

861  
2ej'



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**EL PRESUPUESTO PÚBLICO  
EQUILIBRADO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MIGUEL VALDEZ PRADO



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

1991



## **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

PROLOGO.....	17
--------------	----

### CAPITULO PRIMERO

#### LA ACTIVIDAD FINANCIERA

1.- LA NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.....	21
1.1.- Definición de "Finanzas".....	21
1.2.- Conceptualización de la Actividad Financiera.....	23
1.3.- Teorías que Tratan de Explicar la Naturaleza de la - Actividad Financiera.....	26
1.3.1.- Económicas.....	26
1.3.1.1.- Teoría del Cambio.....	26
1.3.1.2.- Teoría Clásica.....	27
1.3.1.3.- Teoría Cooperativista.....	28
1.3.1.4.- Teoría de la Utilidad Marginal....	28
1.3.1.5.- Crítica a las Teorías Economis-- tas de Benvenuto Griziotti.....	30
1.3.2.- Sociológicas.....	32
1.3.3.- Políticas.....	35
1.3.4.- Propuesta del Sustentante.....	37
2.- EL ESTADO COMO SUJETO DE LAS FINANZAS PUBLICAS.....	40
3.- LA SOBERANIA FINANCIERA DEL ESTADO.....	46
4.- LA SOBERANIA FINANCIERA EN EL DERECHO POSITIVO.....	53
5.- BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO PRIMERO.....	56

## CAPITULO SEGUNDO

### EL PRESUPUESTO PUBLICO EN MEXICO

1.- CONCEPTO DE PRESUPUESTO.....	61
1.1.- Concepto de Plancación.....	65
1.2.- Concepto de Programación.....	66
1.3.- Concepto de Presupuestación.....	68
1.4.- Otras Teorías Presupuestarias.....	70
2.- PREDICADOS JURIDICOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO.....	73
2.1.- Naturaleza Jurídica del Presupuesto Público.....	74
2.2.- Principios del Presupuesto Público.....	87
2.2.1.- Unidad.....	88
2.2.2.- Universalidad.....	89
2.2.3.- Anualidad.....	91
2.2.4.- Equilibrio Presupuestario.....	91
2.2.5.- No Afectación de Recursos.....	94
2.2.6.- Especialidad o Especificación de Gastos.....	95
3.- FASES DE CONFIGURACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO.....	96
3.1.- Preparación del Presupuesto Público.....	97
3.1.1.- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.....	98
3.1.2.- Elaboración de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.....	99
4.- CONTROL DEL PRESUPUESTO PUBLICO.....	103
4.1.- Control Administrativo.....	106
4.2.- Control Legislativo.....	108
4.3.- Control Jurisdiccional.....	110

5.- EL GASTO PÚBLICO EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO.....	111
5.1.- Clasificación del Gasto Público.....	113
5.1.1.- Por Objeto de Gasto.....	113
5.1.2.- Institucional.....	113
5.1.3.- Sectorial.....	114
5.1.4.- Funcional.....	114
5.1.5.- Por Programa.....	115
5.1.6.- Económica.....	116
BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO SEGURO.....	120

## CAPITULO TERCERO

### EFECTOS ECONÓMICOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

1.- EL PRESUPUESTO.....	125
1.1.- Equilibrio.....	127
1.2.- Déficit.....	128
1.3.- Superávit.....	130
1.4.- Otras Variables.....	131
1.5.- Ejecución Presupuestaria.....	134
2.- EFECTOS MONETARIOS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA.....	137
2.1.- Inflación y Deflación.....	138
2.2.- Variedades de Inflación.....	139
2.3.- Diagnóstico de la Inflación.....	141
2.4.- Mecanismos de Corrección.....	143
3.- FLUJO DEL EQUILIBRIO EN LA ESTABILIDAD MONETARIA.....	145
3.1.- El Equilibrio Financiero y la Estabilidad del Sistema Económico.....	146

3.2.- La Gestión Financiera Optima.....	148
BIBLIOGRAFIA DEL TERCER CAPITULO.....	179

#### CAPITULO CUARTO

##### MODELO DE PRESUPUESTO PUBLICO

1.- CONJUNTO DE PRELIMINARES FUNDAMENTALES QUE DEBE REUNIR UN MO- DELO DE PRESUPUESTO PUBLICO.....	185
1.1.- Económicos.....	185
1.2.- Políticos.....	202
1.3.- Jurídicos.....	209
2.- CONCLUSIONES.....	212
BIBLIOGRAFIA DEL CUARTO CAPITULO.....	216

## PROLOGO

El gasto del gobierno como una política permanente, no puede dejar de convertirse en una planificación estatal de la inversión

J. A. Schumpeter

Después de muchas cavilaciones tormentosas, --- para poder decidirme a escribir, solamente se me presentaron dos alternativas: a).- correr mí pluma sobre lo intrascendente a fin de titularme, o b).- recrearme en la arquitectura de algo nuevo. Decidí lo segundo, con pleno conocimiento de causa. Sabía el riesgo, lo afronte y asumo sus consecuencias.

La hipótesis analizada en éstas líneas, constituye un pronunciamiento en contra de la vigente política económica, en lo general y en lo especial, en contra de las políticas monetarias y fiscales, las que se vinculan con el estancamiento económico, la dependencia financiera y la destrucción de la capacidad productiva de la República. Son una proclama en contra de todo lo que represente la Escuela Clásica de Economía Política desde William Petty, pasando por Francois Quesnay, Adam Smith, David Ricardo, hasta los actuales: Milton Friedman, L. Einaudi, L. Mises, aunque quizás, algún despistado nos pueda interpelar argumentando que los actuales, no son de la Escuela Clásica, sino de la Monetarista; a ésto respondería que es una aseveración falaz, en virtud de que cualitativamente no hay ninguna diferencia.

Una de las partes más importantes del escenario teórico de la Escuela Clásica, es "El Equilibrio Presupuestario", por lo que mis argumentaciones y discursos, tienen como objetivo, verificar si es falso o verdadero el equilibrio presupuestario, o bien, si es válido o inválido.

En el desarrollo de la trama, ésta disertación es chocarán con la escolástica forma de pensar de los abogados por lo que me limito a hacer una sencilla aclaración: no pretendo tener la última palabra, sino abrir a debate, cuestionando el dogma en estudio.

EL AUTOR

## CAPITULO PRIMERO

### LA ACTIVIDAD FINANCIERA

Necesitamos hoy el más alto grado de conocimiento económico, - pero necesitamos también el más alto grado de ética, para así - poner ese conocimiento económico al servicio de las metas correctas, y hacer realizable y - socialmente factible ese conocimiento.

Cardenal: Joseph Ratzinger

CAPITULO PRIMERO  
LA ACTIVIDAD FINANCIERA

1.- LA NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.

1.1.- Definición de "Finanzas".

1.2.- Conceptualización de la Actividad Financiera.

1.3.- Teorías que tratan de Explicar la Naturaleza de la Actividad Financiera:

1.3.1.- Económicas.

1.3.1.1.- Teoría del Cambio.

1.3.1.2.- Teoría Clásica.

1.3.1.3.- Teoría Cooperativista.

1.3.1.4.- Teoría de la Utilidad Marginal.

1.3.1.5.- Crítica a las Teorías Economisistas de **BENVENUTO GRIZIOTTI**.

1.3.2.- Sociológicas.

1.3.3.- Políticas.

1.3.4.- Propuesta del Sustentante.

2.- EL ESTADO COMO SUJETO DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

3.- LA SOBERANIA FINANCIERA DEL ESTADO.

4.- LA SOBERANIA FINANCIERA EN EL DERECHO POSITIVO.

## CAPITULO PRIMERO

### LA ACTIVIDAD FINANCIERA

#### 1.- LA NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

##### 1.1.- Definición de "Finanzas"

Algunos autores piensan en la procedencia de la palabra inglesa "fine" (pago de tasas) o la asocian al término alemán "finden" (encontrar). Otros le imputan procedencia latina; pero del latín medieval - según HECTOR B. VILLEGAS -, el cual nos indica como principio de la evolución al verbo latino "finire", del cual emanó el verbo "finare" y el término "finatio", cuya significación sufrió algunas variantes, a saber:

"En un primer período designaba una decisión judicial, después una multa fijada en juicio y finalmente los pagos y prestaciones en general. En un segundo período (alrededor del siglo XIX) se consideró que negocios "financieros" eran los monetarios y bursátiles, aunque al mismo tiempo la palabra "finanza" tuvo la denigrante significación de intriga, engaño y usura. En un tercer período, primero en Francia y después también en otros países, se circunscribió la significación de la palabra "finanzas", empleándola únicamente con respecto a los recursos y gastos del estado y las comunas.

Tal es, en líneas generales la evolución terminológica que describe WILHEM GERLOFF, la cual parece más ajustada a la realidad aunque ello no significa que sobre el punto exista pleno acuerdo doctrinal" (1)

"A la voz "finanzas" suele adicionársele la palabra "públicas", con idéntico significado, aunque tal vez con el deliberado propósito de distinguir las finanzas estatales de las privadas. En tal sentido, los autores anglosajones establecen una nítida diferencia entre las finanzas públicas (public finance), con tal sentido terminológico antes designado y las finanzas privadas (private finance), expresión esta última que hace referencia a los problemas monetarios, cambiarios y bancarios en general" (2)

Se considera que es correcto añadir "públicas" a "finanzas" para fines precisos de distinción, con las finanzas privadas.

"A la ciencia de las finanzas (ó finanzas públicas) suele también denominársele especialmente por los tratadistas españoles, Ciencia de la Hacienda (ó, Hacienda Pública).

(1) Villegas, Héctor B.- Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario.- Ediciones de Palma.- 1977.- Buenos Aires, Argentina.- Pág. 1 y 2.

(2) Villegas, Héctor B.- Ob. Cit.- Pág. 2

Tal expresión dimana de la locución latina "faciendo", que a su vez se origina del verbo "facere". (3)

Como se ha visto el significado del término "finanzas públicas" en el devenir del tiempo ha sido totalmente ambiguo, por lo que me atrevo a proponer la siguiente notación: FINANZAS PUBLICAS ES LA ADMINISTRACION DE LA RIQUEZA MATERIAL DE UN PUEBLO POR SU GOBIERNO.

#### 1.2.- Conceptualización de la Actividad Financiera.

Como es de esperarse, los conceptos dados por la doctrina, son totalmente subjetivos porque los autores parten de principios relativos que los propios autores determinan, así se tiene por ejemplo: a).- VALDEZ COSTA: "es la actividad del estado relacionada con la obtención, administración y empleo de los recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades públicas" (4); b).- JOAQUIN B. ORTEGA, "es la actividad que desarrolla el estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos

(3) Villegas, Hector B.- Ob. Cit.- Pag. 2.

(4) Valdez, Costa.- Curso de Derecho Tributario.- Montevideo, Uruguay.- 1970.- Tomo I.- Pag. 14.

públicos destinados a la satisfacción de las necesidades -  
públicas y en general a la realización de sus propios fines" (5)

"Parecería inecesario recordar, por sabido, -  
que el estado debe cumplir funciones complejas para la reali-  
zación de sus fines, tanto en lo referente a la selección de  
los objetivos, a las erogaciones, a la obtención de los me-  
dios para atenderlas -pecuniarios ó de otra especie y a la -  
gestión y manejo de ellos, cuyo conjunto constituye la acti-  
vidad financiera" (6)

Lo anterior no merece el nombre de concepto de  
actividad financiera, más bien le llamaríamos; descripción de  
la actividad del estado. ¿O acaso, la actividad del estado  
es sinónimo de la actividad financiera?, evidentemente que -  
no, en razón de que la actividad financiera es la base de la  
actividad del estado y el fundamento de ambas es la política  
económica, en virtud de que sí un estado realiza la activi-  
dad financiera y la actividad estatal sin tomar en cuenta la  
política económica, ese estado está condenado a desaparecer.

Toda vez que se ha analizado los conceptos --

- (5) Ortega, Joaquín B.- Apuntes de Derecho Fiscal.- Reimpresión I.T.E.S.M.- 1946.- Monterrey, N.L., México.- Pag. 1  
(6) Giuliani, Fonrouge, Carlos M.- Derecho Financiero.- Ediciones De Palma.- 1976.- Buenos Aires, Argentina.- Tercera Edición.- Vol. I.- Pag. 3

anteriores, a los cuales se considera con fallas cualitativas, expongo un concepto propio de la actividad financiera: ES LA ADMINISTRACION DE LA RIQUEZA MATERIAL ESENCIAL PARA LA EXISTENCIA HUMANA DE UN PUEBLO, PARA PROMOVER SU CONSTANTE - MEJORAMIENTO ECONOMICO, SOCIAL Y CULTURAL.

Este concepto a mí parecer engloba todas las anteriores definiciones, porque precisa el fin por el que -- son creados los estados por los pueblos del mundo: el mejoramiento económico, social y cultural.

En este concepto se trasluce un gran humanismo, que fundamenta nuestra Constitución Política de 1917, en su artículo 3o. fracción I, inciso a), mismo que a la letra - dice:

"Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como UN SISTEMA DE VIDA FUNDADO EN EL CONSTANTE MEJORAMIENTO ECONOMICO, SOCIAL Y CULTURAL DEL PUEBLO" (7)

---

(7) Constitución Política Mexicana 1917.

1.3.- Teorías que tratan de explicar la naturaleza de la actividad financiera

1.3.1.- Económicas

Existen diversas concepciones que pretenden definir la actividad financiera sobre la base de conceptos económicos:

1.3.1.1.- Teoría del cambio

Algunos autores, como BASTIAT y SENIOR, han considerado que la actividad financiera no es otra cosa que un caso particular de "cambio", por lo cual los tributos vienen a resultar las retribuciones por los servicios públicos.

Crítica personal a BASTIAT y SENIOR. Es totalmente absurdo que sea un caso particular de cambio; porque no hay capacidad para valorar el precio de los servicios públicos del estado, para tales efectos, baste mencionar que:

a).- el contribuyente no tiene libertad en elegir o no los servicios porque se le obliga a pagar coactivamente sus tributos, y b).- por ignorarse con precisión la utilidad o el beneficio que los particulares obtienen de los servicios

públicos, no obstante que estos, son elementos necesarios - para la vida cotidiana de los ciudadanos.

### 1.3.1.2.- Teoría clásica

Por su parte ciertos economistas de la escuela clásica inglesa (ADAM SMITH, DAVID RICARDO, otros), así como algunos autores franceses como JUAN BAUTISTA SAY, tienden a considerar la actividad financiera como perteneciente a la etapa económica del consumo.

Crítica personal a la escuela clásica inglesa. ¿Cómo es posible que los servicios públicos sean un consumo improductivo?, solo baste pensar que sin drenaje y sin agua, no hay premisas para el desarrollo creativo de una población. Técnicamente, no es posible que la actividad financiera pertenezca a la etapa del consumo, esto equivaldría al supuesto de que solamente lo que se consume se paga, cosa que no ocurre en la realidad, porque sería imposible la realización de esta teoría. La línea de esta escuela es bien evidente: someter al poder político al poder económico, según lo veremos más adelante.

### 1.3.1.3.- Teoría cooperativista

Economistas más modernos, en cambio consideran que la actividad financiera es el resultado de una acción -- cooperativa de producción. El italiano DE VITTI DE MARCO, -- concebía al estado como una cooperativa de producción y consu -- mo que producía bienes públicos y los traspasaba a sus miem -- bros, según determinados principios cooperativos del bien -- común.

### Crítica personal a la teoría cooperativista. -

Esta tendencia es una de las más acertadas, pero no se trata simplemente de producir y consumir, sino de crear excedentes de riqueza a niveles exponenciales.

### 1.3.1.4.- Teoría de la utilidad marginal

El creador de esta teoría, es el francés SAX. - Para este autor, la riqueza de los contribuyentes debe ser -- gravada con el impuesto sólo cuando su erogación sea más venta -- josa para los gastos públicos que para el empleo que el con -- tribuyente podría hacer de ella, por su cuenta para satisfa -- cer sus necesidades. El Estado debe tratar que la distribu -- ción de la riqueza entre los diferentes usos se efectúe de -- manera tal que la utilidad marginal de la riqueza sea la --

misma para todos los empleos.

En consecuencia y según SAX, el fundamento de la actividad financiera reside en la noción del valor. Cada individuo realiza una valoración de sus necesidades creando una escala en orden de importancia. Del mismo modo, el estado realiza una valoración de los servicios públicos para saber qué parte de sus riquezas están dispuestas a entregar a los particulares, según el propio valor subjetivo que éstos asignan al servicio público; valoraciones subjetivas diferentes de las cuales debe resultar un valor medio sobre el cual deben realizarse los cálculos. Es decir, que los particulares no hubieran dado un mejor destino a los fondos.

SAX, al proponer su teoría, en el fondo, pretende la aceptación del concepto hedonista del mayor beneficio con el mínimo sacrificio; pero como éste autor se entrapa en subjetividades, seguidores de él como WICKSELL, pretenden completar las ideas de SAX sosteniendo que la utilidad de los gastos públicos debe ser reconocida por todas las clases sociales, cuya apreciación dependerá de la relativa intensidad de las necesidades privadas y de la diversidad en la estimación de las colectivas. Por consiguiente -según éste último autor-, la unanimidad y la espontaneidad constituyen la única garantía contra toda injusticia en la distribución de

las cargas públicas, pero la unanimidad absoluta no es posible; hay que contentarse con la relativa de la representación política.

Crítica personal a la teoría de la utilidad -- marginales que considero que falla porque todos los particulares se encuentran sometidos a la soberanía de algún estado y como tales no tienen facultades para decidir si pagan o no -- sus tributos, en virtud de que el estado posee poder coactivo; a mayor abundamiento, no hay correlación entre las necesidades individuales y colectivas, ni éstas son la suma de aquéllas; aparte de que al efectuar el Estado una selección de necesidades, el principio hedonista no resulta absoluto, además dentro del derecho constitucional, se tiene el artículo 27, que otorga supremacía al interés público, sobre cualquier particular, siendo por estos motivos inadmisibles suponer que su -- actividad financiera del Estado, sea análoga a la acción de -- los particulares.

1.3.1.5.- Crítica a las teorías economistas -- de **BENVENUTO GRIZIOTTI**.

El tratadista **-BENVENUTO GRIZIOTTI-**, crítica a las teorías de base económica porque: "descuidan la diferencia de situación en que se hallan los hombres cuando desarro-

lian su actividad económica y cuando están sometidos a la --- soberanía del estado, habitualmente -razona GRIZIOTTI-, la --- actividad económica se desarrolla según relaciones de derecho privado, por lo cual cada uno es libre de producir, intercambiar y consumir la riqueza conforme a sus propios criterios y la manera de alcanzar su propia utilidad máxima.

la actividad financiera, en cambio, se desarrolla según relaciones de derecho público, por las cuales la demanda de los servicios públicos generales es presunta y la interpretan los representantes de los ciudadanos en las asambleas políticas. Por lo tanto la oferta de estos servicios que están obligados coactivamente a pagar los impuestos para proveer de todos estos servicios. En el campo de la actividad económica cada cual es libre de no efectuar la demanda y no pagar el precio por una mercadería o un servicio ofrecidos en el mercado y que no corresponden a sus necesidades.

GRIZIOTTI niega, en consecuencia, la identificación de actividad económica y financiera. Al proveer a las -- necesidades públicas que el estado no puede siempre tener en cuenta las sensaciones de cada individuo y la apreciación que éste haga de los servicios públicos. Por el contrario el estado debe tornar homogénea la voluntad de la colectividad y sujetar las voluntades individuales que eventualmente disien---

-tan de la voluntad del estado. La actividad financiera debe, entonces, modificar la distribución que el particular haría de su propia riqueza si se lo dejase en libertad para disponer de ella completamente a su gusto (sí así no fuese, la coacción sería superflua).

"Las razones señaladas llevan a GRIZIOTTI, a excluir la posibilidad de que la actividad financiera represente un acto de consumo, de cambio o que pueda explicarse con la teoría de la utilidad marginal" (8)

### 1.3.2.- Sociológicas

"Esta tendencia tiene su inspirador en WILFREDO PARETO, que insertó el estudio de la economía política en el más amplio de la sociología. Por ello, criticó a los estudios financieros, porque sus autores elaboraron sus principios en el terreno económico desatendiéndose de la verdad experimental, según la cual, las pasiones, los sentimientos, y los intereses prevalecen sobre las teorías y doctrinas.

Según PARETO y dada la heterogeneidad de las -

---

(8) Villegas, Héctor B.- Ob. Cit.- Pag. 13 y 14

necesidades e intereses de los componentes de la colectividad, los juicios de los individuos quedan en realidad subordinados al criterio y voluntad de los gobernantes, que establecen su orden de prelación según criterios de conveniencia.

El estado -afirma PARETO-, sólo es una ficción, en cuyo nombre se impone a los contribuyentes todos los gravámenes posibles y luego se gastan para cubrir, no ya sus pretendidas necesidades, sino las infinitas de la clase dominante y de sus pretorianos.

En tal sentido, este autor sostiene que no es el estado (concebido como órgano político supraindividual) el que gobierna efectivamente y decide las elecciones en materia de gastos y de ingresos públicos, sino las clases dominantes que imponen al llamado "estado" (que no es sino un mero ejecutor de la actividad financiera) de sus intereses particulares. Por ello el estado -según PARETO-, no es un ente superior y distinto de los individuos que lo componen, sino tan sólo un instrumento de dominación de la clase gobernante. De allí -- que las elecciones financieras no son el fruto de una elección democrática, sino por el contrario, decisiones que la minoría gobernante (conjunto de individuos fuertes y dominadores, coordinados entre sí que ostentan el poder) impone a la mayoría dominada (masa amorfa de individuos gobernados).

