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, siguiendo la tendencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala la función de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el campo de la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos de todo el poder público (con excepción del Poder Judicial, quien formula su propio proyecto); la Secretaría debe someter oportunamente al presidente el proyecto de presupuesto y éste enviarlo a la Cámara en la fecha antes indicada.

Conviene señalar una limitación que esta Ley, en su artículo 22, impone a los diputados, en el ejercicio de sus funciones:

Artículo 22. A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

¿Y qué ocurre si a algún señor diputado se le llegare a ocurrir proponer la eliminación de alguna partida presupuestal, por considerarla innecesaria o frívola?

También toca a la Secretaría de Programación y Presupuesto, según esta Ley, controlar la contabilidad del sector público y formular la cuenta anual de la hacienda pública, que deba someterse al presidente de la República para que éste la envíe a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a más tardar dentro de los diez primeros días de junio del año siguiente (artículo 74, fracción IV, párrafo sexto de la Constitución y artículo 43 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

15. En lo que toca a la cuenta pública anual, es conveniente recordar que nuestro sistema legal establece un doble control de las cuentas públicas.

A) Un control administrativo que tradicionalmente estuvo a cargo de la Contaduría de Hacienda, que era una dependencia de la Secretaría de Ha-

⁷ Actualmente está en curso una iniciativa de reforma para que cada seis años, cuando cambie el titular del Ejecutivo, la fecha de presentación se alargue hasta el 15 de diciembre, para que el nuevo titular, quien toma posesión el 1o. de diciembre, tenga oportunidad de enviar el presupuesto correspondiente al año en que él ya fungirá como presidente.

cienda y Crédito Público y que actualmente se ejerce al través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo con la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

B) Un control legislativo que se ejerce por la Cámara de Diputados, a la cual se le debe enviar cada año la Cuenta Pública Anual para su examen y aprobación o eventual rechazo, de acuerdo con el artículo 74, fracción IV de la Constitución, con la mencionada Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.⁸

En la realidad, no se ha logrado un adelanto significativo en el control de la cuenta pública, pues si bien podría señalarse, como dato positivo, el hecho de que conforme a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se han estrechado algunos controles y, sobre todo se han incluido a las entidades paraestatales más importantes en el control legislativo de la Cuenta Pública que ejerce la Cámara de Diputados, sobre todo a través de las auditorías que puede practicar la Contaduría Mayor de Hacienda, cabe comentar que la imaginaria autonomía del Poder Legislativo respecto del omnipotente Ejecutivo y la falta de un sistema claro definido de responsabilidades civiles, administrativas y penales en que pueden incurrir los funcionarios públicos por el manejo indebido de los fondos públicos, convierten a la cuenta anual que formula el Ejecutivo y en su examen y aprobación, o eventual rechazo de ella por la Cámara de Diputados, con el consiguiente fincamiento de responsabilidades, en un mito más de nuestro sistema jurídico.

Probablemente, los muy próximos años nos pondrán de manifiesto la necesidad imperiosa —si realmente se desea combatir la generalizada lacra de la corrupción— de establecer un sistema eficaz de fincamiento de responsabilidades de los funcionarios públicos que manejan indebidamente los fondos o las funciones que tienen encomendadas, un cuadro de sanciones severas para esos funcionarios y un mecanismo de aplicación que funcione. Mientras esas tres posibilidades no cristalicen en realidades, la lucha contra la corrupción será solamente un ardid demagógico para tratar de ganarse a una opinión pública que está harta de la corrupción de la administración pública, a todos los niveles.

16. No quisiera concluir estos comentarios sin referirme brevemente a dos tendencias que se han presentado con persistencia en los años recientes de nuestra vida administrativa.