Por eso, tanto en los hechos financieros como en sus consecuencias, es necesario investigar las fuerzas que actúan en la realidad provocando, según su conveniencia, las transformaciones estructurales de la vida nacional y los nuevos equilibrios -- tanto económicos como sociales" (9)

Se recurre nuevamente a las enseñanzas del gran maestro GRIZIOTTI, quien con su peculiar agudeza se encarga de refutar las lapidarias afirmaciones de PARETO y sus seguidores. Sostiene GRIZIOTTI, que es justo desenmascarar los intereses -- particulares que se anidan detrás de los del estado, y considerar las fuerzas y las consecuencias de los hechos financieros observando la verdad experimental. Pero esta misma verdad experimental pone de relieve la continuidad histórica del Estado, como organización política y jurídica unitaria y consciente -- que posee un patrimonio propio y su posibilidad de recursos y gastos característicos de la misma organización política y -- jurídica que se extiende en el tiempo y en el espacio. Es -- cierta además la realización de los fines estatales que siguen en la historia una consecuencia o continuidad indefectible, -- junto con la caducidad de los fines e intereses particulares -- de las clases dominantes. Según GRIZIOTTI, no sólo el estado

---

(9) Villegas, Hector B.- Ob. Cit.- Pags. 14,15.

es una realidad, sino que el estado fuerte es una "necesidad primordial", para buenas finanzas, suficientes y que distribuyan cargas justas entre los particulares.

### 1.3.3.- Políticas.

Afirma el maestro italiano -GRIZIOTTI-, que: - "teniendo presente que el sujeto de la actividad financiera es el estado y que son los fines del estado los que se satisfacen con la actividad financiera, debe aceptarse que esta actividad tenga necesaria y esencialmente una naturaleza política"<sup>(10)</sup>

Los medios financieros, sí bien son de naturaleza idéntica a la de los medios económicos, difieren en el aspecto cualitativo y cuantitativo, siendo el criterio para la elección de dichos medios, políticos, sociales y económicos; los procedimientos de los cuales se vale el estado para procurarse recursos son en su mayor parte coercitivos y están guiados por criterios políticos, sociales y económicos, así como son políticos los criterios de repartición de la carga tributaria entre los particulares.

---

(10) Villegas, Héctor B.- Ob. Cit.- Pág. 16.

Sobre todo, son políticos los fines que el estado se propone con su actividad financiera, pues son consecuencia de su propia naturaleza de sujeto activo de las finanzas públicas.

Por consiguiente, para GRIZIOTTI, la actividad financiera es un medio para el cumplimiento de los fines generales del estado, el cual para la consecución de estos, desarrolla una acción eminentemente política. Podrán variar los fines según las corrientes políticas que prevalezcan en los distintos países, pero es innegable la existencia de fines estatales que exceden a los de dichas corrientes. La orientación general de la actividad financiera, y aún reconociendo que sus elementos constitutivos son complejos, es para GRIZIOTTI indudablemente política.

"Sin embargo, y en su prólogo la citada obra de GRIZIOTTI, el profesor JARACH hace notar como elemento discordante en la teoría de GRIZIOTTI, su inflexible resistencia a considerar al fenómeno financiero como un proceso también económico, aún cuando resulta indudable que la actividad financiera tiene sus límites en los medios escasos de la economía, medios éstos de los cuales se abastecen las finanzas públicas. Concluye JARACH sosteniendo que el desarrollo de las ideas, tanto del mismo GRIZIOTTI, como de otros

autores de corrientes afines, pudo llevarlo al reconocimiento del carácter tanto político como económico de las finanzas - públicas, lo cual el maestro GRIZIOTTI no hizo, permaneciendo fiel a su teoría de preeminencia de los políticos" (11)

#### 1.3.4.- Propuesta del sustentante.

Es totalmente absurdo que las teorías ya sean - de fundamento económico, sociológico o político, pretendan ex plicar la naturaleza de la actividad financiera, cuando la - única explicación racional es la de "un todo", con sus diver- sas partes integrantes, mismas que funcionan unitariamente.

Porque un estado, un gobierno, como rector de - la función social y política, de todo un pueblo o nación, -- debe cuidar por sus individuos en lo económico, como en los - renglones de vivienda, servicios educativos, trabajo, etc.; - así como simultáneamente debe conducirse en la política, por ejemplo, luchando por la sobrevivencia como estado, para que pueda cumplir sus funciones y fines para los que fué creado; en lo sociológico, el someter a las voluntades discrepantes, - pero no sólo son estos aspectos, también existen otros puntos de vista como el jurídico. En síntesis, la actividad ---

---

(11) Villegas, Hector B.- Ob. Cit.- Pag. 17.

financiera es un todo complejo, misma que en la línea histórica del tiempo puede tener otros predicados diferentes "según evolucionen los sistemas de vida de la humanidad".

Por lo tanto, la actividad financiera en el día de hoy tiene predicados: políticos, económicos, jurídicos, -- sociológicos y administrativos. Siendo el estudio indivisible, lo que constituye "la ciencia de las finanzas públicas".

En cuanto al contenido de la ciencia de las finanzas públicas, doctrinalmente hay dos corrientes:

La primera de ellas, niega que se debe incluir el estudio de los fines del estado y que el analista pueda -- formular valoraciones, sobre los fenómenos que investiga. -- HECTOR B. VILLEGAS, nos indica: "esta corriente llega a incluir las finanzas en la economía". (12) Esta postura es defendida por: MAURO FASIANI y DE VITTI DE MARCO.

La segunda corriente, admite el estudio de los fines dentro de la ciencia financiera y la formulación de -- juicios valorativos dentro de los analistas. Esta corriente

---

(12) Villegas, Hector B.- Ob. Cit.- Pag. 17.

da importancia fundamental al aspecto político de la actividad financiera. Definen esta corriente: FERNANDO SAINZ DE BUJANDA, MAURICE DUVERGER, MARIO PUGLIESE y otros más.

En cuanto al contenido de la ciencia de las finanzas públicas, es opinión personal del ponente, que deben incluirse las dos corrientes precitadas, luego entonces, tiene por objeto: EL ESTUDIO ANALITICO VALORATIVO DE COMO Y PARA QUE EL ESTADO ADMINISTRA LA RIQUEZA MATERIAL DEL PUEBLO.

En síntesis:

La política financiera, estudia la elección de los gastos públicos e inversiones en la producción y de los recursos a obtenerse para sufragar a aquéllos, en circunstancias de tiempo y lugar determinado.

La economía financiera, estudia las conexiones entre las finanzas y la economía, y de una forma especial los efectos que la primera causa en la segunda.

La sociología financiera, estudia cuales son las fuerzas sociales que actúan en los actos financieros.

El derecho financiero, estudia como plasmar en

norma jurídica la actividad financiera y como resolver los conflictos de intereses que se presenten en la misma.

Concretando, la ciencia de las finanzas públicas, debe ser definida dentro de este marco, porque es materia de política financiera, de economía financiera, de sociología financiera, de administración financiera y de derecho financiero.

## 2.- EL ESTADO COMO SUJETO DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

Para analizar el Estado como sujeto de las finanzas públicas es de una importancia sine qua non, conceptualizar primeramente al Estado, en virtud de que las finanzas públicas existen en función de las instituciones organizativas sociales de los pueblos del mundo.

Conjuntando las ideas de varios autores y las mías, podemos decir que el Estado es: "LA ORGANIZACION POLITICA DE UNA SOCIEDAD DADA EN UN ESPACIO Y TIEMPO DETERMINADO, BASADA EN PRINCIPIOS MORALES NORMATIVOS, CON EL FIN DE PERPETUAR SU SUPERVIVENCIA EN EL DEVENIR DE LA HISTORIA Y AVANZAR COMO UN TODO A FORMAS SUPERIORES DE VIDA".

Aludimos a la organización política, porque el

hombre aislado es un ser impotente e incompetente de proveer-  
se a sí mismo de los medios materiales y espirituales para su  
supervivencia; siendo ésta la razón por la que vive en con-  
vivencia, pero cuando conceptúa ésta como un movimiento cons-  
ciente hacia un fin crea la sociedad, luego entonces, para  
llegar a ese fin la sociedad crea una institución que la  
guía, es decir, la organización política.

Siendo la organización estatal política, porque  
política es lo referente a la vida humana de muchos, agrupa-  
dos para hacer vida en común; lo que supone el reconocimiento  
de un valor fundante: "la propia vida en común y la intención  
de mejorarla", (13) argumentación que nos da el Lic. JOSE --  
LOPEZ PORTILLO y P., a la cual me adhiero.

Se hace referencia a un espacio y tiempo deter-  
minado, en virtud de que aún no ha surgido un estado mundial,  
mismo que probablemente en un futuro no muy lejano habrá de  
nacer, agrupando a toda la humanidad.

Decimos basada en principios morales normativos,  
porque el punto de sustentación de cualquier estado del mundo

(13) Lopez Portillo y P., José- Genesis y Teoría General de -  
Estado Moderno.- Dirección de Publicaciones, IEPES, PRI.-  
Tercera Edición.- 1976.- Mexico, D. F., Mexico.- Pags. -  
402 y 403.

es el ser un estado de derecho, el cual se basa en un universo de principios de esa naturaleza, los que son la justificación axiológica de la vida del estado. Al respecto considero acertada la expresión de HERMAN HELLER al señalar que: - "en cuanto se pierde la fe en la legitimidad de la existencia del Estado, ya para el correspondiente círculo de cultura, ya incluso para toda la humanidad. En este sentido el estado vive de su justificación". (14)

Al manifestar que la finalidad de la organización política de la sociedad es perpetuar su supervivencia - en el devenir de la historia y avanzar como un todo a formas superiores de vida, me apoyo en las opiniones de OSKAR GEORG FISCHBACH, mismo que afirma "el estado es una unidad teleológica, ya que por muy notables que sean las alteraciones - que sus fines hayan sufrido en el transcurso de los tiempos, y aunque el estado puede perseguir los fines individuales - más diversos, es indudable que como comunidad teleológica - tiene que propulsar el interés común (bienestar colectivo) - en contraposición a los intereses de los individuos o de determinadas clases". (15)

(14) Heller, Herman.- Teoría del Estado.- Fondo de Cultura Económica, S.A.- Sexta Edición p. 1971.- México, D.F.- México.- Pág. 235.

(15) Fischbach, Oskar George.- Teoría General del Estado.- Editora Nacional, S.A.- Tercera Edición.- 1968, México D.F.- México.- Pág. 38.

En otras palabras, el tratadista alemán me --  
apoya pero también el Lic. JOSE LOPEZ PORTILLO y P., así como  
el inciso a), de la fracción I, del artículo 3o. Constitucio-  
nal; por lo tanto mi conceptualización es válida y poseé el -  
valor de verdad.

Una vez que se han expuesto algunas ideas en -  
torno al Estado, breves desde luego, por las limitaciones que  
nos impone éste estudio ahora se debe avanzar y tratar de ex-  
plicar: ¿por qué el Estado es el sujeto de las finanzas públi-  
cas?.

Así se dice que es debido a que el Estado es el  
elemento a través del cual habrá de perpetuar su superviven-  
cia y la de su pueblo, siendo el rector de la economía y pro-  
moviendo el constante mejoramiento económico, social y cultu-  
ral.

Ahora bien, al fusionar los conceptos anterio--  
res, la respuesta indica no solamente que el estado es el su-  
jeto de las finanzas, sino algo muy importante, el hecho de -  
que la actividad financiera nos muestra un aspecto de esta -  
complejidad, como lo es la actividad jurídica financiera, es  
decir la actividad financiera hecha norma. Pues lógico es -  
pensar, que sí existe un ente llamado estado al cual le es -

imputable la actividad financiera, esta institución pública -- debe estar en condiciones de hacer obligatoria esa actividad -- para todos sus súbditos, por lo tanto, para este objetivo, el estado esculpe en la ley la actividad financiera.

Pero la actividad jurídica financiera, debe gravitar en todo un escenario de principios normativos, o sea, el Estado como sujeto de las finanzas públicas debe ser un Estado de derecho, sí y solo sí, tiene poder, en función a tal Estado de derecho el poder estatal debe ser ejercitado por un gobierno; en el momento histórico actual, el estado moderno generalmente hablando en términos de repúblicas federadas se divide -- en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En efecto se tiene un todo y ese todo poseé --- tres clases de funciones, pero hay una clase de facultades financieras mismas que al ser jurídicas, se ubican y delimitan -- en las constituciones de cada uno de los Estados del mundo.

Estas facultades financieras son a la vez entendidas no formalmente, sino desde el aspecto de su cualidad, -- como un poder financiero, mismo que se manifiesta cuando el -- Estado planifica.

Los dice el maestro argentino NECTOR B. VILLENS

que "se está utilizando el poder de mando que le ha sido conferido por la comunidad (yo diría la sociedad) para atender debidamente las necesidades, que según la concepción del Estado moderno son consideradas como públicas.

Desde este aspecto, es indudable que sólo puede llevar a cabo tan importantes acciones aquél órgano que tenga un grado tal de supremacía que le permita dirigir la política económica - social del país y exigir a los particulares determinados comportamientos y prestaciones. Ese órgano es el estado, cuyo poder financiero consagran las constituciones de los estados de derecho, aún cuando estableciendo los correspondientes límites para que no se torne omnímodo". (16)

En extremos interesante me parece la expresión del tratadista argentino: "cuyo poder financiero consagran las constituciones", ya que así el poder financiero y la soberanía financiera de los Estados del orbe deben estudiarse a la guía de cada una de las constituciones; por lo tanto los principios del poder financiero y que a la vez lo son de la soberanía financiera, tienen su origen y fundamentación en la soberanía del Estado.

---

(16) Villegas, Héctor B.- Ob. Cit.- Pág. 30.

### 3.- LA SOBERANIA FINANCIERA DEL ESTADO.

Ya se ha dejado perfectamente claro que el -- Estado es el sujeto de las finanzas públicas, ahora pasemos a analizar: la soberanía financiera del Estado.

Pero, ¿qué es el poder del Estado?, contestar a esta interrogante sería cuestión de escribir tratados completos muy divergentes para mi trabajo, pero como dice el maes-- tro ANDRES SERRA ROJAS: "lo importante no es la discusión del poder, sino la integración, causas, usos y limitaciones del - poder". (17)

Poder originario, autoridad, influencia, organi-- zación política y poder del Estado, son conceptos íntimamente relacionados con la ciencia política.

Luego entonces, poder es el dominio, imperio, -- facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar, para ejecu-- tar una cosa siendo esta una descripción generalmente acepta-- da en la doctrina; antes de continuar, debemos entender por - poder originario, aquél que dimana del pueblo y se instituye

---

(17) Serra Rojas, Andres.- Ciencia Política.- Editorial -- Porrúa, S.A.- 1980, México, D. F., México.- Quinta Edi-- ción.- Pág. 378.

para beneficio de éste. (18) Por lo tanto el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado. Ahora bien a un Estado - cualquiera que le es imputable poder originario y autoridad, - terminantemente aseveramos, ese Estado tiene poder de dominación. Entendiendo por dominación: mandar de un modo incondicional y estar en aptitud de ejercitar la coacción para que - se cumplan los mandatos de ese Estado.

En tal virtud, sí a un Estado le es atribuible todo lo anteriormente dicho, el poder estatal lo debemos conceptualizar como una fuerza moral, jurídica y material.

Como fuerza moral, el Estado queda justificado y legitima su existencia. Como fuerza jurídica, el Estado - queda organizado para estar en condición de mando y como fuerza material ese Estado puede cumplir los fines que le son inherentes. Siendo esta última fuerza la que concede mantener la supremacía de un poder sobre cualquier otro.

---

(18) Constitución Política Mexicana de 1917.- Artículo 39.

Mandar es una consecuencia inevitable del poder del Estado. Se tiene poder para mandar, exigir y ordenar. - El mando es el ejercicio de la autoridad, poder del gobernante que se traduce en sumisión de gobernado.

Ahora bien, a la línea de los conceptos emitidos en párrafos precedentes, podemos decir, según mi propia conceptualización, que el Estado mexicano es: "UNA INSTITUCION U ORGANIZACION POLITICA A LA QUE LE SON IMPUTABLES LOS PREDICADOS DE PODER ORIGINARIO AUTORIDAD Y PODER DE DOMINACION EN TAL VIRTUD, ES UNA FUERZA MORAL, JURIDICA Y MATERIAL, PARA IMPONER DECISIONES Y REORGANIZARSE A SI MISMO, CADA VEZ QUE SU PROPIA EXISTENCIA LO REQUIERA". Nadie puede cuestionar, ni poner en duda la justificación y legitimación del Estado mexicano como tal.

Para hacer tales afirmaciones, me baso en nuestra Constitución Política como instrumento jurídico.

El concepto de legitimidad, siempre debe estar conforme a la ley, a la justicia, a la verdad, o sea, conforme a derecho. La legitimidad del poder es la relación del proceso de mando con los principios jurídicos que dominan sobre un territorio determinado.

Hasta aquí se han visto, todas las propiedades relevantes del concepto de Estado y por segunda vez quiero --- mencionar, no existe ningún argumento válido que impugne la --- validez, justificación y legitimidad del Estado mexicano. --- Pero que quede muy claro, poder que no lleva a cabo los obje--- tivos impuestos de política económica constitucional, a su --- población, es un poder ilegítimo.

Ahora bien, ¿qué es la soberanía del Estado?. - La soberanía es una atribución, facultad o propiedad relevan--- te del concepto de poder, que consiste en dar órdenes defini--- tivas, de hacerse obedecer en el orden interno y de afirmar --- su independencia en relación con los demás estados que forman la comunidad mundial.

En otros términos, la existencia de un poder --- soberano es un factor determinante para caracterizar al Esta--- do. Pero puede haber Estados que tengan poder y soberanía no ó como Estados que posean poder soberano.

En el aspecto interno, es la única fuerza sc--- cial organizada jurídicamente, que se impone a cualquier otra fuerza, no queriendo decir, que sea ilimitada, sino simplemen--- te, que es una fuerza que se impone dentro del marco permitido para actuar, ese "marco" le fue conferido por el pueblo.

En el aspecto externo, es el derecho de un país para mantener y sostener su independencia de toda subordinación a otra fuerza.

El predicado soberanía como imputable al poder del Estado mexicano, lo encontramos plasmado en los artículos: 39, 40 y 41 de la Constitución Política Mexicana, desde el ángulo interno; por otro lado, en el derecho internacional desde el punto de vista externo.

Ya sabemos que es poder y soberanía como cualidades de un Estado, mismo que está representado en cualquier ámbito por su gobierno; luego entonces, se esta en posibilidad de acometer y solucionar este punto de estudio.

Se ha dicho que el Estado mexicano es un poder soberano y lo fundamento conforme a nuestra Carta Magna, pero también en esta fuente formal encontramos la base de la soberanía financiera del Estado.

En efecto nos hayamos en el mundo del derecho financiero, al cual lo entendemos a partir de lo que se ha puntualizado: "Es el universo de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado", conceptualización ésta, del ponente.

CARLOS M. GIULIANI FONROUGE, lo define como: -  
"El conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad --  
financiera del Estado en sus diferentes aspectos: órganos que  
la ejercen, medios en que se exterioriza y contenido de las -  
relaciones que origina". (19)

Esta definición se cree que es redundante, por-  
que es obvio el estudio de toda la actividad financiera y no  
solamente de un aspecto.

Concretando los principios de la soberanía finan-  
ciera del Estado y que son a la vez punto de contenido del -  
derecho financiero:

- a).- Facultad Rectora de la Economía,
- b).- Facultad Planificadora,
- c).- Facultad Presupuestaria,
- d).- Facultad Patrimonial,
- e).- Facultad Fiscal, y
- f).- Facultad Monetaria Crediticia.

Este es el contenido del poder y soberanía -

financiera del Estado. Siendo la respuesta pragmática:

I).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

a).- Facultad Rectora de la Economía.

Artículo 25.

b).- Facultad Planificadora.

Artículos 25, 26, 73 fracción XXIX-D

c).- Facultad Presupuestaria.

Artículos 73, fracción VIII; 74, fracción IV y 131.

d).- Facultad Patrimonial.

Artículo 27.

e).- Facultad Fiscal.

Artículo 73, fracción XXXIX; 72, inciso h); 31; y 131

f).- Facultad Monetaria Crediticia.

Artículos 28, párrafos IV y V; y 73, fracción VIII.

La Ley de leyes, es la más importante fuente formal, pero se tienen otras:

II.- Los Tratados Internacionales, siempre y --

cuando sean ratificados por el Senado de la República, en los términos del artículo 133 Constitucional.

### III.- La Ley.

Lo anteriormente expresado es a grandes rasgos la parte fundamental de la soberanía financiera del Estado, a la par con otras fuentes de menor importancia, como lo es: el Decreto Ley y el Decreto Delegado, El Reglamento, Las Circulares, La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; La Costumbre Interpretativa y Los Principios Generales del Derecho.

En este nivel de análisis, hemos visto: el Estado, como sujeto de las finanzas públicas y el poder y soberanía financiera del Estado. Pensamos que ha quedado suficientemente explícito nuestro primer capítulo y sobre todo la idea central: el Estado puede tomar cualquier medida de derecho y de hecho con fines de autodefensa, siempre y cuando su soberanía se encuentre amenazada, en términos más simples, -- siempre y cuando su sobrevivencia como tal se encuentre amenazada de extinción.

#### 4.- LA SOBERANÍA FINANCIERA EN EL DERECHO POSITIVO.

Se ha dicho con anterioridad que la Soberanía Financiera, como parte de la soberanía del Estado, consiste en una serie de facultades, mismas que se encuentran estipuladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este documento político-ideológico fundamental, dá la línea para la construcción de todo un universo de normas que integran el derecho positivo, mismas que tienden a regular la actividad financiera, es decir, órganos que ejercen la actividad financiera, medios en que se exterioriza y contenido de las relaciones que origina. Por obvias razones, nuestro quehacer se refiere únicamente al nivel federal, así tenemos que:

1).- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, regula al órgano que ejerce la administración financiera; misma que se exterioriza a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de la Contraloría de la Federación, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de la Reforma Agraria, siendo todas las dependencias del Ejecutivo Federal. Convergiendo en lo referente a la facultad monetaria crediticia convergen las ya nombradas Secretarías de Hacienda y Crédito Público, así como la de Programación y Presupuesto, con-

-juntamente con un organismo descentralizado denominado Banco de México, el cual se rige por la Ley Orgánica del Banco de México, controlando este Banco las Sociedades Nacionales de Crédito y las Organizaciones Auxiliares de Crédito.

2).- Guían el contenido de la actividad financiera: la Ley de Planeación; la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley General de Deuda Pública; la Ley General de Bienes Nacionales; las diversas leyes relativas a aguas, bosques, minas, petróleo, etc.; la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; así como la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

## BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO PRIMERO

- 1).- Constitución Política Mexicana de 1917.
- 2).- Constitución Política Mexicana de 1917.- Artículo 39.
- 3).- Fischbach, Oskar Georg.- Teoría General del Estado.- Editora Nacional, S. A.- Tercera Edición.- 1968.- México, D. F.,- México,- Pág. 38.
- 4).- Giuliani Fonrouge, Carlos M.- Derecho Financiero.- Ediciones De Palma.- 1976.- Buenos Aires, Argentina.- Tercera Edición.- Vol. 1.- Pág. 3.
- 5).- Giuliani Fonrouge, Carlos M.- Ob. Cit.- Pág. 25.
- 6).- Heller, Hermann.- Teoría del Estado.- Fondo de Cultura Económica, S.A.- Sexta Edición. p. 1971.- México,- D.F., México.- Pág. 235.
- 7).- López Portillo y P., José.- Génesis y Teoría General del Estado Moderno.- Dirección de Publicaciones, IEPES, PRI.- Tercera Edición.- 1976.- México, D. F.- México.- Pág. 402 y 403.
- 8).- Ortega, Joaquín B.- Apuntes de Derecho Fiscal.- Reimpresión I.T.E.S.M.- 1946.- Monterrey, N.L.- México.- Pág. 1.
- 9).- Serra Rojas, Andrés.- Ciencia Política.- Editorial Porrúa, S.A.- 1980.- México, D.F., México.- Quinta Edición.- Pág. 378.

- 10).- Valdez, Costa.- Curso de Derecho Tributario.- Montevideo, Uruguay.- 1970.- Tomo I.- Pág. 14.
- 11).- Villegas, Héctor B.- Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario.- Ediciones De Palma.- 1977.- Buenos Aires, Argentina.- Págs. 1 y 2.
- 12).- Ob. Cit.- Pág. 2.
- 13).- Ob. Cit.- Pág. 2.
- 14).- Villegas, Héctor B.- Ob. Cit.- Págs. 13 y 14.
- 15).- Villegas, Héctor B.- Ob. Cit.- Págs. 14 y 15.
- 16).- Villegas, Héctor B.- Ob. Cit.- Pág. 16.
- 17).- Villegas, Héctor B.- Ob. Cit.- Pág. 17.
- 18).- Villegas, Héctor B.- Ob. Cit.- Pág. 18.
- 19).- Villegas, Héctor B.- Ob. Cit.- Pág. 30.

## CAPITULO SEGUNDO

### EL PRESUPUESTO PUBLICO EN MEXICO

La ciencia está basada en descubrir y dominar el uso de los principios fundamentales básicos de causa y efecto.

Lyn Marcus

La Historia Conceptual de los Comités Laborales.- Boletín Internacional.- Febrero 1975.- --  
Pág. 17

## CAPITULO SEGUNDO

### EL PRESUPUESTO PUBLICO EN MEXICO

- 1.- CONCEPTO DE PRESUPUESTO PUBLICO
  - 1.1.- Concepto de Planeación
  - 1.2.- Concepto de Programación
  - 1.3.- Concepto de Presupuestación
  - 1.4.- Otras Teorías Presupuestarias
- 2.- PREDICADOS JURIDICOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO
  - 2.1.- Naturaleza Jurídica del Presupuesto Público
  - 2.2.- Principios del Presupuesto Público
    - 2.2.1.- Unidad
    - 2.2.2.- Universalidad
    - 2.2.3.- Anualidad
    - 2.2.4.- Equilibrio Presupuestario
    - 2.2.5.- No Afectación de Recursos
    - 2.2.6.- Especialidad o Especificación de Gastos
- 3.- FASES DE CONFIGURACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO
  - 3.1.- Preparación del Presupuesto Público
    - 3.1.1.- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos
    - 3.1.2.- Elaboración de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos

#### 4.- CONTROL DEL PRESUPUESTO PUBLICO

4.1.- Control Administrativo

4.2.- Control Legislativo

4.3.- Control Jurisdiccional

#### 5.- EL GASTO PUBLICO EN EL PRESUPUESTO PUBLICO

5.1.- Clasificación del Gasto Público

5.1.1.- Por Objeto de Gasto

5.1.2.- Institucional

5.1.3.- Sectorial

5.1.4.- Funcional

5.1.5.- Por Programa

5.1.6.- Económica

## CAPITULO SEGUNDO

### EL PRESUPUESTO PUBLICO EN MEXICO

#### 1.- CONCEPTO DE PRESUPUESTO PUBLICO.

La concepción del presupuesto público ha variado y evolucionado en la historia, en forma simultánea a los conceptos teóricos e ideológicos, de carácter económico, sociológico y político, de acuerdo con las transformaciones de los sistemas o modos de producción.

Así se tiene que, desde el punto de vista de la hacienda clásica, se le otorgaba al presupuesto un mínimo o más bien, casi una nula importancia, argumentando que el buen orden económico consistía en la menor intervención del Estado; porque según los hacendistas clásicos, los individuos por ser racionales, podrían garantizar al máximo sus intereses y de ello resultarían garantizados los intereses de la sociedad en su conjunto. Bajo ésta concepción, el presupuesto tiene una función pasiva, pues es sólo un instrumento de control, más no intervención, por lo tanto la mejor actuación gubernamental es la que se base en un presupuesto mínimo de gastos e ingresos, definiendo al equilibrio presupuestal como medida, de una eficaz actividad financiera. Esta breve referencia, es conocida como la etapa del liberalismo económico clásico, escuela clásica o economía política burguesa clásica

de finales del siglo XVIII y tercer cuarto del siglo XIX.

Pero el gran sacudimiento conceptual, se originó por dos movimientos casi-simultáneos en la historia:

a).- El triunfo de la Revolución de Octubre, y  
b).- La Gran Depresión de principios de siglo. La primera - poniendo en práctica las ideas económicas Marxistas - Leninistas, diciéndole a los hacendistas que puede existir otra opción y la segunda cuestionando con dureza extrema, los conceptos y las finanzas públicas, que se aplicaban hasta ese momento en el mundo capitalista. Desde entonces se convino en forma casi general por parte de los estadistas, que el Estado - debía ejercer funciones rectoras en la economía.

Tal situación implicó que prácticamente la -- política presupuestaria, sería la expresión más acabada en lo formal y material, de la política económica y social del Estado.

A partir de éstas nuevas ideas, los autores intentan conceptualizar el presupuesto, ANDRES SERRA ROJAS manifiesta que: "Es un instrumento poderoso para encausar el desarrollo económico y regular adecuadamente el proceso de plani

-ficación nacional". (1)

El presupuesto público, como uno de los puntos nodales de la actividad financiera, muestra en su análisis, - todas las propiedades inherentes a ésta última, así se tiene que el presupuesto es una institución jurídica; "cuando su -- contenido no puede ser abiertamente fijado por la administración es decir, cuando exista un núcleo de normas fundamenta-- les que determinen el cómo, el cuándo, y el por qué de los - gastos y los ingresos públicos". (2)

También tiene una conotación política, porque - en él se reflejan los fines políticos de la nación, discuti-- dos y votados en las cámaras legislativas facultadas para -- aprobar las leyes del presupuesto. En nuestro país los fines políticos, son norma jurídica, porque fueron perfectamente - bien establecidos en el artículo 3o. Constitucional, según se dijo en el capítulo precedente, luego entonces el presupuesto público, debe establecer "un sistema de vida fundado en el - constante mejoramiento económico, social y cultural del pue-- blo, en tal virtud, sí el presupuesto público al ser medido - por sus efectos, no logra este fin político-constitucional, -

(1) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo.- Editorial - Porrúa, S. A.- 1979.- México, D.F., México.- Volumen II.- Pág. 21.

(2) SERRA ROJAS ANDRES.- Ob. Cit. Pág. 21.

el presupuesto público es ANTICONSTITUCIONAL".

También el presupuesto, tiene una perspectiva económica, porque como señala MARCHAL, es un proceso "deliberado, intencional . . . que ha pasado a ser un instrumento - mediante el cual el Estado actúa sobre la economía!" (3) En la misma dirección opinan los españoles RAMÓN MARTÍN MATEO y FRANCISCO SOSA WAGNER, o los investigadores JACINTO FAYA VIESCA y JORGE WITKER V. siendo una de las conceptualizaciones más acabadas la de GONZALO MARTNER: "Es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos decisiones gubernamentales y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con -- determinados medios, y es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios, y es un instrumento de administración en cuanto se deben de realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas!" (4) Indicándonos con esto, que la planificación es el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos modernos. Colocándonos estas aseveraciones de GONZALO MARTNER, en la obligación

(3) GIULIANI FLOROUJE, CARLOS M.- Derecho Financiero.- Ediciones de Palma.- 1976.- Buenos Aires, Argentina.- Tercera Edición.- Volumen I.- Pág. 123.

(4) MARTNER, GONZALO.- Planificación y Presupuesto por Programas Siglo Veintiuno Editores, S.A.- 1981.- México, D.F.- México.- Pág. 7.

de dar solución a las siguientes cuestiones: ¿Planeación, --- presupuestación y programación son diferentes?, ¿Planeación, --- presupuestación y programación, son partes de un mismo todo?.

### 1.1.- CONCEPTO DE PLANEACION

Es incuestionable que hoy en día los países en desarrollo tienen la urgente necesidad de acelerar su tasa de desarrollo económico más allá del crecimiento demográfico, a fin de incrementar su productividad per cápita. El reconoci- -- miento del problema lleva a aceptar la planeación económica -- como el medio más eficaz de lograrlo, pues permite explicitar, compatibilizar y priorizar los objetivos, metas y acciones --- estratégicas de la comunidad.

No obstante lo anterior, el término planeación económica presenta gran controversia entre las personas versa- das en los problemas económicos. Pero desde mi punto de vista, se creen acertadas las opiniones de BETELHEIM, PAUL BARAN y -- OSKAR LANZÉ. Dichos autores conciben la planeación como el --- proceso de adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no podría tener --- como único objetivo la organización y regulación de la produc- -- ción, sin adaptar ésta a la satisfacción de las necesidades -- sociales.

Se habla de necesidades sociales cuando se les juzga desde el punto de vista de los medios necesarios y útiles para la existencia y desarrollo de los individuos que la componen. Las necesidades que deben interesar al planeador y al economista son las que surgen de un estadio determinado de civilización y desarrollo, no es un fin en sí mismo, sino el medio más adecuado, para satisfacer las necesidades de la sociedad, que difieren de las necesidades individuales en cuanto a que no son el producto de un proceso de valoración subjetiva. Aceptar estas ideas, implica aceptar que el desarrollo económico queda sujeto a la voluntad humana, es decir, que -- las relaciones económicas se pueden ajustar a las directrices que la voluntad humana les dicta. Siendo este el contenido esencial de la Ley de Planeación la cual en su artículo 3o., sujeta todas las tareas de planificación a las normas, principios y objetivos que la propia constitución establece, por lo cual se asevera que hay un total nexo de causalidad entre el artículo 3o. constitucional y el mismo numeral en la Ley de Planeación.

#### 1.2.- CONCEPTO DE PROGRAMACION

La programación es el proceso en virtud del cual la actitud racional que ya se ha adoptado en la planificación se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias. Es la fijación concreta de

metas dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. A través de la programación se concretan, al conjunto de decisiones que de antemano el gobierno planea. La aplicación del proceso de programación da lugar a la formulación de "programas de desarrollo económico".

Los programas de desarrollo pueden ser de diversas clases según el ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen. Generalmente los autores señalan: Programas de desarrollo global y Programas sectoriales expresados en proyectos de inversión.

Los programas globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía de un país; en cambio los programas sectoriales se refieren a actividades particulares. La fase final de la formulación de programas de desarrollo económico la representan los proyectos, son el elemento de enlace con el proceso de ejecución de los programas.

Los programas de desarrollo fijan los volúmenes de inversión y su orientación y éstas metas luego deben transformarse en proyectos de inversión, por medio de los cuales se asignan los recursos productivos concretamente en obras --

físicas. Tanto en la fase de programación, como en la elaboración de proyectos, y en la ejecución práctica, el presupuesto constituye una herramienta de primera utilidad.

### 1.3.- CONCEPTO DE PRESUPUESTACION

Entre la preparación de los planes y programas y la confección de los presupuestos, no hay una separación nítida, sino que por el contrario, existe una estrecha relación de dependencia que los hace formar un todo, el cual se separa por razones metodológicas. En éste sentido, el presupuesto es uno de los elementos del proceso total de planificación.

El presupuesto representa la base financiera principal con que cuenta la Administración Pública para instrumentar los planes y programas, ya que determina el nivel de los gastos del sector público y las condiciones de su financiamiento interno y externo. Además determina la orientación fundamental del gasto público dentro de cada función y precisa el énfasis que debe darse a cada uno de los programas gubernamentales propuestos.

El presupuesto es en consecuencia, una de las fases de la planificación destinada a determinar todo el pro-

-ceso de programación a términos cuantitativos. En suma, -- planificar, programar y presupuestar forman parte de una ta -- rea común.

Toda vez que se han analizado los anteriores -- predicados, me atrevo a proponer la siguiente definición: "El PRESUPUESTO PUBLICO ES EL ACTO LEGISLATIVO MEDIANTE EL CUAL -- SE AUTORIZA EL MANTENIMIENTO MAXIMO DE LOS GASTOS QUE EL PODER -- EJECUTIVO PUEDE REALIZAR DURANTE UN PERIODO DETERMINADO EN -- LAS ATENCIONES QUE DETALLADAMENTE SE ESPECIFICAN Y SE PREVEN -- LOS INGRESOS NECESARIOS PARA CUBRIRLOS, CON EL FIN DE PROMO -- VER EL CONSTANTE MEJORAMIENTO ECONOMICO, SOCIAL Y CULTURAL, -- DEL PUEBLO GOBERNADO".

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto -- Público, dispone que el presupuesto de la federación "será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados; a iniciativa del ejecutivo para expensar, durante el período de un año a partir del próximo enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo -- de las entidades que en el propio presupuesto se señalen". (5)

---

(5) MARTNER GONZALO.- Planificación y Presupuesto por Progra -- mas.- Siglo Veintiuno Editores, S.A.- 1981.-México, D.F., México.- Pág. 7.

#### 1.4.- OTRAS TEORIAS PRESUPUESTARIAS

Algunos teóricos doctrinarios, tales como: GIULIANI FONROUGE, CARLOS M. y VILLEGAS, HECTOR B., hablan de -- presupuesto económico de la nación y presupuesto por progra-- mas.

El Presupuesto Económico de la Nación. En nues-- tro ámbito, el presupuesto económico se concentra presuntamen-- te en el Plan Nacional de Desarrollo. Que puede incluir esen-- cialmente, de conformidad con la Ley de Planeación, los obje-- tivos nacionales, las prioridades de desarrollo del país, las previsiones de recursos de la actividad económica y social, -- además de los mecanismos y responsables de su ejecución, -- según se deduce del artículo 21 de la citada Ley.

La significación jurídica del Plan Nacional de Desarrollo se caracteriza por su obligatoriedad respecto a la Administración Pública Federal. La participación coordinada de la planeación del desarrollo con gobiernos estatales y -- municipales; y la concertación de acuerdos obligatorios con -- los sectores social y privados, relacionados con los objeti-- vos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Los teóricos doctrinales, también lo denominan

Presupuesto Nacional o Presupuesto Económico y lo conciben - como "un acto de previsión integral de los ingresos y gastos probables de la nación, durante determinado período!" (6)

El presupuesto económico de la nación, no es un "presupuesto" en el sentido técnico del vocablo, "sino más - bien una cuenta nacional, un cuadro económico que facilita la administración de los recursos nacionales por el Estado". (7) También se esta de acuerdo en que es "un conjunto complejo de diversos actos jurídicos, legales y administrativos, genera- les y particulares, que entroncan entre sí formando el siste- ma que ha de orientar la política económica del Estado, en un período determinado de un país". (8)

Actualmente la base de toda política económica, radica en los datos que proporcionan las cuentas de la nación, que recapitulando los diversos elementos de la renta nacional, permiten establecer el potencial de recursos humanos y mate- riales del país.

"Dos de esas cuentas adquieren relevancia par- ticular: las cuentas retrospectivas o de la renta nacional, -

---

(6) GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.- Ob. Cit. Pag. 125.

(7) GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.- Ob. Cit. Pag. 126.

(8) WITKER V., JORGE.- Derecho Económico.- Colección Textos - Jurídicos Universitarios.- HARPER & ROW Latinoamericana - (KARLA).- 1985.- Mexico, D.F., Mexico.- Pag. 67.

que consignan operaciones producidas durante un período de --- tiempo transcurrido, cuya apreciación permite estructurar las cuentas prospectivas o de previsión para un período de tiempo futuro, también llamadas presupuesto económico o presupuesto nacional o presupuesto económico de la nación." (9)

El presupuesto económico procura determinar la evolución probable de la actividad e incluye el elemento ingresos nacionales o "demanda global" (total de bienes y servicios consumidos y ahorrados por el país). En suma, el presupuesto económico nacional, presupuesto nacional o presupuesto de la nación es igual a lo que hemos llamado "planeación".

#### El presupuesto por programas

Hasta 1976, el sector público federal manejó -- de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto de Egre--- sos el sistema de "Presupuesto Tradicional". En este siste--- ma, los egresos eran divididos en ramos; asimismo dichos ---- egresos se distribuían por objeto de gasto en los capítulos -- y partidas de acuerdo con la clasificación aprobada al -----

---

(9) GIULIANI FONROUGE, CARLOS M. -- Ob. Cit. Pág. 127

efecto.

Con bastante acierto, DE LA GARZA describe al presupuesto por programas, como "Un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto así como una clara determinación de funciones y responsabilidades". (10)

Hablando en términos de su cualidad el presupuesto por programas es en si mismo la integración sistemática de los conceptos de programación y presupuestación; para efectos exclusivamente de claridad de las hipótesis planteadas en esta investigación se harán válidas las ideas de planificación, programación y presupuestación; descartando las teorías del presupuesto económico nacional y presupuesto por programas, sin aseverar que estas sean inválidas o falsas.

## 2.- PREDICADOS JURIDICOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO

(10) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A.- 1978.- México, D.F., México.- Pág. 90.

## 2.1.- NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO PUBLI

Co.

Hablar de la naturaleza jurídica del presupuesto es conocer la obra del escritor LABAND aparecida en 1871 en la cual se logran esclarecer los términos de la polémica iniciada 40 años antes sobre la naturaleza jurídica del presupuesto. - En efecto, LABAND precisa el problema con base en la clasificación de las leyes, las que divide en leyes en sentido material y leyes en sentido formal. Para LABAND, ley en sentido material es la norma que regula situaciones o hechos cuya realización se producen determinados efectos jurídicos; ley en sentido formal es el contenido de toda declaración voluntaria del Estado.

Bajo tales consideraciones el presupuesto es una verdadera ley en sentido formal en virtud de que no produce esos efectos jurídicos, luego entonces la ley del presupuesto será ley por la forma en que viene emanada, pero realmente es un acto administrativo. Por lo tanto, decir que el presupuesto debe establecerse por ley, equivale a decir que el presupuesto debe ser establecido con la misma forma que una ley, aunque intrínsecamente siga siendo una forma administrativa.

Sin embargo, las argumentaciones de LABAND tenían

un transfondo político, pues afirmaba que el Poder Legislativo podía negarle al Ejecutivo los elementos necesarios para la atención de sus necesidades, lo que conduciría, según el autor, a la disolución del Estado; de ahí la necesidad de elaborar una teoría que permitiera eliminar las facultades soberanas del Parlamento, y nada mejor al efecto que ver en el Presupuesto una simple "norma de administración", con el carácter de ley formal, pero sin los alcances derogatorios y amplios de las leyes materiales.

Su obra llevó a la polarización de las diversas opiniones al respecto en dos concepciones extremas y antagónicas: aquella que ve en el Presupuesto una ley como todas las demás, con su misma naturaleza y efectos jurídicos, sin necesidad de efectuar distinciones en cuanto a su contenido y exterioridad y, aquella que considera que el presupuesto tiene apariencia de ley (ley en sentido formal) y que intrínsecamente es un acto administrativo.

Esta segunda orientación admitió variantes, entre las que destacan las siguientes:

JEZE teórico francés, explica que el presupuesto no es un acto jurídico simple cuya naturaleza sea fácil de desentrañar, sino que se trata de una mezcla de actos jurídi-

-cos de diferente naturaleza reunidos en un mismo documento, para cuyo análisis debe dividírsele en recursos y gastos:

a.- Por lo que respecta a los recursos:

a.1.- Si son de naturaleza tributaria, si deben votarse anualmente y contienen autorizaciones para recaudar-- los según reglas jurídicas existentes, el presupuesto es un - acto-condición; pero en los regímenes legislativos sin reglas de anualidad el presupuesto no tiene significación jurídica - alguna.

a.2.- Si no revisten carácter tributario (loca-- ción, venta de bienes, etc.), el presupuesto carece de signi- ficación jurídica y no surgen del mismo autorizaciones creado ras o recaudatorias.

b.- Por lo que respecta a los gastos:

b.1.- Si son preexistentes como en caso de inte- reses, pensiones o deuda pública, el presupuesto está despro- visto de significación jurídica. Pues el parlamento o el con greso legislativo se halla ante un deber jurídico, es decir - su competencia es vinculada.

b.2.- Si son futuros, el presupuesto contiene - autorizaciones para crear derechos, es decir, situaciones -- jurídicas individuales (contratos de suministros) por lo cual se trata de actos condición o sin significación jurídica.

DUGUIT afirma al igual que JEZE, que el presupuesto no es un acto unitario, sino que se deben distinguir - en él, entre las partidas de ingresos y las de egresos.