Una de ellas es la manía de "la reforma administrativa", en la cual parece fincarse una gran ilusión de alcanzar eficiencia y honradez en la adminis-

⁸ *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978.

tración pública. El esfuerzo reformador, desarrollado en diversas etapas, hasta llegar a la "etapa de ventanilla", se ha quedado en mera palabrería hueca, pues hasta donde se puede observar, no se ha logrado una administración más eficiente, menos costosa o menos corrupta. Tal vez desgraciadamente, habría que inclinarse a pensar exactamente lo contrario.⁹

La otra tendencia de los años recientes es la "manía planificadora" que se ha desatado en los últimos años. Planificamos todo, desde el crecimiento de la población hasta la producción y distribución de energéticos, desde la localización de los asentamientos humanos y el fomento de las corrientes turísticas, hasta el aumento de nuestra producción agrícola y nuestra captura de pesca. No nos quedaría tiempo, ni sería nuestro tema ponernos a examinar el éxito, en la realidad, de los planes elaborados.

Solamente quisiera asentar que la manía planificadora es otra forma de minimizar las facultades de nuestro Poder Legislativo, pues en nuestros días, gran parte de las normas que rigen la actividad de la administración pública y aun la de muchos sectores privados, se originan en la decisión de los planificadores que proliferan en la administración pública y jamás tienen el vestigio de haber pasado por una aprobación cameral. Cuando mucho, el jefe del Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus facultades dictatoriales que, según se dice, le confiere la Constitución, las convierte en decretos presidenciales.

Véase, al respecto, el caso típico del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que fue aprobado por decreto presidencial de quince de abril de mil novecientos ochenta, refrendado por las secretarías de Estado y por los jefes de departamento y que, durante los años de la "fantasía petrolera" fue la norma de acción de la administración pública.

¿No cabría pensar en la conveniencia, para guardar al menos la apariencia formal de división de poderes, que los planes de gobierno, que entrañan un conjunto de normas generales y obligatorias, fueran sometidas a la aprobación del Congreso Federal?¹⁰

17. Para concluir y sintetizar, podríamos decir que durante el sexenio 1976-1982, la regulación jurídica de la administración pública se caracterizó:

A) Por la expedición de nuevas leyes enderezadas a lograr un funcionamiento más centralizado y personalista de la administración pública,

⁹ Me permitiría sugerir la lectura del amplio estudio del licenciado Alejandro Carrillo Castro, coordinador general de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, para tener una idea de la amplitud y alcances de la reforma administrativa proyectada: dos tomos de *La reforma administrativa en México* publicados por Miguel Ángel Porrúa, en 1973 el primero (en 1980 la cuarta edición) y en 1980 el segundo.

¹⁰ Sobre este tema sugeriría la lectura del volumen publicado en 1981 por Editorial Porrúa, en el que se reúnen los estudios presentados en el Seminario sobre los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, organizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

aunque con apariencia de darle una mejor organización y un funcionamiento más eficiente.

B) Por una coordinación fiscal, que se tradujo en el fortalecimiento de los poderes del gobierno federal, en materia hacendaria, y un debilitamiento de la soberanía de las entidades federativas y de la autonomía de los municipios.

C) Por una estructuración de la administración pública, más a base de planes elaborados en el seno de la propia administración que en normas legislativas.

D) Por una dispendiosa política de gasto público y endeudamiento externo, sin una auténtica preocupación de que los recursos obtenidos del petróleo y del endeudamiento se destinaran a crear fuentes de producción y de riqueza y para beneficio de los grandes sectores marginados.

E) En el último trimestre del sexenio, por una política forzada de contraer el gasto público, reducir en todo lo posible el endeudamiento y establecer un control financiero que se refleja fundamentalmente en tres medidas: nacionalización parcial de las instituciones financieras concesionadas a los particulares, control generalizado de divisas y fortalecimiento de las facultades del Banco de México, ya como un organismo descentralizado del Estado, sin injerencia de los particulares.

El futuro próximo nos indicará si la legislación financiera, que del primero de diciembre de mil novecientos setenta y seis hasta el treinta y uno de agosto de mil novecientos ochenta y dos tuvo un claro sentido de fortalecimiento de la burguesía nacional, y a partir del primero de septiembre ha dado un curioso giro de ciento ochenta grados, ha significado un verdadero progreso para la organización jurídica de la administración pública en México.

Emilio KRIEGER