Con respecto a los egresos, el autor explica, - que el presupuesto no es ley, sino un acto administrativo, ya que autoriza a los funcionarios competentes para gastar las - sumas depositadas en el Tesoro Público. En cuanto a los recursos, agrega la parte de la ley del presupuesto autoriza la recaudación, es una verdadera ley (ley en sentido material) - porque contiene una orden general que aplica a una serie in-- determinada de casos, pero en el supuesto de que los impues-- tos no tuvieran que ser renovados anualmente entonces sería - una simple operación administrativa.

Es claro que para ambos autores - JEZE y DUGUIT- en el segundo caso, el parlamento ejerce una misión secunda-- ría y por esto su voto o sanción le confiere al presupuesto - la exterioridad formal de ley, aunque encubra verdaderos ac-- tos administrativos.

Las obras francesas posteriores se vieron influenciadas en gran medida por dichos autores, los que a su vez fueron seguidores de la obra del autor alemán LABAND; de ahí que los teóricos franceses consideren al presupuesto como ley formal ya que intrínsecamente lo conciben como un acto de previsión y autorización.

Existen otros teóricos que siguen la misma línea de los ya mencionados, sin embargo, difieren en cuanto a la condición de acto administrativo, por ejemplo el "presupuesto concebido como un mandato conferido al ejecutivo para recaudar ingresos y gastos (VON ROENE y SEIDLER) o, como "instrucción para los funcionarios ejecutores de aquel, la cual determinará sus obligaciones inherentes a sus funciones" (ARNDTY y BOYHAK). En contraposición con la teoría germano-francesa, que se ha analizado, existe una segunda corriente que no acepta el dualismo entre ley formal y material, sino que considera que el presupuesto es un documento unitario indivisible emanado del poder legislativo. Entre sus exponentes se cita a VON MARTITZ, ZORN y HAINEL en Alemania; a MAJÓ RANA, MORTAR, F. FLORA, VITAGLIANO e INGROSSO, en la doctrina italiana; en la doctrina española RODRIGUEZ BERUJO y en nuestro continente el autor argentino GIULIANI FONROUGE quien ha contribuido de manera importante en la discusión del tema.

Para FONROUGE, la ley del presupuesto es un documento unitario e indivisible, emanado del poder legislativo en ejercicio de facultades incuestionables, ya que tanto el texto legal del plan como la autorización del mismo son dos aspectos inseparables, pues el acto legislativo es un acto unitario por naturaleza, siendo irrelevante a todas luces clasificar al presupuesto como ley en sentido formal o material.

Ahora bien prosigue el autor, por lo que respecta a los sistemas en que el presupuesto incluye la creación de tributos, el órgano competente para autorizarlos no solo los consiente sino que ejerce un auténtico poder creador al autorizarlos. Por lo que se refiere a los países en donde periódicamente se autoriza la percepción de los impuestos, el autor se pronuncia en el mismo sentido que en el caso anterior, ya que señala que no cabe crear una condición para la plena realización de una ley permanente, tratándose de una voluntad emanada del mismo órgano que creó el impuesto.

En México, GABINO FRAGA, aborda el tema, pero sólo en relación con los impuestos, sin embargo, sus argumentaciones pueden ser consideradas como válidas y extenderse a los demás conceptos o tipos de ingresos públicos que tienen su fuente en la ley. En este sentido se manifiesta SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, en su libro titulado "Derecho Financiero".

Además argumenta el maestro FRAGA que, por lo que se refiere a los ingresos públicos ex-lege, se debe considerar que la ley general de ingresos que se expide anualmente por el congreso, tiene un carácter legislativo desde el punto de vista material. En efecto, nos dice " . . . el Congreso no tiene dos facultades distintas para expedir por una parte, las leyes especiales de impuestos y por la otra la ley general de ingresos, sino que en los términos en que están redactados los textos constitucionales, no hay más que una sola facultad!" (11)

El artículo 65 Constitucional, Fracción II, dispone que: "El Congreso se reunirá el día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los puntos siguientes: II.- Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo!" Y el artículo 73, Fracción VII de la propia Constitución faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

De aquí se desprende que si anualmente deben

---

(11) FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- 1981.- Porrúa, - S.A.- México, D.F., México.- Pag. 139.

discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes tanto la general de ingresos como las especialidades de impuestos, tienen una periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado, que si en la ley de ingresos se omite un impuesto que el año anterior ha estado en vigor, por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido.

Esto significa que en realidad el Congreso sólo se vale de un procedimiento práctico para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación sobre impuestos que ha regido en años anteriores, pues si se conserva el concepto que desarrollarán las leyes especiales, estas deberán entenderse incorporadas a la ley general de ingresos que anualmente les imprime su propia vigencia.

"En estas condiciones esta ley general no solamente les otorga una autorización, no solo es un acto condicionante, sino que tiene todos los caracteres del acto legislativo desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, caracteres que no pierde, según tuvimos oportunidad de demos-

-trarlo anteriormente, por el hecho de su valor temporal". (12)

SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, "señala que está de acuerdo por lo que respecta a los ingresos que tienen -- carácter tributario, por ser todos ellos generadores de obligaciones ex-lege! Además, extiende su criterio por lo que - respecta a los empréstitos por requerirse para ellos la autorización del Congreso (artículo 73 Constitucional, Fracción - VIII); no obstante, añade el autor, en la ley de ingresos se contiene, además de los ingresos tributarios otros tipos de - ingresos no tributarios, como son los productos y los aprovechamientos.

Respecto a estos ingresos, el criterio de JEZE es más aceptable, ya que el presupuesto carece de significación por no surgir de las mismas autorizaciones creadoras o - recaudatorias, pues no puede extenderse la calificación de - "contribuciones" a las que se refieren los artículos 73 fracción VIII y 74 fracción IV del Código Fiscal de la Federación y, en consecuencia para que puedan percibirse estos tipos de recursos la ley de ingresos es completamente inoperante!" (13)

---

(12) FRAGA, GABINO.- Ob. Cit. Pág. 319.

(13) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.- Ob. Cit. Pág. 45.

El debate sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, en mi opinión, debe ser resuelto, en cada país por el análisis propio del derecho positivo constitucional respectivo.

Siguiendo esta línea de argumentos y toda vez que en nuestro país, los ingresos y egresos se encuentran -- señalados en documentos diversos, el problema en debate debe ser planteado sobre tal situación, así se resolverá en primer término la naturaleza jurídica de la Ley de Ingresos para después referirme al Presupuesto de Egresos.

En nuestro país, de conformidad con nuestro sistema legal, el Congreso tiene la facultad, para imponer las -- contribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos, -- las cuales serán decretadas anualmente por el Congreso en su período ordinario de sesiones (artículos 65, 73 fracción VII y 74 fracción IV de la Constitución Federal).

De esta manera, el Congreso expide anualmente -- la Ley de Ingresos para la Federación, que contiene una enumeración de los diferentes conceptos que deberán cubrirse en el ejercicio anual correspondiente. Dichos renglones no detallan, salvo excepciones, los sujetos, objetos, tarifas de infracción o sanciones.

De lo señalado con anterioridad se desprende - que, "en materia de impuestos, existen dos clases de disposiciones: las que fijan el objeto, el monto del impuesto, los sujetos del mismo y las formas de recaudarse; y las que enumeran anualmente cuales impuestos deben causarse; de modo que - la ley general que anualmente se expide con el nombre de Ley de Ingresos, no contiene por regla general sino un catálogo - de los impuestos que han de cobrarse en un año fiscal, a lado de ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto de impuesto". (14)

Ahora bien y bajo este orden de ideas, es evidente que todas y cada una de las leyes reguladoras de cada tipo de impuesto, derecho, producto o aprovechamiento que proviene la Ley de Ingresos son verdaderas leyes, tanto en su aspecto formal como en el aspecto material. No cabe duda, que en cuanto al primer aspecto tales disposiciones son creadas a través de un acto del Congreso, y con respecto al segundo, tales leyes son creadoras de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, por consiguiente se puede concluir que se está frente a verdaderas leyes en sus dos aspectos.

---

(14) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.- Ob. Cit. Pag. 75.

-tos.

Respecto a la Ley de Ingresos, no queda la menor duda que en cuanto a su aspecto formal se trata de una verdadera ley, ya que el constituyente en el artículo 74, fracción IV establece, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, discutir y aprobar . . . " las iniciativas de leyes de ingresos" . . . para decretar las contribuciones que deben cubrir los gastos del presupuesto de egresos. De lo anterior se deduce, que es a través del Congreso como se da vigencia a la Ley de Ingresos, y por consiguiente al ser un órgano del Poder Legislativo el que crea la citada ley, es indudable que se trata de un acto formalmente legislativo.

Con relación al aspecto material de la Ley de Ingresos coincido con FRAGA, ya que considero que la aprobación de la iniciativa de dicha ley es un acto condición cuyo objeto es darle vigencia a las leyes específicas de cada impuesto, derecho, producto y aprovechamiento que previene la propia ley como fuentes impositivas. Confirma lo anterior, el hecho de que si en la Ley de Ingresos se omite un renglón impositivo, impide esto la aplicación de la correspondiente ley reglamentaria y, por el contrario si todos y cada uno de los conceptos se citan en ella, las leyes que los regulan tendrán que seguirse aplicando. Analizar la problemática de

de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación significa examinarla a la luz de nuestro derecho positivo constitucional, de sus respectivas leyes ordinarias y reglamentarias.

El artículo 65 constitucional, dispone: "El Congreso se reunirá a partir del día 10. de noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución."

El artículo 73, fracción VII constitucional dispone: "El Congreso tiene facultad: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto", y el propio artículo 74, fracción IV establece como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, "examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos...". De las anteriores disposiciones se infiere la necesidad de la intervención del Poder Legislativo, concretamente la de Diputados, ya que de lo contrario, el Ejecutivo no podrá disponer de los fondos públicos, es decir, se presenta tal autorización como una consecuencia necesaria y por consiguiente, resulta evidente su calidad de ley en cuanto a su aspecto formal.

Con respecto al aspecto material del Presupuesto de Egresos, cabe señalar previamente que el Estado, a diferencia de los particulares, comienza por considerar los gastos antes de prevenir los ingresos, en la inteligencia de que el Poder Ejecutivo sólo podrá realizar las erogaciones contenidas en dicho presupuesto, correspondientes al año fiscal siguiente. En este sentido se manifiesta la Constitución Federal en el artículo 126 al establecer que: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior!"

De lo anterior se desprende, que el constituyente considera al presupuesto, como un documento administrativo, mismo que es enviado con carácter de anteproyecto por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados para cumplir con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 74 Constitucional.

En resumen, el Presupuesto de Egresos es un acto de administración emanado del Ejecutivo, que carece de los atributos propios de una ley: generalidad, abstracción, permanencia e impersonalidad.

## 2.2.- PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO

Por unanimidad casi todos los autores fijan un

universo de principios, así por ejemplo JACINTO VAYA VIESCA, -- señala que son: 1).- Equilibrio Presupuestario, 2).- Anuali -- dad, 3).- Unidad, 4).- Universalidad, 5).- Especificación -- de Gastos, y 6).- No afectación de Recursos; en el mismo sen -- tido coinciden SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, HECTOR B. VILLE -- GAS, CARLOS M. GIULIANI FONROUGE y otros más; sin embargo -- existen poquísimos autores que proponen otro escenario de -- principios cualitativamente diferentes; tales como: JORGE -- WITKER V., y GONZALO MARTNER, a los cuales llamaría, de ideas -- poco tradicionales.

Pero el universo de principios presupuestarios que interesan, son los que, por llamar de alguna forma denomi -- naré: "Ortodoxos, o, clásicos", vigentes en el derecho positi -- vo mexicano.

#### 2.2.1.- UNIDAD

Este principio postula la inclusión en un solo fondo de todos los ingresos y gastos, evitando que haya va -- rios presupuestos separados, a fin de evitar la existencia de fondos especiales, que significan diluir el control contable y complicar la administración presupuestaria; en otras pala -- bras la unidad, debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, de tal manera de que a través de él, se aprecie si

el presupuesto es equilibrado, superávitario o déficitario, - detectar la ocultación de gastos en cuentas especiales, conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de la - renta efectuada por las erogaciones, evitar complicaciones y obscuridades, así como facilitar el control parlamentario.

DE LA GARZA, manifiesta que este principio se - encuentra en el artículo 73, fracción VII y en el 74 fracción IV de la Constitución Federal (15). Pero considero que es -- una creación doctrinal, porque no aparece expresamente consignado en el derecho positivo, más bien los eruditos, lo infieren por deducción.

Actualmente este principio, está siendo cuestionado, por la aparición de documentos tales como: Presupuestos Múltiples o Presupuesto de Capital y Presupuesto de Operación que son vigentes en países como Suecia o Dinamarca, según -- CARLOS M. GIULIANI FONROUGE. (16)

### 2.2.2.- UNIVERSALIDAD

Principio, también conocido como del "producto

(15) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.- Ob. Cit. Pag. 128.

(16) GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.- Ob. Cit. Pag. 164, 165, - 166, 167, 168.

bruto", exige que no haya compensación o confusión entre gastos y recursos; que tanto unos como otros sean consignados en el presupuesto por su importe "bruto" sin extraer saldos --- "netos".

Se ha señalado que la aplicación rigurosa de la regla podría conducir a situaciones absurdas que desnaturalizarían su finalidad, especialmente en lo referente a las actividades de las empresas paraestatales. En estos casos se prescinde del principio de universalidad y se traslada al presupuesto general únicamente el saldo neto - positivo o negativo - de la gestión de tales organismos.

Este principio tiene consagración constitucional en el artículo 126 y en el 73 fracción VII. Este último dispone la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, por lo que solo los conceptos que indique el Congreso podrán hacerse efectivos. Si bien la regla de universalidad ha sido respetada en cuanto a la partida de ingresos, no ocurre lo mismo en el caso de los egresos. El numeral 126, viola el principio de prevenir la posibilidad de poder realizar gastos previstos en leyes posteriores. A mayor abundamiento, el citado artículo 126 es irregular, porque rompe el principio de que los gastos anuales se hagan previa autorización exclusiva de la Cámara -

de Diputados y sin intervención de la de Senadores, lo que no ocurre si las erogaciones inicialmente previstas se aumentan por requerirse para ello una ley en sentido formal y material, en cuyo caso intervendrá el Senado de la República.

### 2.2.3.- ANUALIDAD

Principio básico o sustantivo, que pretende que el presupuesto debe tener una vigencia anual y no cubrir más tiempo. Sin embargo, la tendencia moderna es no fijar límites de tiempo a los presupuestos por cuanto a las necesidades de la programación, sobre todo en materia de obras permanentes donde se hace indispensable garantizar fondos para dos o tres años, tiempo que necesariamente debe considerar el gobierno, para cumplir con ciertas actividades. Por este motivo, los autores no hablan de anualidad sino de periodicidad del presupuesto.

### 2.2.4.- EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

Los clásicos concebían que las finanzas gubernamentales debían estar orientadas por una lógica interna cuyo criterio sería la obtención en cada ejercicio fiscal de suficientes recursos para cubrir los gastos necesarios. Tal concepción es producto de la ideología del LAISSEZ-FAIRE, la cual ve a la acción del Estado como perturbadora de la econo-

-mía por lo que se hacían partidarios de limitarla al mínimo. Tal pensamiento originó la idea del Estado Gendarme, es decir, del Estado que solo se ocupaba de las funciones de justicia, administración, policía, relaciones exteriores y defensa nacional.

Para ADAM SMITH el Estado creaba privilegios y era derrochador, el dinero que obtenía de los comerciantes e industriales lo despilfarraba perjudicando la producción. El resultado era el déficit presupuestario que debía ser financiado con préstamos internos que eran sustraídos al comercio y a la industria, los cuales veían así mermada su capacidad de inversión en sus propias empresas. El Estado eludía el pago de estas deudas, desvalorizando la moneda. Las ideas de SMITH, fueron retomadas por JUAN BAUTISTA SAY en Francia, quien se pronunciaba con igual violencia contra el déficit presupuestario y las deudas.

SAY decía que esa deuda era improductiva porque el capital era consumido, quedando la nación obligada a pagar intereses; solo una moderada deuda invertida en obras públicas útiles podría considerarse beneficiosa.

DAVID RICARDO compartía el pensamiento anterior y sostenía que la deuda pública era una "lacra" inventada --

para arruinar a la nación.

El equilibrio presupuestario fue puesto en duda, en cierto período, por la escuela Keynesiana. KEYNES sostenía que si hay recursos productivos desocupados en el sector privado debían ser movilizadas por el gobierno a través de -- los gastos públicos sin aumentar la tasa tributaria, generando el déficit si es necesario.

ALVIN HANSEN seguidor de KEYNES, sostuvo que la política fiscal había sido forzada a servir como instrumento compensatorio frente al ciclo económico, no tanto inspirado -- en una concepción intelectual, sino a causa de las presiones derivadas de las crisis económicas. Para él, el fracaso o -- éxito de la deuda pública solo podía evaluarse considerando -- los efectos sobre el ingreso nacional y su distribución. -- Para la aplicación de la política compensatoria, se requiere de una revisión de la política presupuestaria tradicional, a fin de evaluar los ingresos y gastos en términos del nivel de actividad económica.

Los estructuralistas también cuestionan el -- equilibrio presupuestario. El déficit fiscal es una conse-- cuencia de las presiones estructurales básicas. Por lo que -- si bien el principio del equilibrio es consagrado en América

Latina las condiciones sociales y económicas imperantes en su interior lo hacen vulnerable a la constante dependencia del financiamiento exterior. Tal situación casi provoca en forma automática que el presupuesto tienda a desequilibrarse. La política económica seguida por éstos países, puede en ocasiones reducir el desequilibrio de la cuenta pública, pero en la mayoría de los casos y considerando la crisis económica que existe a nivel mundial, la brecha tiende también a aumentar y no lo contrario. Es considerado por varios autores, junto con el principio de anualidad como básico.

Por ser este el tema central de mi investigación, en el capítulo siguiente, profundizaré sobre "el equilibrio presupuestario".

#### 2.2.5.- NO AFECTACION DE RECURSOS

Tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que "no tengan una afectación especial", sino que ingresen a rentas generales; de modo tal que todos los ingresos, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones.

Sin embargo creémos que, este principio no es -

"tan principio", el artículo 9o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación en su página 58, se encuentra un caso de afectación especial de recursos: "Los ingresos que se obtengan por los productos señalados en la fracción VII -- del artículo 1o. de esta ley, se destinarán a las dependen--- cias que enajenen los bienes o presten los servicios, para -- cubrir sus gastos de operación, conservación, e inversión, -- hasta el monto que señale el presupuesto de egresos que les -- hubiere sido autorizado. Los ingresos que excedan del límite señalado no tendrán fin específico y se enterarán a la Teso--- rería de la Federación!"

Evidente, es un caso de afectación especial de recursos, en donde solamente los excedentes ingresarán a las rentas generales en la Tesorería de la Federación I.M.S.S., e I.N.F.O.N.A.V.I.T., son otros casos evidentes de afectación especial de recursos.

#### 2.2.6.- ESPECIALIDAD O ESPECIFICACION DE GASTOS

En toda autorización presupuestal, debe detallar se para cada caso el monto del crédito autorizado, con el objeto de que se establezca un orden en la administración de -- los fondos públicos y para que el Poder Legislativo, pueda --

controlar eficazmente las erogaciones.

### 3.- FASES DE CONFIGURACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO.

Se dijo con anterioridad que el presupuesto público actual, es una herramienta para incidir en los niveles económicos, sociales y políticos de una población determinada, que utilizan con una gran habilidad los gobiernos de hoy en día para llevar al colapso o al auge a naciones completas; así el destino de los pueblos subdesarrollados se encuentra en manos de una pequeña élite, misma que a la vez juega un papel determinado en la lucha por el poder mundial.

Desde el momento en que el presupuesto público, asumió su nuevo papel, refleja con una nitidez precisa el modelo de patria que un gobierno quiere lograr. Por consiguiente, la aplicación de la política fiscal, como elemento importante, de la política económica, debe ser motivo de cuidadosos estudios, pues sus efectos estarán determinados en gran medida por la forma de obtención y monto de los ingresos, así como por el uso de que ellos se hagan a través del gasto público.

En síntesis el presupuesto no es un mecanismo -

aislado y ajeno al funcionamiento de la economía y en general, de la vida de una nación. "Es una herramienta política, en -- cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propues- tos, decisiones gubernamentales y contribuye a través del ejer- cicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planifica- ción en cuanto contiene metas que cumplir con determinados --- medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe -- realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y con- trolar los planes y programas".<sup>(17)</sup> Tal es la dinámica del -- presupuesto público, que se deduce del pensamiento de GONZALO MARTNER y la cual se inicia desde la preparación de la Ley de Ingresos y del Decreto del Presupuesto de Egresos.

### 3.1.- PREPARACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO

En el ámbito de las finanzas del Estado, se con- sidera como presupuesto nacional a la ley que define y estima anualmente los ingresos y al decreto en que se proveen y auto- rizan los gastos públicos durante el mismo año. Es un con -- cepto único que incluye la programación del activo y pasivo -- de la cuenta pública.

---

(17) MARTNER, GONZALO.- Ob. Cit. Pág. 30.

Sin embargo en México, se escinde en dos actos que emanan, uno de la Cámara, denominado Ley de Ingresos y otro, el Presupuesto de Egresos del Erario Federal, de la Cámara de Diputados.

### 3.1.1.- LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS

La facultad del Estado en materia de planeación se explicitó en los artículos 25, 26, 27, 28 de la Constitución Federal en Diciembre de 1982.

Tales preceptos establecen que de acuerdo a nuestro propio contexto político, económico y social es el Presidente de la República en su posición de regulador de los intereses generales y de conductor de la sociedad, el único que puede interpretar en un momento dado cual es el interés general y cual es la forma de realizarlo. Lo anterior refleja la estructura centralizada del sistema político mexicano.

El artículo 74, fracción IV obliga al Ejecutivo a la presentación anual, ante la Cámara de Diputados de las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de pre-

-supuesto. El capítulo primero de la Ley de Planeación, establece la obligación del Presidente de la República de informar al Congreso de la Unión, en relación a la ejecución de los planes y de los programas que se obliga a realizar, a través de las diferentes instancias que contempla la Constitución y que entre otras están: las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos del presupuesto de egresos.

Puntualizando el Poder Ejecutivo es el encargado de la preparación del Presupuesto Público.

2.1.2.- ELABORACION DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Debido a la alta complejidad que presenta la preparación de la cuenta pública, se hace necesario recurrir a organismos técnicos que lleven a cabo tales actividades; de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar las estimaciones y ---

cálculos de ingresos; ahora bien con el fin de obtener una --  
visión de conjunto de toda la Administración Pública Federal,  
centralizada y descentralizada, se facultó también a dicha --  
Secretaría para estimar los ingresos de las entidades descen-  
tralizadas, según decreto publicado en el Diario Oficial de --  
la Federación el 29 de Diciembre de 1932.

En relación a los gastos el Poder Ejecutivo --  
cuenta con una secretaría vinculada directamente a su adminis-  
tración: La Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta --  
entidad es el órgano rector de la planeación nacional, tanto  
en lo que corresponde a la facultad de proyección como a la --  
ejecución de los programas correspondientes.

Antes de iniciarse el proceso presupuestal ---  
propriadamente dicho, el Presidente de la República fija frente  
a sus dependencias los lineamientos de la política económica  
a seguir.

Sus planteamientos y propuestas deben traducir-  
se en los programas y anteproyectos de presupuesto que las --  
diversas dependencias envían a la Secretaría de Programación  
y Presupuesto, la cual planteará las modificaciones que juz--  
gue pertinente y se las comunicará para que realicen los --  
ajustes necesarios.

Una vez afinados los programas presupuestales, la Secretaría de Programación y Presupuesto aprobará las partidas de gastos para los programas de inversión. El proyecto de los presupuestos definitivos y el informe en que se hagan constar los datos y consideraciones oportunas, serán presentados al C. Presidente de la República para su aprobación, quien a través del Secretario de Despacho correspondiente comparecerá a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre, cuando el ejecutivo inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 82 Constitucional. Estando apoyado todo este mecanismo por los artículos 71 y 74 fracción IV de la Constitución Federal. Teniendo la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de examinar, discutir, modificar y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos, quedando obligada en todo momento la Secretaría de Programación y Presupuesto a proporcionar a la Cámara todos los datos estadísticos e información general que le requieran los diputados.

En este momento procedimental, pueden darse dos supuestos que el proyecto sea aprobado o no.

En el caso de que fuese aprobado el presupuesto de egresos, con las modificaciones que le haya introducido la

Cámara de Diputados el Presidente de la República no tiene -- más que promulgar y publicar el decreto aprobatorio, pues no tiene derecho de voto.

Pero ¿qué ocurriría si al terminar un año fiscal la Cámara de Diputados no aprobara el presupuesto de gastos y el Congreso no promulgara los ingresos necesarios para cubrirlos?. Se dará contestación al supuesto de no aprobación haciendo nuestros los juicios de ALFONSO CORTINA GUTIERREZ: "tal omisión nunca ha existido y de llegarse a presentarse probablemente ella derivaría de una explosiva tendencia revolucionaria. La respuesta a esta pregunta es si se dejara de promulgarse la Ley de Ingresos y no se aprobara el presupuesto al iniciarse el año fiscal, sería legalmente imposible obtener los arbitrios previstos en las diversas leyes fiscales y cubrir los gastos que impliquen todos los servicios y todas las entidades públicas de la federación." (18)

En realidad, tanto por razón del escasísimo plazo para que la Cámara discuta el proyecto, como por la influencia decisiva del Ejecutivo sobre aquélla, el papel de la

(18) CORTINA GUTIERREZ, ALFONSO.- Curso de Política de Finanzas Públicas de México.- 1977.- Porrúa, S.A.- México, - D.F., México.- Pág. 78.

Cámara de Diputados se reduce a aprobar el presupuesto.

En lo referente a la ejecución de la Ley de Ingresos la responsable es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destacándose en esta labor la Tesorería de la Federación, la Secretaría de Programación y Presupuesto es la ejecutora del Presupuesto de Egresos.

#### 4.- CONTROL DEL PRESUPUESTO PUBLICO

Al cambiar el contenido del concepto del presupuesto, la tarea de evaluación y control del gasto y de los ingresos públicos ha visto también expandir y diversificar su campo de acción. En efecto, la multiplicación de responsabilidades asumidas por los poderes públicos, la amplitud y la complejidad de los presupuestos ha repercutido en la dificultad del proceso de control. La fiscalización actualmente asume objetivos mucho más complejos y ambiciosos. El proceso de contabilización tiene por objeto examinar en detalle las actividades de gobierno y verificar la honestidad y legalidad con que se emplean los recursos del Estado. Pero, hoy en día la fiscalización debe abarcar el exámen de la eficiencia con que se utilizan los recursos públicos. Los planes, programas y proyectos propuestos por la entidades y dependencias públicas representan los objetivos de la actual fiscalización.

A fin de ubicar con mayor precisión el papel - que desempeña el proceso de control o fiscalización con respecto a las partidas de ingresos y gastos públicos, conviene apreciar algunas de las definiciones que los autores proponen al respecto.

GABINO FRAGA, sostiene la necesidad de la fiscalización al afirmar que: ". . . Para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la Administración Pública, no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la Ley de Ingresos, y a las autorizaciones del Presupuesto de Egresos, sino que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficiente para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que hayan cometido . . ." (19)

SERRA ROJAS, asevera que: "en el ámbito de las finanzas públicas, la idea de la verificación significa el hecho de asegurarse de que algo está bien, tal y como debe ser respecto a una norma dada. La norma puede ser más o menos precisa, lo importante es que sea suficiente para consti-

---

(19) FRAGA GABINO.- Ob. Cit. Pag. 320.

tuír un término válido de comparación." (20)

Los teóricos clasifican la función de control -- desde diversos puntos de vista: 1).- según las personas afec-- tadas, en control de los ejecutores administrativos y de los -- funcionarios públicos, 2).- en cuanto a los hechos realizados, en control de recursos y control de erogaciones; 3).- conside-- rando la oportunidad en que ejerce la fiscalización en control preventivo, también llamado apriori preauditoría, que tiene -- lugar antes o durante la operación propiamente dicha, y con-- trol aposteriori o postauditoría; 4).- según la naturaleza --- de los órganos intervencionistas, en control administrativo -- jurisdiccional y político. Esta última clasificación es la -- que ofrece mayor interés.

En México, el control interno o contable del -- presupuesto lo realiza la Secretaría de Programación y Presu-- puesto. El control en cuanto a la fiscalización o vigilancia lo lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el control externo o político lo ejecuta la Cáma-- ra de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

---

(20) SERRA ROJAS, ANDRÉS.- Derecho Administrativo.- 1981 .- - México, D. F., México.- Tomo II.- Pág. 20

#### 4.1.- CONTROL ADMINISTRATIVO

La Ley Orgánica de la Administración Pública, sanciona las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en su artículo 32, en tal virtud, la Secretaría en cuestión vigilará y evaluará el ejercicio del gasto público de la federación y la formulación de la cuenta pública actual.

Dicha vigilancia más que un control propiamente, es un registro o preauditoría que se refiere al examen de los documentos que certifican el pago de las obligaciones correspondientes. Efectuándose el pago de referencia por las oficinas pagadoras que dependen de la Tesorería y que son dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando esta acción legitimada por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que ordena que dicho pago se haga con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Pero además a la Secretaría de Programación y Presupuesto, le corresponde dar las instrucciones sobre las formas y términos en que las entidades y dependencias deberán rendir sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. La evaluación la realizará a través de exáme-

-nes periódicos del funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad, pudiendo autorizar - en su caso su modificación y simplificación.

Los estados financieros y demás información -- financiera, serán consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto la que será responsable de formular la --- cuenta anual de la Hacienda Pública y someterla a la consideración del Presidente de la República, para su presentación a la Comisión Permanente de la Unión, en los términos del --- artículo 74 Constitucional dentro de los diez primeros días - de junio del año siguiente al que corresponda.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, - también señala las normas necesarias para reglamentar las -- obras públicas que se lleven a cabo, así como lo referente a las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Acompaña también en las funciones de control ad ministrativo, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, - la Secretaría de la Contraloría, persiguiendo esta última un triple objetivo: en primer lugar, que cumplan debidamente las entidades de la Administración Pública, las tareas que se les

hayan asignado dentro del Plan Nacional de Desarrollo; en -  
segundo término, que operen eficientemente, es decir, con el  
máximo aprovechamiento de los recursos; y en tercero, que -  
actúen coordinadamente con el resto de las entidades del sec -  
tor público, en otro términos, la Secretaría de la Contralo -  
ría realiza actividades de preauditoría es decir, desarrolla  
una fiscalización independiente, que ejerce desde fuera del  
órgano que gasta.

#### 4.2.- CONTROL LEGISLATIVO

En México el control legislativo, a posteriori,  
o político de las partidas de ingresos y gastos que maneja -  
la Federación se lleva a cabo por la Cámara de Diputados --  
mediante un documento constitucional en el que se reúnen --  
dichas partidas y que es conocido con el nombre de Cuenta -  
Pública, prevista en el artículo 74, fracción IV Constitucio -  
nal.

Una vez que ha sido formulada y aprobada la --  
Cuenta Pública se remite a la Cámara de Diputados para su -  
revisión en los términos del 74 Constitucional.

Para ello, la Cámara de Diputados dispone de -

un órgano técnico que se denomina la Contaduría Mayor de Hacienda.

La revisión no solo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, y verificará la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos de acuerdo con los precios y tarifas autorizadas o de mercado de las cantidades erogadas.

La Cuenta Pública de la Federación debe ser presentada anualmente ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, misma que la turnará por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Si a consecuencia de la revisión practicada se encuentra en orden el manejo de la Hacienda Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda expedirá a la Tesorería de la Federación un finiquito de cuentas, con base en el cual, la segunda a su vez, otorgará finiquitos a sus subalternos y auxiliares con manejo de fondos.

El finiquito produce el efecto jurídico de extinguir las responsabilidades de empleados fiscales y las

obligaciones accesorias que garanticen su manejo.

Si de la revisión aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos o en los ingresos percibidos, se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante las autoridades competentes.

Por último, y de conformidad con el principio de seguridad jurídica, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda sanciona el beneficio de la prescripción, que en éste caso es de cinco años. Derecho del cual no disfrutaban -- únicamente los empleados públicos, sino también los particulares.

El control legislativo ha resultado en la p--  
práctica sin mayor relevancia.

#### 4.3.- CONTROL JURISDICCIONAL

No existe en la legislación mexicana ninguna --  
norma que regule el control jurisdiccional del Presupuesto --  
Público.

No obstante este tipo de control debe asimilarse a las disposiciones que, con la denominación "De las responsabilidades de los Servidores Públicos" sanciona el título cuarto de la Constitución Federal.

#### 5.- EL GASTO PUBLICO EN EL PRESUPUESTO PUBLICO.

Uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el Estado, para influir en la política económica, es indudablemente el Gasto Público. Esta afirmación se comprueba con la tendencia ascendente del gasto público en casi -- todos los países del mundo durante las últimas cuatro déca-- das.

El aumento de los gastos públicos tiene su -- origen en causas aparentes y reales. Entre las causas apa-- rentes se tiene la devaluación de la moneda y los cambios -- habidos en los mecanismos de contabilidad pública. Entre -- las causas reales, son aplicables a nuestro país:

- La expansión del Estado motivada por nuevas actividades y el aumento de las ya existentes. Entre estos gastos cabe mencionar las erogaciones por: obras públicas, y seguridad social.

- El aumento de la tecnología

- El crecimiento del aparato administrativo --  
estatal, derivado de las cada vez más amplias atribuciones --  
concedidas por las leyes. Cabe señalar que la estructura --  
burocrática crece sin control.

FONROUGE, dice que el gasto público es "toda -  
erogación generalmente de dinero, que incide sobre las finan-  
zas del Estado y se destina al cumplimiento de fines adminis-  
trativos económicos-sociales!" (21)

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pú-  
blico, se define en forma descriptiva el gasto público, como  
aquel que: "comprende las erogaciones por concepto de gasto -  
corriente, inversión física, inversión financiera, así como -  
pago de pasivo o deuda pública!" (22)

Definitivamente las ideas de la Ley de Presu-  
puesto, Contabilidad y Gasto Público, son rechazadas con fun-  
damento en todo lo que hemos venido sosteniendo a lo largo de

---

(21) GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.- Ob. Cit. Pag. 190.

(22) LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.- Art.  
2.

nuestro trabajo, las descripciones no son definiciones; sin embargo creémos muy acertada la del Maestro GIULIANI FONROUGE, a la cual solo agregamos: " . . . los cuales son señalados por la Constitución Política, del Estado en estudio!"

#### 5.1.1.- POR OBJETO DE GASTO

En ella, los gastos gubernamentales se agrupan de acuerdo con los bienes y servicios adquiridos por el gobierno para realizar sus actividades, y tiene especial importancia para efectos de control contable de los gastos efectuados.

La Secretaría de Programación y Presupuesto -- maneja esta clasificación, que es aplicable tanto a las dependencias del sector central como a las entidades del sector -- paraestatal y tiene como finalidad "identificar con claridad la demanda gubernamental de todos los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, provenientes tanto del -- país, como del exterior necesarios para el cumplimiento de -- sus actividades programadas.

#### 5.1.2.- INSTITUCIONAL

En esta clasificación, se agrupan los gastos públicos conforme a la organización de la Administración Públi-

-ca federal.

### 5.1.3.- SECTORIAL

Esta clasificación tiene por objetivo mostrar la magnitud de la participación del sector público en cada uno de los sectores, de la economía. También permite interrelacionar dicha participación con la que corresponde a los sectores social y privado, con lo cual constituye un instrumento fundamental para planear razonablemente los objetivos que pueden alcanzarse con la programación sectorial de las actividades gubernamentales.

La Secretaría de Programación y Presupuesto utiliza actualmente una clasificación sectorial con la que se presenta a la opinión pública el Presupuesto de Egresos.

El gasto no sectorizable es aquél en el que al momento de su presupuestación no se tienen definidos los sectores y programas en los que se va a aplicar el gasto público.

### 5.1.4.- FUNCIONAL

En opinión de GONZALO MARTNER: "Muestra pues, -

los gastos según los propósitos de la acción gubernamental, -entendiéndose como tales los diferentes servicios proveídos directamente o financiados por organismos públicos. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio!" (23)

Esta clasificación también es adoptada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En relación con la planeación del desarrollo, -la clasificación funcional, "representa los gastos gubernamentales con arreglo a los objetivos inmediatos o a corto --plazo que se destinan, o sea, que no se considera el impacto que puedan tener a largo plazo!" (24)

#### 5.1.5.- POR PROGRAMA

En ésta clasificación se agrupan en programas, subprogramas, actividades y proyectos, los resultados a obtener en cada sector de actividad pública y "además de tradu

---

(24) MARTNER, GONZALO.- Ob. Cit. Pág. 108.

(25) MARTNER, GONZALO.- Ob. Cit. Pág. 132.

...cir los objetivos que el gobierno persigue, la clasificac---  
ción de las metas programadas y de los costos correspondien-  
tes!" (25)

Esta clasificación sirve no solo, para fijar el plan de trabajo anual, sino que también para identificar las metas a mediano plazo, establecidas en planes del sector público. Es la clasificación esencial para fijar los planes de corto y mediano plazo del sector público. También es -- adoptada en México.

#### 5.1.6.- ECONOMICA

Esta clasificación utiliza la información de - la clasificación por objeto del gasto, relativa a la demanda gubernamental de bienes y servicios, a efecto de facilitar a la clasificación económica su función de identificarlos y - delimitarlos según su naturaleza en objetos de gasto corrien- te y de capital.

Para tales efectos, se entiende por gasto -- corriente todas aquellas erogaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos que para atender la operación adminis- trativa o productiva de las dependencias y entidades de la -

Administración Pública Federal, las cuales se reflejan en un incremento de sus activos fijos patrimoniales o de capital.

De nuevo se recurre a GONZALO MARTNER, tratadista que indica los beneficios de esta clasificación:

a).- Permite medir los efectos económicos del gasto público y social.

b).- Permite medir el impacto de la estabilidad monetaria al mostrar como se financian los gastos públicos y como afecta al nivel de precios la política de subsidios.

c).- Permite medir el índice de ocupación de mano de obra remunerada en el sector público.

d).- Permite medir el volumen en la demanda de bienes y servicios generada por el gasto público.

e).- Permite medir el grado de distribución del ingreso nacional provocado por la orientación del gasto público, de conformidad con el dinero efectivamente gastado y los subsidios concedidos a la población.

En esta clasificación además del gasto corriente y de capital, se maneja el gasto de transferencia, que -- significa traspasar recursos del sector gubernamental a los - sectores social o privado de la economía con la finalidad de inducir la distribución de la riqueza nacional o apoyar las - ramas del sector privado de la producción. El Programa Nacional de Solidaridad es un ejemplo claro del gasto de transfe-- rencia al sector social.

Las clasificaciones comentadas son esenciales - para la actividad financiera y todas son utilizadas por la - Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de - dependencia administradora del gasto público federal.

Hasta aquí hemos visto las formas y procedimientos ortodoxos que gravitan en torno al presupuesto público, - observando que estas formas son hechas normas sin que previamente sean sustentadas en un racionamiento científico que las hagan válidas, ejemplo de ésto es nuestro tema central "equilibrio presupuestario" o las clasificaciones del gasto público, no he encontrado ningún autor que cuestione el por qué -- del orden de las clasificaciones del gasto público.

Obviamente y por las limitaciones de nuestro -

trabajo, solamente cuestionaré "el equilibrio presupuestario" en el siguiente capítulo, con base en una probanza económica, según se manifestó en mi exposición de motivos.

## BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO SEGUNDO

- 1).- SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S. A. - 1979.- México, D.F.; México.- Volúmen - II.- Pág. 21.
- 2).- SERRA ROJAS, ANDRES.- Ob. Cit. Pág. 21.
- 3).- GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.- Derecho Financiero.- Editorial de Palma.- 1976.- Buenos Aires, Argentina.- Tercera Edición.- Volúmen I.- Pág. 123.
- 4).- MARTNER, GONZALO.- Planificación y Presupuesto por Programas.- Siglo Veintiuno Editores, S.A.- 1981.- México, D.F.; México.- Pág. 7.
- 5).- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.- ( L. P.C.G.P. ) ARTICULO 15.
- 6).- GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.- Ob. Cit. Pág. 125.
- 7).- GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.- Ob. Cit. Pág. 126.

- 8).- WITKER V., JORGE.- Derecho Económico.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- HARPER & ROW LATINAMERICANA (KARLA).- 1985.- México, D. F.; México.- Pág. 67.
- 9).- GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.- Ob. Cit. Pág. 127.
- 10).- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa, S. A.- 1978.- México, D.F.; -- México.- Pág. 90.
- 11).- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo.- 1981.- Porrúa, - S.A.- México, D.F.; México.- Pág. 319.
- 12).- FRAGA, GABINO.- Ob. Cit. Pág. 319.
- 13).- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.- Ob. Cit. Pág. 45.
- 14).- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.- Ob. Cit. Pág. 75.
- 15).- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.- Ob. Cit. Pág. 128.
- 16).- GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.,-Ob. Cit. Págs. 164, 165, - 166, 167 y 168.

- 17).- MARTNER, GONZALO.- Ob. Cit. Pág. 30.
- 18).- CORTINA GUTIERREZ, ALFONSO.- Curso de Política de Finanzas Públicas de México.- 1977.- Porrúa, S. A.- México, - D.F.; México.- Pág. 78.
- 19).- FRAGA, GABINO.- Ob. Cit. Pág. 320.
- 20).- SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo.- 1981.- - México, D. F.; México.- Tomo II.- Pág. 20.
- 21).- GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.- Ob. Cit.- Pág. 190.
- 22).- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.- -- Artículo 2.
- 23).- MATNER, GONZALO.- Ob. Cit. Pág. 108.
- 24).- MATNER, GONZALO.- Ob. Cit. Pág. 108.
- 25).- MATNER, GONZALO.- Ob. Cit. Pág. 132.

CAPITULO TERCERO

PREDICADOS ECONOMICOS DEL  
PRESUPUESTO PUBLICO

La única verdad que el hombre puede comprobar como fundamental, considerando la superación de cada forma de conocimiento existente, es el ordenamiento histórico del progreso del conocimiento sobre la base empírica del progreso del poder de la especie humana para perpetuar y mejorar su propia existencia -- como especie evolutiva.

Lyndon H. LaRouche.

## CAPITULO TERCERO

### PREDICADOS ECONOMICOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO

- 1.- EL PRESUPUESTO
  - 1.1.- Equilibrio
  - 1.2.- Déficit
  - 1.3.- Superávit
  - 1.4.- Otras variables
  - 1.5.- Ejecución presupuestaria y sus efectos
- 2.- EFECTOS MONETARIOS DE LA GESTION PRESUPUESTARIA
  - 2.1.- Inflación y deflación
  - 2.2.- Variedades de inflación
  - 2.3.- Diagnóstico de la inflación
  - 2.4.- Mecanismos de corrección
- 3.- LA FUNCION DEL EQUILIBRIO EN LA ESTABILIDAD MONETARIA
  - 3.1.- El equilibrio financiero y la estabilidad del sistema económico.
  - 3.2.- La gestión financiera óptima

## CAPITULO TERCERO

### PREDICADOS ECONOMICOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO

#### 1.- EL PRESUPUESTO.

En este capítulo se tratara de llegar al quid - de la investigación; con el fin de obtener la verdad objetiva, de llegar al conocimiento científico.

Pero para llegar a la meta que me he propuesto que es la construcción de un conocimiento científico, implica recorrer un largo camino en el que se reúnen diferentes niveles de abstracción, se cumplen determinados principios metodológicos y se cubren diversas etapas en el proceso de investigación, para lograr el conocimiento científico, es decir, el que corresponda a la realidad que se estudia, con el fin de - tener un mayor dominio de la realidad y al menos poder opinar en la forma más acertada sobre su transformación; pero tam--- bién estoy consciente de la posibilidad de recorrer una ruta - equivocada, que me impida el control sobre este objetivo de - estudio, pero al menos lo intentaré.

En tal virtud, el guión que servirá de funda--- mento a este proceso de investigación, será:

I).- Vincular el conocimiento teórico y el empírico, para no privilegiar uno sobre el otro, situación que de darse puede conducir al error.

II).- Ubicar la investigación, la ideología en su exacta dimensión, para mostrar que está presente en todo - trabajo científico, y

III).- No seguiré un esquema rígido, la dirección o direcciones, serán dadas por la investigación, propia.

Luego entonces, ¿cómo plantearé la hipótesis a probar?. Partiendo de la supuesta tesis de que toda norma, - tiene como fin proteger y tutelar un bien jurídico, ¿cuál es ese bien jurídico que tutela la norma del presupuesto público equilibrado?. Como considero que a veces es bueno suponer - para llegar al conocimiento objetivo, supongo que hay un bien jurídico ¿qué ventajas se obtienen y en qué consisten?, o tal vez llegue a la conclusión de que no existe un bien jurídico y no se obtiene ninguna pingüe ventaja, si la respuesta es - negativa ¿por qué es norma el presupuesto público equilibrado?. Si la respuesta es positiva ¿en dónde esta, el bien jurídico tutelado?.

Como es ampliamente conocido en las finanzas - públicas, el principio "substantial" del equilibrio presupuestario, se relaciona con las masas monetarias de un gobierno, con este dato es más que suficiente para iniciar una - exitante indagación.

Es preciso ubicarse en los conceptos de: Equilibrio, déficit y superávit presupuestarios; señalando con - GRIZIOTTI que "existe una situación de equilibrio presupuestario cuando existe perfecta correspondencia entre los recursos y los gastos del Estado; de déficit, cuando los ingresos son inferiores a los egresos, y de superávit, cuando las -- recaudaciones superan los gastos!" (1)

### 1.1.- EQUILIBRIO

Desde la visión limitada de la contabilidad - presupuestaria, puede afirmarse que el presupuesto siempre - está equilibrado; desde el ángulo financiero, el equilibrio tiene lugar, cuando la totalidad de los gastos se nivela con los recursos tributarios y la colocación de empréstitos en - el público; en el análisis de la historia económica la "Teo-

---

(1) GRIZIOTTI, BENVENUTO.- Principios de la Ciencia de las - Finanzas.- Editorial de Palma.- Buenos Aires, Argentina.- 1959.- Pág. 45.

-ría LibreCambista", es la que postula el equilibrio presupuestario. Los autores de esta tendencia afirmaban que el déficit presupuestario era inconveniente por las siguientes razones:

I.- Al acudir al crédito público para financiar el déficit gubernamental se le restan recursos financieros al sector privado.

II.- La contratación de empréstitos para financiar el déficit público implica costos adicionales por concepto de intereses que en ocasiones son una carga para las generaciones futuras.

III.- Un déficit público crónico es generador de presiones inflacionarias en las economías.

#### 1.2.- DEFICIT

El satanizado déficit presupuestal, fue puesto en duda, con serios argumentos por la Teoría Keynesiana.

KEYNES sostuvo que si había recursos productivos desocupados en el sector privado, el gobierno debe movilizar-

-los con gastos públicos, sin aumentar la tasa tributaria ----  
generando el déficit si es necesario.

ALVIN HANSEN seguidor de KEYNES, completo la --  
teoría ya iniciada; sosteniendo que la política fiscal debe --  
servir como instrumento compensatorio frente al ciclo econó--  
mico depresivo. Para él, el éxito o el fracaso de la deuda --  
pública solo podía evaluarse considerando los efectos sobre --  
el ingreso nacional y su distribución.

Otro Keynesiano como lo es - ABBA LERNER -, ---  
con su concepción de "finanza funcional", en la que sostiene -  
que los ingresos y gastos presupuestarios deben ser usados ---  
solamente para controlar los gastos agregados de la comunidad,  
para mantener la ocupación a precios constantes; siendo los --  
instrumentos de estabilización los impuestos, los gastos y ---  
la compra venta de bonos de gobierno. Siendo estas las prin-  
cipales ideas Keynesianas.

Teoría Estructuralista, ésta teoría también in-  
tenta dar una explicación al déficit, manifestando que es ----  
una consecuencia de las presiones estructurales básicas. ----  
Sostienen que en todos los países subdesarrollados existe ----  
una gran cantidad de recursos humanos y materiales desocupa---

-dos; con un sistema tributario interno inelástico frente al crecimiento del ingreso nacional; lo cual provoca una presión hacia el desfinanciamiento, esto aunado a un sistema de gastos elástico ( crece en mayor proporción que el producto interno bruto ); casi en forma automática el presupuesto tiende a desequilibrarse, dependiendo ello de la intensidad con que opera cada factor.

En síntesis: la teoría librecambista, rechaza al déficit, procurando alcanzar el equilibrio reduciendo al mínimo la acción del Estado. La teoría Keynesiana considera útil el déficit, para enfrentar situaciones depresivas. Y, los estructuralistas discuten que la causa del déficit son los fenómenos estructurales.

### 1.3.- SUPERAVIT

De esta variable nadie quiere hablar, o si acaso son muy pocos los que lo hacen, pero existe una extraña coincidencia, los Estados que hacen "un culto al equilibrio presupuestario", son los que cuentan con las más grandes reservas de oro y divisas del orbe, tales como los Estados Unidos de Norteamérica, países de la Comunidad Económica Europea y Japón, pero la extrañeza se ahonda aún más por el hecho de --

que no hacen absolutamente "nada" para equilibrar sus presupuestos. Estos países cada día más tienen y los países subdesarrollados que practican el equilibrio presupuestario cada día tienen menos.

#### 1.4.- OTRAS VARIABLES

El sobreequilibrio presupuestario se utilizó -- como instrumento de la política financiera británica después de la segunda guerra mundial. "Se trata de una operación -- cuyo propósito es obtener excedentes en el presupuesto corriente, para trasladarlos al presupuesto de inversiones, se limita el poder adquisitivo del público mediante una fuerte imposición y los recursos marginales se detinan a inversiones -- para ampliar la capacidad operativa nacional. Por un lado -- detiene las tendencias inflacionarias de post-guerra alentadas por las demandas postergadas, y por el otro en virtud de los mayores niveles de inversión pública, se procura dotar de más flexibilidad a la oferta nacional en el plazo más breve -- posible." (2)

El IMPASSE, fue propuesta por JEANNENEY en sus

---

(2) LAUNFEN BURGER, HENRY.- Finanzas Comparadas.- Fondo de -  
 Cultura Económica.- México, D.F.; México.- 1962.- Pág. -  
 151 - 153.

lecciones de Hacienda Pública y apareció en la práctica presupuestaria francesa en 1952, y consiste en la "diferencia - entre los gastos públicos creadores de renta y los ingresos destructores de renta" (3); en otros términos el IMPASSE representa un déficit aparente en la medida en que tiene un - carácter provisional. Vale decir que está determinado por - aquél tipo de operaciones como préstamos o anticipos temporarios, cuyo reembolso no implica en definitiva un gasto sino un egreso recuperable.

De las variables que se han señalado; Equilibrio, déficit, superávit, sobreequilibrio e impasse, elimine las tres últimas porque son supuestos ajenos a nuestra -- realidad económica.

Como ya se ha mencionado anteriormente, nuestro derecho positivo acepta la teoría librecambista del equilibrio presupuestario consagrándolo implícitamente en la -- Constitución Federal en los artículos 73 fracción VII y 74 - fracción IV, ya que en estos dos artículos, se estatuye la - obligación de aprobar los ingresos necesarios para cubrir -- los gastos del presupuesto.

---

(3) LOZANO, J.M.- Crisis del Presupuesto Tradicional.- Editorial Guadiana.- Madrid, España, Pag. 61.

Los artículos 14 y 22 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público confirman la interpretación dada a las disposiciones constitucionales referidas.

Este marco normativo, en la actividad financiera "práctica" a veces se cumple a veces no. Esta observación se deduce de los actos del Ejecutivo Federal, así se tiene que: a).- JOSE LOPEZ PORTILLO, en la Quinta Reunión de la República, que tuvo verificativo los días 4 y 5 de febrero de 1982, en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, dijo: ¿Qué es mejor para un país como el nuestro, inflación con desarrollo o inflación con recesión?. La respuesta es obvia. . . durante cuatro años consecutivos hemos tenido una tasa alta de crecimiento económico. (4)

Fue el último presidente de la república Keynesiano seguidor del déficit, b).- MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, en su primer informe de gobierno dijo: "En la lucha contra la inflación hemos actuado para adecuar el ritmo de la demanda a la capacidad de respuesta de la producción en las condiciones actuales. En este esfuerzo nos hemos propuesto dismi

---

(4) LOPEZ PORTILLO, JOSE.- QUINTA REUNION DE LA REPUBLICA.- El Mercado de Valores. Semanario de Nacional Financiera, S.A.- No. 7.- Febrero 15 de 1982.- Mexico, D.F.; Mexico, Págs. 162, 163.

-nuir el déficit del sector público mediante el ajuste selectivo del gasto y el fortalecimiento de los ingresos! (5)

Con este Ejecutivo Federal, se iniciaba un nuevo ciclo "Los presidentes de la república, librecambistas, neoliberalista, o neoclásicos", como gusten llamarles. De CARLOS SALINAS DE GORTARI, ni hablamos es más papista que ADAM SMITH.

Pero yo pienso como MAURICE DUVERGER "los peligros del déficit y las ventajas del equilibrio han sido verdaderamente exagerados!" (6)

Considero que no siempre es dable, encontrar correspondencia entre déficit e inflación, porque esta puede reconocer otros orígenes, existe desde luego otro ángulo, un verdadero peligro es confiar en los resultados presupuestarios como principal fuente de diagnóstico, porque pueden estar manipulados para disimular la verdadera situación.

#### 1.5.- EJECUCION PRESUPUESTARIA Y SUS EFECTOS

(5) DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL.- PRIMER INFORME DE GOBIERNO, 10. de Septiembre de 1983.- Revista Mensual "Comercio Exterior".- Vol. 33 No. 9; Septiembre 1983.- México, D.F.;- México.- Pág. 786.

(6) DUVERGER, MAURICE.- Finanzas Públicas.- Editorial Themis. París Francia.- 1965.- Pág. 221.

La ejecución presupuestaria no es confiable por que puede ser manipulada ya sea contablemente o financieramente con el objeto deliberado de dotar a los presupuestos de una imagen que no refleja fielmente el comportamiento de las cuentas públicas y su proyección sobre la economía. Según los peritos, son procedimientos que se observan fundamentalmente con el propósito de recortar el déficit del Estado desde el punto de vista más formal que real.

Así un manipuleo financiero puede consistir en postergar los pagos, deliberadamente de un ejercicio fiscal a otro. Los sistemas de contabilización tampoco se quedan atrás, en administración pública, hay distintas formas de contabilizar el presupuesto público; así se tiene que, por ejemplo, los países que sigan el método propiciado por el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), verán abultado su déficit en términos exponenciales, pues el F.M.I. al desequilibrio que arroja la comparación de ingresos con egresos, le suma los recursos provenientes del crédito menos la amortización de la deuda pública; este último supuesto, raramente se dá, porque los deudores del F.M.I. son insolventes y en el mejor de los casos, solamente pagan el servicio de la deuda, por lo que en términos reales la contabilidad del F.M.I. aumenta enormemente los déficit presupuestales.

Toda esta problemática, ha obligado a los estudiosos a servirse de otros indicadores. Porque la experiencia ha demostrado que la estabilidad monetaria no descansa -- en el equilibrio de un sector aislado como es el sector público, sino en el equilibrio general del sistema económico, -- y éste no puede lograrse sin contemplar las repercusiones -- que la gestión financiera proyectara sobre la oferta y la demanda global, así como la resonancia que tendrá en otros predicados que constituyen el universo macroeconómico.

El indicador central para el análisis teórico de la cuestión es el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que "representa los principales procesos en los cuatro sectores primordiales de la economía a saber: en los presupuestos de los consumidores, en las empresas, en la economía exterior y en el presupuesto del Estado; además sirve para analizar las relaciones entre los sectores económicos y sobre todo las conexiones recíprocas entre las medidas económicas del Estado, por un lado, y, por el otro, las transacciones de los consumidores, empresarios y del comercio exterior!" (7)

Esta cita que se anota, indica en otros térmi-

(7) COLM, GERHARD.- La Economía del Presupuesto Público.- - "Tratado de Finanzas".- GERLOFF Y NEUMARK.- Editorial el Ateneo.- 1961.- Buenos Aires, Argentina.- T. I.- Pág. - 243.

-nos que el Plan Nacional de Desarrollo, permite conocer el comportamiento, la interrelación y la evolución que experimentan las grandes variables económicas, que sirven de base para la toma de decisiones de política económica. Sobre los datos que proporcionan las cuentas retrospectivas se elaboran las prospectivas que no solo sirven de parámetro para la política económica, sino también para la confección del presupuesto público.

El hecho de que el Plan Nacional de Desarrollo, comprenda el conjunto de actividades por grandes sectores, - permite articular con rapidez y precisión programas de desarrollo o de estabilidad económica.

Como deduzco del párrafo anterior el éxito de la gestión financiera ya no descansa simplemente en la nivelación presupuestaria, sino en la aplicación de lo que GRIZIOTTI denomina "la regla de la adaptación dinámica del presupuesto a las coyunturas económicas!" (8)

## 2.- EFECTOS MONETARIOS DE LA GESTIÓN PRESUPUES-

TARIA

---

(8) Ob. Cit.- Editorial de Palma.- Pag. 47.

La teoría librecambista, responsable directa de la ANIMADVERSION en contra del déficit presupuestal al cual - señala como causante de la depreciación monetaria y de la inflación, a la guía de lo que se ha dicho, aparece "muy deficiente" desde el momento en que se basa en el principio del equilibrio presupuestario; por lo que es el momento de disertar sobre la inflación y su contrario la deflación.

## 2.1.- INFLACION Y DEFLACION

Inflación es un período de aumento general de - los precios de todos los bienes y servicios que son objeto de negociación en un circuito económico. La deflación es el proceso inverso o sea, la declinación constante de los precios - de los bienes y servicios susceptibles de transacción en el mercado. La teoría clásica diría que ambos fenómenos pueden generarse por la vía presupuestaria, incurriendo el Estado en déficit o superávit. El déficit, es un nivel de gastos que - excede a los recursos del Estado, representa hacer vigentes - nuevos medios de pago, que unidos a los existentes, suscitan alzas en ciertos precios relativos que tienden a influir en - el resto y a elevar el nivel general del costo de la vida. - El déficit es un incentivo a la demanda porque le inyecta un poder adquisitivo extra que competirá por adquirir los bienes

y servicios existentes, elevando el nivel general de precios.

El superávit procede en la forma contraria. - El Estado gasta menos de lo que percibe y ello representa la existencia de una demanda efectiva inferior al ingreso o producto nacional corriente, suscitando la reducción de precios. Los clásicos completan su teoría, manifestando que la inflación está acompañada de altos niveles de actividad económica y que por tanto tiene la ventaja frente a la deflación de no traducirse en el despilfarro de las energías nacionales con el arrastre de la desocupación.

Creo que esta explicación es deficiente e incompleta, deficiente porque las causas de éstos fenómenos pueden ser diversas e incompleta porque se olvida que la economía es un proceso dinámico, en donde el equilibrio sea presupuestario o del sistema es solo un momento del proceso, en el cual se presentan coyunturas, que modifican toda la visión que pueda tenerse.

## 2.2.- VARIEDADES DE INFLACION

Desde el punto de vista estrictamente financiero monetarista, la clasificación más usual es la que distin-

-gue entre inflación de costos y de demanda.

Puede decirse con HOWARD J. SHERMAN, que la inflación de demanda es: "cualquier cosa que permita a un individuo, negocio o gobierno, comprar bienes y servicios ahora, sin importar que los paguen en el momento de recibirlos o posteriormente," <sup>(9)</sup> aseveración que completaría con el agregado "que posibilite un gasto excesivo!"

En cuanto a la inflación de costos según el -- profesor HICKS, es el alza en algunos precios (de bienes o -- servicios claves), alzas que no tienen que generalizarse -- necesariamente, pero que a menudo lo hacen! <sup>(10)</sup>

Los bienes y servicios fundamentales que pueden suscitar incrementos generalizados de precios y por ende en costos de producción son: encarecimiento de bienes de -- capital o bienes intermedios, elevación de tasas de interés, aumentos vía presión impositiva, aumentos salariales.

Desde el punto de vista de la demanda, los fac

---

(10) HICKS, J.R. - Valor y Capital. - Fondo de Cultura Económica. - México, D.F.; México. - 1968. - Págs. 126, 127.

-tores inflacionarios son: aumentos de volúmen de los medios de pago, gasto dispendioso de consumidores, empresas o gobiernos, la demanda externa, las inversiones o empréstitos extranjeros líquidos, convertidos en moneda nacional representan expansión monetaria interna, las cuales también entorpecen el cuadro cambiario futuro en razón de que se necesitarán divisas para girar los beneficios y servicios devengados.

Por el lado del gasto público, el déficit -- puede ser inflacionario o no serlo; pero, también el presupuesto público equilibrado puede ser inflacionario, así por ejemplo, si las erogaciones estatales de un presupuesto equilibrado excitan la importación, el impacto inflacionario no viene por la vía presupuestaria, sino por el lado del mercado cambiario, porque las compras de divisas al Banco Central debilitan la posición vendedora de éste y como consecuencia se deprime el tipo de cambio o se encarece la divisa y como resultado se encarecen las importaciones.

### 2.3.- DIAGNOSTICO DE LA INFLACION

Son dos las posiciones que intentan explicar la inflación: el monetarismo y el estructuralismo.

El monetarismo, dice que es un desequilibrio - entre la oferta y la demanda global, o sea, un desequilibrio entre el volúmen global de la capacidad adquisitiva y el valor global de las riquezas ofrecidas para satisfacerlas. Si el equilibrio se rompe la elevación de precios es inevitable. Vale decir que existe íntima relación entre oferta y demanda global, cuyo equilibrio es la condición de la estabilidad - tanto interior como exterior.

El estructuralismo, hace hincapié en debilidades propias de la estructura económica, tales como la insuficiencia de capitales, el desempleo o subempleo, el deterioro de los términos de intercambio, el endeudamiento externo, la dependencia del sistema tributario del exterior.

Considero que los monetaristas han fracasado y a los hechos me remito. En América Latina, la receta monetarista no sacó a las economías de su letargo, no corrigió -- arraigadas inflaciones, y, lo que es peor, no evitó que la deuda externa total se incrementara a niveles exponenciales.

El engolado y fatuo argumento de los monetaristas que señala al déficit presupuestario como el culpable -- del apocalipsis económico, olvida que en ocasiones el défi-

-cit es el mal menor, sobre todo si su eliminación implica multiplicar el desempleo existente o estrangular la capacidad contributiva.

#### 2.4.- MECANISMOS DE CORRECCION

Se piensa que lo conveniente no es tomar partido por alguno de los contendientes en resolver esta busilis, lo correcto es comprobar en que medida pueden ser útiles los instrumentos que provee la política económica en general.

Así tenemos que los monetaristas se basan únicamente en los postulados de "la Teoría Cuantitativa del valor del dinero", la cual impide generar estrategias seminales para cada momento o coyuntura particular, del ciclo económico, sino que tampoco deja ver debilidades intrínsecas de la política monetaria antiinflacionista. Con relación a la primera afirmación, basta con decir que la inflación puede responder a la monopolización de ciertos rubros, a bajas de formación de capital básico, a despilfarro de recursos económicos o bien a déficit externos irracionales, para comprobar que pueden ser factores reales y no meramente monetarios. Por lo demás, el hecho de que los precios se vean afectados por el dinero que se gasta y no por el que circula, aconseja

no atribuirles importancia exclusiva a los flujos monetarios, aquí cabe señalar que, la respuesta a la contracción de la oferta monetaria suele ser un incremento de la velocidad de rotación de la masa monetaria, por lo que puede comprobarse que la receta monetaria no solo es infalible, sino que es -- prácticamente incapaz de operar sobre las fuentes reales que estimulan la espiral inflacionaria.

Pero la receta monetaria tiene peligros más -- graves, como cuando se interviene sobre la demanda global a través de restricciones generales tiende a modificar la magnitud de aquélla, cuando la brecha puede originarse por defectos transitorios de la oferta de no difícil corrección si se actúa prontamente; las mismas restricciones generales, -- pueden arrastrar a una depresión dañando a sectores sanos en la economía; asimismo el impacto general puede suscitar capacidad ociosa en rubros de producción densos en capital, esto independientemente de que produce desempleo en cantidades ex orbitantes, estimula la burocratización y mengua los recursos fiscales.

Los estructuralistas, están más próximos al -- conocimiento objetivo, porque muchos procesos inflacionarios están determinados no tanto por un excedente de demanda, --

sino por el estancamiento de la producción frente a una población creciente, por lo que debe atacarse es la oferta -- global para que salga del letargo que constituye la fuente primaria del problema. No puede afirmarse seriamente que -- la responsabilidad del deterioro del dinero descansa en una irresponsable demanda, cuando la producción se mantiene -- estancada durante decenios o crece a un ritmo real que im-- pide todo el proceso de acumulación de capital.

Todo esto, nos ha obligado a incluir un apartado más adelante, que muestre la genealogía ideológica del -- monetarista, posición al servicio del gran capital y de su objetivo último la ganancia monetaria.

### 3.- LA FUNCION DEL EQUILIBRIO EN LA ESTABILIDAD MONETARIA

SAINZ DE BUJANDA "cuando el Estado o sus gobernantes caen en la cuenta de que el presupuesto puede dejar de ser un espejo de la vida económica para convertirse en -- el más formidable agente o instrumento de ella, (11) la --

(11) SAINZ DE BUJANDA F.- Hacienda y Derecho.- Madrid, -- España.- 1962.- Págs. 78, 79.

idea del equilibrio financiero queda exangüe ante la importancia del equilibrio general.

La circunstancia de que el Estado, a través de la programación de sus gastos y sus recursos, posibilita, -- que puede cumplir funciones de regulador del mercado de divisas y capitales importa necesariamente facultar al Estado -- con mecanismos auxiliares para alcanzar o mantener el nuevo objetivo (el equilibrio general), hacia cuya consecución se dirigirá la política presupuestaria y con ella las magnitudes monetarias de los eventuales déficit o superávit. Cuando el Estado se fija el nuevo objetivo, estas categorías presupuestarias, no serán jamás concebidas independientemente de la coyuntura del ciclo económico sino en función directa de ella. Déficit o superávit no tendrán más que una significación coyuntural, compatible con las tendencias generales que experimente el sistema. Serán instrumentos de nivelación del conjunto y medios de ajuste para aquellos sectores con desequilibrios particulares.

### 3.1.- EL EQUILIBRIO FINANCIERO Y LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA ECONOMICO

Desde todos los ángulos que se ha analizado, el

equilibrio financiero-presupuestario, siempre es un instrumento que desestabiliza al sistema económico, es decir.

Los recursos públicos en su mayor parte provienen de la capacidad contributiva nacional, partiendo de esta premisa, cualquier Estado que aplique la norma del equilibrio presupuestario, está actuando como el principal difusor de -- fluctuaciones económicas "inapropiadas".

Toda sujeción a esa norma identificada con la -- "disciplina fiscal", importa que el Estado gaste a medida que recauda. Dado que las recaudaciones aumentan con el auge, el incremento marginal del gasto estatal acorta la longitud de -- la prosperidad y precipita el punto de flexión del ciclo conduciendo a la crisis. Después, en la recesión y en la consecuente depresión, como las recaudaciones naturalmente descienden, el Estado asume la conducta opuesta. Reduce el ritmo de gasto en la medida de lo posible, y dado que el gasto gubernamental se expresa inelástico a la baja, la suspensión de las inversiones suscita en la coyuntura la agravación de la brecha deflacionista, con bastos alcances. Por lo tanto, la -- actitud oficial, acelera la declinación general, extremo que no se compensa recurriendo al endeudamiento, porque la brecha abierta es demasiado amplia, frente a los recursos que puede

proporcionar el crédito público y a la tardanza que acompaña a la disposición de éstos fondos.

Pero los gobernantes, también son muy aficionados a manipular los saldos para aparecer como equilibrados -- los presupuestos, que solo son formalmente nivelados, es otra trampa para estabilizar el sistema económico. Frente a estas posibilidades puede decirse que es resueltamente intrascendente la importancia formal de los saldos en general y del equilibrio financiero en particular.

Por otra parte, el equilibrio concebido cualquiera que sea el estado de ocupación de los factores (capital, y trabajo, otros), puede ser igualmente contraproducente en las diferentes coyunturas. Cuando existen factores ociosos y se aplica la norma del equilibrio presupuestario, además de ser un derroche de recursos, puede significar reforzar la brecha del estancamiento secular y alentar expectativas de recesión.

### 3.2.- LA GESTION FINANCIERA OPTIMA

Responder a ésta busilis, implica considerar -- dos factores del sistema económico, sectores ociosos y secto-

-res insuficientemente desarrollados. Me sitúo en estos supuestos, porque esta es nuestra realidad.

El objetivo es reactivar la producción, sin que se susciten incrementos en los niveles generales de precios, aunque se nos escapen ciertos precios relativos cuyas oscilaciones más o menos son inherentes al funcionamiento del sistema económico.

La presencia de recursos económicos ociosos -- transforma el sentido y la función operativa de aquellos, al grado de que el equilibrio presupuestario carece de importancia.

La situación es una coyuntura con sectores ociosos, en la cual corresponde al Estado iniciar el proceso de recuperación inexcusablemente acudiendo al déficit, porque -- según Myrdal es una necesidad práctica. (12)

Usar el déficit implica reducir los impuestos o aumentar el gasto público y el Estado deberá recurrir a una u

(12) BEVERIDGE, WILLIAM.- La Ocupación Plena.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F.; México.- 1947.- Págs. 122,- 123.

otra medida o, ambas, según se la juzgue más expansiva. Al reducir los impuestos se espera que la reactivación será inducida merced a un mayor nivel de gasto privado, y al aumentar el gasto público, este pasa a ser el agente director del proceso. Pienso que esta segunda opción, es más segura, porque, no confía en que la iniciativa privada gastará el aumento de los ingresos que les representa la reducción de los impuestos, lo cual no deja de ser un supuesto; además, si se aplica la reducción de impuestos, el sistema económico, tiene que esperar a que los agentes, se acomoden a su nueva situación y formulen sus nuevos planes de gastos e inversión y el gasto público, genera una dinámica ipso facto; todas estas cuestiones que implican serias dudas sobre la política de reducción de impuestos, me hacen aseverar concluyentemente que el equivalente de ingresos que representa la reducción de impuestos no se gasta íntegramente, luego entonces el gasto público es más expansivo que la reducción de impuestos.

Aquí cabe hacer hincapié en que se está intentando dar respuesta a la hipótesis construída de la siguiente manera: ¿Es válido el principio del equilibrio presupuestario de nuestro sistema económico que caracteriza por la existencia de factores ociosos y espacios insuficientemente desarrollados?.

En este universo que determina la hipótesis en cuestión, se fija un objetivo: reactivar la producción en el sistema económico, por razones económicas obvias, y por obligación que estipula el artículo 3o. Constitucional, que ya se ha citado varias veces a lo largo de este trabajo, en tal virtud, si la política económica no acata el mandamiento constitucional, ésta estaría carente de todo sustento jurídico; por lo tanto, nuestro objetivo es válido y verdadero.

Por las razones aducidas, el equilibrio presupuestario, no es un objetivo o fin en sí mismo, ahora bien, si no es un fin ya perdió su característica de substancialidad por lo que solamente tiene una posibilidad de ser: ¿será un medio para llegar al objetivo?, tampoco es un medio y por lo tanto queda resuelto el punto central de nuestra tesis:

El equilibrio presupuestario no tutela ningún bien jurídico, y por lo tanto, no puede ser susceptible de valores de validez ni de verdad; por lo tanto, no es un precepto científico, por lo que solamente queda por dar respuesta a los siguientes puntos 1).- Esclarecer su naturaleza ideológica, 2).- Aclarar porque se encuentra inmerso en la Ley, y cual es el conjunto de predicados mínimos, que permita establecer un modelo ideal de presupuesto público.

Ahora bien, si ya descarté al equilibrio presupuestario, que puede decirse del déficit, tiene que contestarse forzosamente ésta cuestión para no quedarse a medio camino y toda vez que sea hecho esto retomaré la secuencia de la -- tésis.

Los gobernantes deciden hacer uso del déficit y lo entienden como un excedente de gastos de inversiones, sobre los recursos normales. En esta coyuntura el sujeto de la actividad financiera, tiene que hacer uso de ponderaciones - cualitativas, con mucho tiento, porque un tipo de gasto frente a otro, como una fuente de financiamiento frente a otra, - tienen muy diferentes efectos. Por lo tanto, los gobernantes deben de hacer uso de los gastos que tengan efectos expansivos mayores y sean más rápidos, para esto la estimación cualitativa, ya referida, es de singular relevancia. Así un gasto financiado en impuestos, será menos expansivo, que si se lo financia con empréstitos, pero tendrá efectos más extendidos si la fuente empleada es el crédito, promoviente del sistema -- bancario o directamente la emisión monetaria.

Al pronunciarme por el déficit, deseo indicar - que no me interesa adecuar el volumen de gastos a los recursos disponibles, sino ocupar los factores ociosos y alcanzar

una situación de equilibrio general sin perturbar la estabilidad monetaria y cambiaria. En otros términos, no busco el equilibrio financiero-presupuestario, sino el equilibrio económico, del cual el primero solo es un elemento del segundo.

Los gobernantes al gastar con cargo al déficit, tratan de llenar las brechas existentes entre el consumo y la inversión globales y el potencial productivo disponible. La forma de lograrlo es creando impulsos a través del gasto público, acompañado de una política monetaria adecuada a las exigencias programáticas; en este supuesto la inflación no preocupa debido a la exigencia de factores ociosos capaces de incrementar rápidamente la oferta global y evitar los efectos perturbadores en los niveles de precios. Pero no debe ser cualquier tipo de gasto, solo debe escogerse el gasto que produzca los efectos esperados, por lo que en ningún caso si se desea tener éxito, debe olvidarse la utilidad, productiva y rendimiento del gasto, máxime si se financia con empréstitos cuya amortización e intereses gravitarán sobre los presupuestos futuros. Por lo que defenderé las obras autoliquidables, que enriquezcan el acervo social, exciten la capacidad productiva nacional y produzcan un aumento en las recaudaciones fiscales.

Como toda erogación no tiene la misma fuerza -- expansiva e idéntica aptitud para crear ingresos, la elección del gasto, está subordinada al nivel de la depresión, a los sectores más afectados, al grado de desocupación, a la disponibilidad de equipo o infraestructura y al ritmo de expansión que se juzgue más apropiado, sin olvidar que debe recurrirse a fuentes de financiación más expansivas cuanto más intensa se manifieste la depresión.

Aquí existen dos vertientes relativas de la forma de ejecución del gasto a).- Vía subsidios, o b).- vía inversión en obra pública. Al respecto hay argumentos en pro y en contra, los partidarios que prefieren las subenciones, aseguran que al recibir las personas necesitadas éstas gastarán rapidísimo el beneficio monetario que reciben con estimulantes efectos, mientras que la obra pública es una dinámica más lenta. El ponente piensa que no se debe descartar el empleo simultáneo de ambas modalidades; porque los partidarios de la obra pública, no se quedan callados y argumentan que las subenciones es únicamente un simple cambio de mano de dinero, -- con efectos muy relativos sobre la inversión y el empleo.

En la hipótesis de un elevado nivel de desempleo de equipo y de mano de obra, pienso que lo más viable es

la obra pública porque, se tendría la ventaja de inducir efectos expansivos sobre sectores complementarios, cuya movilización actúa también sobre los niveles de consumo. Aunque más lento, y este argumento se ha exagerado mucho, la inversión pública bien planeada siempre enriquece el acervo productivo de la sociedad.

Los partidarios de los subsidios, también argumentan que la inversión pública, limita sus efectos al área de influencia de la misma, desestimándola, como una valiosísima arma para la recuperación. Pero este argumento olvida considerar los efectos de la demanda de materiales proyecta sobre los otros sectores y que el tipo de inversión elegida a su vez puede gravitar favorablemente sobre la demanda de empleo, o sea el tipo de inversión modifica el nivel de ocupación y reactiva la demanda efectiva.

Toda vez que se tomó la decisión de recurrir al déficit, se debe considerar el procedimiento y los medios de financiación. Antes de tomar esta otra gran decisión se debe de considerar la posibilidad del endeudamiento y la existencia de ahorros ociosos; aquí solamente haré el apuntalamiento de la problemática del ¿cómo financiar el déficit?, porque su elucidación va más allá de nuestras limitaciones; por lo que

solamente diré que la cobertura de los gastos mediante métodos puramente monetarios, no puede desecharse, si debido al nivel de desempleo puede incrementarse la oferta global en una medida que se corresponda con el déficit.

Sí el déficit incentiva el crecimiento constante de la renta nacional real, no existe motivo para preocuparse por su presencia en el universo financiero.

Los temores en el sentido de que estos desequilibrios son productores de inflación deben rechazarse cuando existen factores ociosos. La posibilidad de ir ocupando los factores ociosos paulatinamente permite ir incrementando la oferta sin la presencia del fantasma inflacionario. La contratación de nuevos factores que permanecían desocupados no induce aumentos en sus precios, permitiendo que su remuneración responda a una efectiva oferta de bienes y servicios.

Pero tampoco quiero que se tergiverse nuestra propuesta del déficit. El uso de este instrumento tiene un límite. La neutralidad del déficit sobre el nivel general de precios está subordinado a la existencia de factores ociosos o a la presencia de excedente de producción corriente que puede precipitar una brecha deflacionista.

Para el COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT ( U. - S. A. ), el uso del déficit debe cesar cuando el nivel de empleo asciende al 93% de la población económicamente activa, - ya que cuando la ocupación asciende al 96% se considera alcanzado el pleno empleo (12) JARACH, propone idénticas consideraciones, al afirmar que: "el gasto estatal y el endeudamiento, no provocan inflación si no llega al pleno empleo - pero advirtiéndole que el fenómeno puede aparecer antes -, por la presencia de algunos sectores de factores complementarios que -- son más escasos que otros, y además porque no hay una perfecta circulación de factores, lo que puede conducir a un embotellamiento, razón por la cual el gasto público deficitario no debe llevarse en la práctica hasta los extremos. (13)

Luego entonces, la economía nacional determina la orientación de la política presupuestaria. El usar el déficit en una fórmula totalmente deliberada, no implica una - deficiente administración, sino que responde a una necesidad de emprender la marcha hacia la recuperación. Con el déficit se pretende contribuir a que la organización productiva aproveche óptimamente sus recursos. Pero no pretendo que el déficit, sea logrado por conducto de un solo medio, sino que -

(12) BEVERIDGE, WILLIAM.- La Ocupación Plena.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F.; México.- 1947.- Págs. 122, 123.

(13) JARACH, DINO.- FINANZAS PUBLICAS.- Facultad de Ciencias Económicas.- Colección de Cursos.- Buenos Aires, Argentina.- 1961.- Pág. 377.

creo que el gasto y la inversión pública, impuestos, empréstitos y una política monetaria correcta deben aplicarse armónicamente, unas veces porque se refuerzan mutuamente, otra porque los objetivos pueden parecer antagónicos.

Creo que es obvio para el lector que se está -- proporcionando líneas generales de acción y no un modelo rígido de actuación, que por su propia naturaleza descansa sobre diagnósticos fundados en una realidad determinada.

Las naciones que se caracterizan por tener espacios ociosos e insuficientemente desarrollados, son las típicas denominadas en "vías de desarrollo", las cuales tienen -- porcentajes más inclinados hacia los espacios insuficientemente desarrollados, pero en la mayoría de los casos tienen de -- ambos supuestos.

El incremento de la masa monetaria, en las naciones de vías de desarrollo, generalmente debido a rigideces en el aparato productivo, la oferta no reacciona con estabilidad y prontitud, suscitando ese mayor ingreso monetario presiones inflacionarias de no fácil control.

En este supuesto, son de vital importancia la -

fuerza de financiación, la selección de gasto y las repercusiones probables.

El gasto público debe ser financiado con la fuente más expansiva como lo es el empréstito colocado en el público o en el sistema bancario o directamente la emisión.

En relación con las repercusiones en el sistema, para que el déficit no sea inflacionario es menester que el -- gasto no se traduzca en simples gastos corrientes, porque no -- constituyen un aporte directo a la producción. Por lo que el pago de subsidios, sueldos, otros, aumentan la demanda global y los precios.

Por lo que en las economías en vías de desarrollo, leáse latinoamericanas, los gastos de inversión deben -- ser lo más neutral posible respecto al mercado de divisas. -- En tercer lugar el gasto debe ocupar mayor nivel tecnológico. En cuarto lugar, que el gasto inducido como consecuencia de -- las nuevas inversiones sea relativamente pequeño, de manera -- que el impacto temporal sobre la demanda global sea de alcances reducidos. Quinto; cuanto más control y más acertadas -- sean las previsiones respecto de los efectos globales del gas-- to, se podrán dominar más fácil los estrangulamientos exter--

-nos, desde que en países con estructuras económicas menos --  
dinámicas el aumento del ingreso nacional genera un incremen-  
to proporcional mayor en las importaciones y consecutivamente  
déficit en la balanza de pagos, aún cuando mejore su capaci-  
dad exportadora como consecuencia de un aumento de la oferta  
interna.

Siempre que un tipo de inversión incrementa --  
rápidamente la oferta de mercaderías, las posibilidades de in-  
flación se alejan, aunque no desaparecen. La primera condi-  
ción referida depende de una correcta evaluación de las venta-  
jas y efectos de la inversión seleccionada, la otra descansa  
en la posibilidad de neutralizar en algún curso el ingreso --  
marginal, hasta tanto la oferta global (producto interno más  
importaciones) esté en condiciones de satisfacer las exigen-  
cias inducidas por aquél.

Un sistema de impuestos combinado con ahorro --  
puede proporcionar una solución equitativa y de no difícil --  
aplicación. LAUFENBURGER, sostiene que si los "empréstitos,-  
se dedican a financiar gastos de consumo, producen una infla-  
ción definitiva, si financian trabajos productivos, pueden --  
conducir a una inflación temporal; en este último caso, el --  
aumento de la producción obrará como contrapeso contra el --

poder adquisitivo distribuido! (14)

Ahora creo justo y necesario explicar al menos intentarlo las distintas corrientes teóricas especificativas, que nos ubican y señalan quienes son los partidarios del equi libro presupuestario y quienes son los del déficit; lo cual nos permitirá esclarecer las distintas posiciones ideológicas.

#### TEORÍA LIBRECAMBISTA

ADAM SMITH (15) en su Riqueza de las Naciones (1776) afirmaba que el hombre por su sentimiento de egoísmo y de amor a sí mismo posee una propensión natural a permutar, cambiar y negociar una cosa por otra, lo que se traduce en la vida económica en un progreso continuo de la división del trabajo, dando lugar al crecimiento de la acumulación productiva y el aumento de la riqueza social. Los bienes y servicios, la renta de la tierra, los salarios y los beneficios tienen un precio natural que está determinado por las condiciones generales de la sociedad, su riqueza o pobreza, su condición estacionaria, adelantada o decadente; y en su par-

(14) LAUFENBURGER, HENRY.- Ob. Cit. Pág. 168.

(15) SMITH, ADAM.- Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F.; México.- 1978.- Págs. 30 y 55.

-te por la naturaleza peculiar de cada empleo, la ubicación de la tierra y su fertilidad.

El exceso o la escasez de un bien, del trabajo, de la tierra cultivable o del capital productivo respecto a las necesidades sociales, provoca la aparición de precios de mercado que se separan del precio natural de las cosas; pero estos desajustes son fenómenos temporales que desaparecen al cubrirse el faltante o al desaparecer el excedente del bien en cuestión como resultado de la competencia generalizada entre productores y consumidores y la libre circulación de mercancías de consumo y de los recursos productivos.

La libre movilidad y circulación del trabajo, del capital y de las demás mercancías, es decir la libre competencia representa y sintetiza un conjunto de mecanismos resultantes en variaciones en precios y cantidades producidas y demandas que garantizan la existencia de un equilibrio armónico en la actividad económica, mismos que aseguran el progreso continuo de las sociedades. En este contexto, el Estado tiene una misión asegurar, ampliar, y promover las condiciones de libre competencia para que ésta impulse el desarrollo económico. Sin embargo, no todas las actividades necesarias a la sociedad son atractivas a los particulares para su realiza

ción sea porque no den lugar a ninguna ganancia o porque -- aquellos no estén en posibilidad material de hacerlo. Estas actividades son: la integración de los órganos de defensa de la sociedad, los cuerpos para la impartición de justicia, las obras e instituciones públicas, así como el mantenimiento de la dignidad del soberano.

El Estado solo debe realizar las acciones necesarias para cumplir sus objetivos; y los gastos que tales -- actividades impliquen deben sufragarse mediante contribución general de toda sociedad; los miembros de ésta deben contribuir en proporción a su capacidad respectiva, mediante el pago de impuestos al Estado. Tales impuestos deberán recaer -- sobre las tres fuentes de ingresos diferentes: las rentas, -- los salarios o beneficios. El cobro de los tributos en general cumplirá con las cuatro máximas siguientes:

a).- De igualdad. Todos los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del gobierno en proporción a los ingresos de que disfruten bajo la protección estatal.

b).- De certidumbre. El impuesto que cada -- individuo esté obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario.

c).-- De comodidad de pago. Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que resulte más cómoda -- para el contribuyente.

d).-- De economía en la recaudación. Toda contribución debe percibirse de tal manera que la diferencia entre las sumas que paga el contribuyente y las que ingresen en el Tesoro Público sea mínima.

En Francia, la escuela de los fisiócratas (segunda mitad del siglo XVIII) postulaba, siguiendo a ADAM SMITH, la existencia de leyes naturales, objetivas e independientes de la voluntad de los hombres, que regulan las relaciones económicas de la sociedad. Estas leyes objetivas se expresan en el intercambio generalizado de mercancías de origen agrícola o manufacturero; sin embargo, la única fuente de riqueza social es la agricultura ya que da lugar a un excedente neto, en tanto que la manufactura sólo consiste en una transformación del producto agrícola.

El Estado no debe intervenir en la actividad económica, pues de lo contrario provocaría interferencias en el libre juego de las fuerzas del mercado con sus consecuentes efectos negativos sobre la producción nacional. El Estado --

debe limitarse a garantizar la seguridad nacional, la impartición de justicia y la creación de la infraestructura necesaria para el buen desarrollo de la economía.

Puesto que solo la agricultura genera riqueza, los fisiócratas proponían enérgicamente el establecimiento de un impuesto único sobre la "renta de la tierra"; esta medida permitiría estimular la inversión y la producción agrícola.

DAVID RICARDO (1817) no escapó a la idea, aceptada como válida en forma generalizada en el siglo XIX, de -- que toda oferta genera su propia demanda, es decir que todo -- ingreso derivado de la actividad económica se destina a ad---quirir directamente la producción o indirectamente a través -- del ahorro que se destina a la compra de medios de inversión para la producción de bienes de consumo futuro. (16)

La competencia de productores y consumidores -- conduce a que las desviaciones de los precios del mercado res--pecto a los precios naturales o normales desaparezcan como re--sultado de los ajustes en las cantidades producidas y consumi--das de las mercancías esto es consecuencia del libre movimien--

(16) RICARDO, DAVID.- Principios de Economía Política y Tribu--tación.- Fondo de Cultura Económica.- Mexico, D.F.; Méxi--co.- 1979.- Págs. 15 y 55.

-to de recursos productivos y bienes de consumo.

La libre competencia a nivel nacional e internacional estimula el crecimiento de la riqueza, de la productividad y de la capacidad y habilidad de los hombres de un país. El Estado debe procurar no intervenir en el proceso económico, sino garantizar el libre cambio de mercancías; las funciones del Estado son las de la defensa nacional, la impartición de justicia y la creación de infraestructura necesaria para el adecuado desarrollo económico.

Los impuestos que establece el gobierno para financiar sus gastos recaen sobre el capital o sobre el ingreso. "Si el consumo del gobierno, incrementado por la recaudación de impuestos adicionales se satisface, ya sea mediante una producción incrementada o bien mediante un consumo menor por parte de la población, los impuestos recaerán sobre el ingreso y el capital nacional no se verá afectado; pero cuando no se incrementa la producción ni disminuye el consumo de la población, los impuestos tendrán necesariamente que recaer sobre el capital, es decir mermarán el fondo destinado al consumo productivo!" (17)

---

(17) RICARDO, DAVID.- Ob. Cit. Pág. 114.

DAVID RICARDO sostiene que no existe impuesto - alguno que no tenga tendencia a disminuir el poder de la acumulación productiva; por tanto al seguir su curso la tributación o al incrementar sus gastos el gobierno, los recursos de la población se reducirán a menos que se le capacite para -- aumentar proporcionalmente su capital o su ingreso. "Los -- gobiernos deberían seguir esa política respecto al pueblo, y no instituir impuestos tales que incidan inevitablemente sobre el capital, puesto que de hacerlo así, disminuyen los fondos destinados al sostenimiento de la mano de obra, disminuyendo por tanto, la producción futura del país!" (18)

La idea de la competencia como un proceso de -- competencia permanente entre productores y consumidores para mejorar su posición en el mercado mediante el progreso técnico, el mejoramiento de la calidad de los productos, y las -- modificaciones en los precios de éstos idea que además implicaba la noción de un conflicto continuo entre trabajadores, empresarios capitalistas y terratenientes con las siguientes políticas de imposición de gravámenes, entre otras fue sustituido por otros teóricos de la economía por la noción de competencia perfecta que significaba una estructura de mercado -

---

(18) RICARDO, DAVID.- Ob. Cit. Pag. 116.

particular: individuos independientes y racionales poseedores de bienes o recursos productivos que se relacionan a través del intercambio generalizado de sus mercancías en un mercado caracterizado por la existencia de perfecta información y -- certidumbre, y de perfecta movilidad de los bienes de consumo y de los factores productivos.

En efecto, en la segunda mitad del siglo XIX -- tanto en el campo académico como en las esferas gubernamentales se generaliza la aceptación, considerable todavía en la actualidad, de lo que hoy se conoce como escuela neoclásica, -- entre cuyos representantes se encuentran JEVONS, JOHN STUART MILL, VON BAWERK, KNUT WICKSELL, ALFRED MARSHAL, PARETO, PIGOU, HICKS J., J.K. ARROW, HAHN, HARRY JOHNSON, PAUL SAMUELSON, MILTON FRIEDMAN y RONALD HICKENSON. Aunque las formulaciones del pensamiento de estos autores adquieren distintas -- modalidades, su esencia teórica es la misma: existen fuerzas en el mercado de cada uno de los bienes, servicios y factores productivos que conducen automáticamente al equilibrio de la oferta y la demanda de cada una de ellas mediante el ascenso o descenso de sus precios. A este resultado teórico llegan -- después de razonar en un mundo estático de competencia perfec

-ta, para el cual se supone: (19)

1).- Un número muy grande de productores y consumidores cuya participación individual en el total de la oferta o la demanda de un bien o de un factor productivo es tan pequeña que no les es posible influir sobre los precios o sobre las cantidades demandadas u ofrecidas.

2).- La existencia de movilidad perfecta de los factores productivos y bienes de consumo.

3).- La existencia de información completa sobre las condiciones de operación de los distintos mercados que permite la toma de decisiones bajo condiciones de perfecta certidumbre.

4).- Los gustos y preferencias de los consumidores están dadas, es decir, son un dato para el análisis económico, y están determinadas por las costumbres y hábitos de consumo.

5).- Las técnicas de producción están también

---

(19) SAMUELSON, PAUL A.- Curso de Economía Moderna.- Aguilar Madrid, España.- 1971.- Pág. 168.

dadas para el análisis económico, y responden al estado de avance de la ciencia y el conocimiento y la habilidad de los individuos.

6).-- La cantidad de recursos productivos que posee la sociedad así como su distribución entre la población es conocida y es un dato para el análisis.

7).-- La moneda es un medio de cambio, cuya oferta está determinada por el gobierno.

Se considera que existen relaciones inversas entre la demanda de bienes o recursos productivos y sus precios; así como relaciones directas entre la oferta de los mismos -- bienes y recursos productivos y sus precios. En este contexto, la competencia asegura el pleno uso de los recursos productivos a un nivel de precios iguales a sus productividades marginales, es decir a la aportación al producto de la última unidad de factor productiva empleado. De la misma manera, la oferta y la demanda de bienes de consumo final se igualarán a un nivel de precios que iguale las utilidades marginales, es decir, el grado de satisfacción que proporcione la última -- unidad de bien consumida.

En este contexto los mecanismos de la competencia perfecta aseguran: la asignación óptima de los recursos -- productivos, la distribución del ingreso más benéfica para --- todos, pues cada individuo recibe un ingreso acorde a su contribución al proceso productivo. Estamos en un mundo de equilibrio económico, de progreso y desarrollo equilibrado y es--- table.

Resulta claro que en este mundo autoequilibrado el Estado debe seguir la política más adecuada al mantenimiento del equilibrio económico: la no intervención en el proceso económico. En consecuencia, el Estado debe restringir sus --- actividades a aquellas áreas en que los particulares no tengan interés o no puedan realizar; esas actividades son las de de--- fensa de la nación, la impartición de justicia y la crea----- ción de infraestructura. Si el Estado efectúa actividades --- con el objeto de "mejorar" la distribución del ingreso o crear empleos, solo distorsionará el proceso económico, pues al --- incurrir en déficits presupuestales generará presiones infla--- cionarias, y sus objetivos de "mejora" serán en el largo pla--- zo el equilibrio inicial, pero a un nivel de precios superior, a menos que el gobierno actúe permanentemente acumulando pre--- siones inflacionarias y distorsiones más agudas sobre la eco--- nomía.

El mejor presupuesto público es el presupuesto equilibrado, que solo cubre los gastos públicos más indispensables. Tal es la máxima de financiamiento que deben cumplir los gobiernos; los individuos son racionales y ellos mejor -- que nadie saben y deciden lo que quieren; si el gobierno se encuentra en déficit debe reducir sus gastos y no aumentar -- los impuestos, pues ello permitirá que los individuos asignen eficientemente sus recursos.

#### TEORIAS INTERVENCIONISTAS

La crisis de la gran depresión de 1929 cuyas -- causas y efectos se prolongaron hasta la segunda guerra mundial, mostraron la insuficiencia de los mecanismos del mercado para garantizar el pleno empleo de los recursos productivos así como la asignación eficiente de los mismos. La situación de estancamiento en la mayoría de los países capitalistas, a excepción de Alemania y Japón, con graves problemas de desempleo ante la abundancia de recursos productivos orientaban la atención de los gobiernos y de los economistas a la -- búsqueda de los instrumentos adecuados para hacer frente a la crisis económica.

En este contexto, en 1936 JOHN M. KEYNES publi-

-ca su obra Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero (20) en la cual somete a revisión los resultados de la escuela Neoclásica.

KEYNES niega la existencia de mecanismos automáticos en la economía que lleven a que la oferta del producto nacional sea igual a la demanda (ley de Say), es decir niega la proposición de que toda oferta genera su propia demanda.

El razonamiento de KEYNES es el siguiente: La demanda de trabajo depende del salario real que los productores pagan al trabajador; pero la oferta de trabajo no depende del salario real, puesto que los trabajadores no determinan el salario real sino solo negocian su salario monetario. El nivel de empleo depende por tanto del nivel de producción nacional. Esta producción depende del ingreso de la población y de la propensión a consumir de las personas; el monto de la inversión depende a su vez de las expectativas de ganancia -- que llevan a los empresarios a mantener o ampliar su capacidad productiva y de la tasa de interés que tiene que pagar -- por el uso de capital-dinero. La tasa de interés, por el contrario de la afirmación neoclásica de que se determina en un

---

(20) KEYNES, J.M.- Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F.; México.- 1981.- Págs. 20 y 55.

mercado de fondos prestables, es decir, de ahorro, está determinada por la oferta y la demanda de dinero, la oferta está controlada por el gobierno y la demanda por el público. El público demanda dinero por tres motivos:

a).- Porque necesita cubrir las transacciones normales de cada período.

b).- Porque necesita prevenir ciertos gastos -- que eventualmente pudieran surgir.

c).- Para tener liquidez y aprovechar el surgimiento de negocios atractivos en cualquier momento.

El motivo especulación (c) para demandar dinero por parte del público genera y responde a condiciones de incertidumbre que desvía recursos de la demanda de bienes de consumo o de inversión, generando así paro y estancamiento.

KEYNES afirma por tanto que es necesario que se tomen medidas a fin de que la demanda efectiva de bienes y recursos sea de tal monto que mantenga plenamente ocupados los recursos productivos del país. Este principio de la demanda efectiva es el principio innovador y revolucionario de KEYNES.

Este pensador demuestra que el libre juego de las fuerzas del mercado neoclásico llevarían a la ocupación plena sólo por -- azar y ese equilibrio sería inestable.

Partiendo de los principios marginalistas, KEYNES llega a conclusiones opuestas a los resultados neoclásicos: es necesaria la aplicación de una política fiscal activa que asegure niveles de demanda efectiva tales que permitan el uso eficiente de los recursos a un nivel de plena ocupación.- El gobierno debe recurrir al gasto público deficitario, pues ello promoverá un nivel de producción superior que permitirá una captación de impuestos en mayor volumen, cerrando así la brecha presupuestal deficitaria.

La intervención gubernamental es necesaria para orientar y dirigir el proceso económico en una dirección de -- plena ocupación, progreso productivo y distributivo con eficiencia en el uso de los recursos productivos.

Por la época en que KEYNES escribía, e incluso -- unos años antes, el economista polaco, MICHAEL KALECKI, (21) partiendo de un marco teórico diferente, las teorías marxis--

(21) KALECKI, MICHAEL.- Teoría de la Dinámica Económica.- -- Fondo de Cultura Económica.- Mexico, D.F.; México.- 1981, Págs. 21 y 55.

-tas, llegaba a las conclusiones siguientes: la economía capitalista carece de mecanismos de ajuste automático que garanticen el pleno empleo de recursos productivos de manera eficiente y productiva. Esta insuficiencia de las fuerzas del mercado para un equilibrio de pleno empleo de los recursos hace necesaria la intervención gubernamental que mediante el gasto público asegura niveles adecuados de demanda efectiva.

KALECKI afirma: el nivel de actividad depende del nivel de inversión. Este nivel de inversión está determinado por las expectativas de ganancias del empresario. A nivel de las empresas, las decisiones de inversión dependen de las ganancias obtenidas en el pasado, del nivel de la capacidad productiva ya lograda, de los recursos internos de la inversión y del acceso al crédito externo. Pero además, la economía se encuentra en un nivel de desarrollo tal que la concentración económica permite que unos pocos empresarios determinen los precios de las mercancías (grado de monopolio), lo que les significa un alto margen de ganancia; separándose así cada vez más la relación entre precios y costos de producción, afectando el resto de las empresas productoras del mismo bien y a los consumidores, lo cual afecta negativamente la capacidad productiva de la sociedad. La

forma como funciona la economía, hace necesaria la intervención gubernamental para contrarrestar el grado de monopolio de los productores, así como para garantizar niveles de demanda efectiva adecuados para la plena ocupación.

La crisis económica en que se encuentra inmersa desde principios de los setentas casi la totalidad de los países, desarrollados y subdesarrollados, expresada en altos niveles de desocupación y altas tasas de inflación; la depresión y problemas agudos de déficits con el exterior y de los déficits fiscales en los países desarrollados y en todos los países subdesarrollados, han resultado en que tome vigor, antes no conocido, la disputa entre las escuelas que postulan y pregonan el libre cambio a nivel nacional e internacional y las escuelas que proponen política de intervención activa de los gobiernos en los procesos económicos.

El librecambismo encabezado por el monetarismo de escuela de Chicago de MILTON FRIEDMAN y ARNOLD HABERLER, y la escuela de Standford de RONALD MCKINNON y EDWARD SHAW, cobra auge en los medios académicos y gubernamentales a costa de las proposiciones de la escuela Keynesiana. Pero esto obedece no a razones de validez teórica de sus respectivas afirmaciones ni a su pertinencia en la explicación y conduc-

-ción de la actividad gubernamental en la realidad económica - sino que responde a intereses concretos de los países capitalistas más desarrollados, de grupos monopólicos de estos países y de los países subdesarrollados que se favorecen de la -- apertura económica en estos países, así como de los procesos - de concentración e inflación que les reportan ganancias cre--- cientes.

Hoy en día se está en la alternativa librecambio o intervención gubernamental o una opción más radical: el socialismo.

### BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO TERCERO

- 1).- GRIZIOTTI, BENVENUTO.- Principios de la Ciencia de las Finanzas.- Editorial De Palma.- Buenos Aires, Argentina. 1959.- Pág. 45.
- 2).- LAUFENBURGER, HENRY.- FINANZAS COMPARADAS.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F.; México.- 1962.- Págs. -- 151-153.
- 3).- LOZANO, J. M.- Crisis del Presupuesto Tradicional.- Editorial Guadiana.- Madrid, España.- Pág. 61.
- 4).- LOPEZ PORTILLO, JOSE.- QUINTA REUNION DE LA REPUBLICA.- El Mercado de Valores; Semanario de Nacional Financiera, S. A.- No. 7.- Febrero 15 de 1982.- México, D.F.; México.- Págs. 162 y 163.
- 5).- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL.- PRIMER INFORME DE GOBIERNO; 1ro. de Septiembre de 1983.- Revista Mensual "Comercio Exterior".- Vol. 33, No. 9; Septiembre 1983.- México, D.F.; México.- Pág. 786.

- 6).- DUVERGER, MAURICE.- Finanzas Públicas.- Editorial Themis, París, Francia.- 1965.- Pág. 221.
- 7).- COLM, GERHARD.- La Economía del Presupuesto Público.- - "Tratado de Finanzas".- GERLOFF y NEUMARK.- Editorial El Ateneo.- 1961.- Buenos Aires, Argentina.- T. I.- Pág. -- 243.
- 8).- GRIZIOTTI, BENVENUTO.- Ob. Cit.- Principios de la Ciencia de las Finanzas.- Editorial De Palma.- Buenos Aires, Argentina.- 1959.- Pág. 47.
- 9).- SHERMAN, HOWARD J.- Estancflación.- HARLA, S.A. de C.V.-- México, D.F.; México.- 1960.- Pág. 123.
- 10).- HICKS, J. R.- Valor y Capital.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F.; México.- 1968.- Pág. 126-127.
- 11).- SAINZ DE BUJANDA, F.- Hacienda y Derecho.- Madrid, España.- 1962.- Pág. 78 y 79.
- 12).- BEVERIDGE, WILLIAM.- La Ocupación Plena.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F.; México.- 1947.- Pág. 122 -- 123.

- 13).- JARACH, DINO.- FINANZAS PUBLICAS.- Facultad de Ciencias Económicas; Colección de Cursos.- Buenos Aires, Argentina.- 1961.- Pág. 377.
- 14).- LAUFENDURG, HENRY.- Finanzas Comparadas.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F.; México.- 1970.- Pág. 168.
- 15).- SMITH, ADAM.- Investigación Sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F.; México.- 1978.- Págs. 30 y 55.
- 16).- RICARDO, DAVID.- Principios de Economía Política y Tributación.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F.; - 1979.- Págs. 15 y ss.
- 17).- RICARDO, DAVID.- Ob. Cit.- Pág. 114.
- 18).- RICARDO, DAVID.- Ob. Cit.- Pág. 116.
- 19).- SAMUELSON, PAUL A.- Curso de Economía Moderna.- Aguilar Madrid, España.- 1971.- Pág. 168.

20).- KEYNES, J. M.- Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero.- Fondo de Cultura Económica.- México, - D.F.; México.- 1981.- Pág. 20 y ss.

21).- KALECKI, MICHAEL.- Teoría de la Dinámica Económica.- - Fondo de Cultura Económica.- México, D. F.; México.- - 1981.- Pág. 21 y ss.

## CAPITULO CUARTO

### MODELO DE PRESUPUESTO PUBLICO

Para mí De La Madrid ha destrozado  
de manera sistemática y conciente  
la obra revolucionaria.

Ing. Cuahutémoc Cárdenas Solorzano  
Uno más Uno.  
18/XI/1988.

## CAPITULO CUARTO

### MODELO DE PRESUPUESTO PUBLICO

1.- CONJUNTO DE PREDICADOS FUNDAMENTALES QUE DEBE REUNIR UN MODELO DE PRESUPUESTO PUBLICO.

1.1.- Económicos.

1.2.- Políticos.

1.3.- Jurídicos.

2.- CONCLUSIONES.

## CAPITULO CUARTO

### MODELO DE PRESUPUESTO PUBLICO

#### 1.- CONJUNTO DE PREDICADOS FUNDAMENTALES QUE DEBE REUNIR UN - MODELO DE PRESUPUESTO PUBLICO

##### 1.1.- ECONOMICOS

"El primer escrito de economía que se conoce es el libro judeocristiano del Génesis. En el se informa al hombre que no habrá de sustentarse por ningún otro medio que su trabajo diario. Se le instruye, además a ser fructífero, a multiplicar la población humana, a llenar la tierra y a ejercer dominio sobre todas las creaturas y objetos de la naturaleza. Excelentes recomendaciones ninguna sociedad que las -- rechace podría durar mucho tiempo!" (1)

La economía política o economía nacional, se -- concibió en el siglo XV y se concretiza cuando el rey Luis XI de Francia constituyó a ese país en la primera nación moderna durante las últimas décadas del mismo; y debido a los efectos del éxito de Luis XI, Inglaterra también surgió como Estado -- Nacional bajo los monarcas Enrique VII y Enrique VIII, de la

(1) LAROCHE, LYNDON H. Jr.- ¿Así que Quieres Aprender Economía?.- NEW BENJAMIN FRANKLIN HOUSE.- Nueva York, E. U. A. 1984.- Pag. IX.

dinastía Tudor la consolidación de estos países como Estados Nacionales durante el siglo XVI inauguró, la era de los Estados Nacionales Soberanos y como consecuencia la era de la -- "economía política o economía nacional"

Los autores intelectuales de la odisea de Luis XI, fueron los que se agrupaban en la corriente filosófico -- política asociada con la creación de una nueva cultura nacional, conocida como los POLITIQUES, a través de figuras como -- JEAN BODIN, ENRIQUE IV, JOSEPH TRABELLAY, el cardenal RICHE---LIEU, posteriormente el cardenal MAZARINO y finalmente el sucesor de RICHELIEU y MAZARINO, JEAN BAPTISTE COLBERT.

COLBERT, sistematizó la práctica de la economía política. Su joven protegido alemán GOTTFRIED WILHEM LEIBNIZ, identificó el principio científico que determina la efectividad de la práctica de la economía política y echó los cimientos de la economía política científica en su escrito de 1671 "Sociedad y Economía"

Después de LEIBNIZ, el siguiente gran escritor de economía política fué el secretario del tesoro del presidente GEORGE WASHINGTON, ALEXANDER HAMILTON. Los escritos más -- notables de HAMILTON son "El Informe Sobre el Crédito Público"

(1790), "El Informe Sobre la Creación de un Banco Nacional" -- (1790) y "El Informe Sobre las Manufacturas" (1791). Estos tres documentos contienen la fundamentación de lo que quedó -- definido durante el siglo siguiente como "Sistema Americano", sistema axiomáticamente opuesto al "Sistema Británico o Libre cambista" pero Norteamérica, no podía ser obra de un solo hombre, coadyuvaron a construir esa gran nación, científicos de distintos países tales como FRANCOIS FERRIER, CLAUDE CHAPTAL, CHARLES DUPIN, los cuales estuvieron asociados a un círculo -- francés denominado por GASPARD MINGE y LAZARE CARNOT, reunido en torno a la iniciativa de éste último para crear la Escuela Politécnica. El líder de la resistencia irlandesa MATHEW -- CAREY, cuando se encontraba refugiado en París, se convierte en íntimo colaborador de BENJAMIN FRANKLIN. CAREY, se lanza en contra del libre cambista ADAM SMITH, según lo documenta -- ALLEN SALISBURY en su libro THE CIVIL WAR AND THE AMERICAN -- SYSTEM. (2) También se integró a la lucha un alemán protegido del marqués de LAFAYETTE: FRIEDRICH LIST.

¿Qué es la economía para el sistema americano?.

"Según lo entendieron sus creadores, es el estudio de los me-

(2) SALISBURY, ALLEN.- The Civil War and the American System, America's Battle with Britain.- 1860-1876.- Campaigner -- Publications.- University Editions.- Nueva York, E. U. A. 1973.

-díos por los que las sociedades se reproducen a sí mismas - mediante la producción de los medios materiales esenciales para la existencia humana!" (3)

Aglutinando las ideas de los creadores del -- "Sistema Americano", puedo aseverar que el éxito que tuvieron al crear una superpotencia, se basó en operar en armonía el déficit y el crédito. Ellos manejaron el crédito de la siguiente forma:

A excepción del crédito extendido por los vendedores de bienes nuevos y servicios a sus clientes, la creación de crédito dentro de una economía nacional debe ser privilegio exclusivo del Estado y limitarse a la emisión de papel moneda de curso legal de los órganos de crédito público del Estado.

Ha de haber solo tres renglones de crédito interno legalmente permisibles: 1).- El que extiendan los vendedores a los compradores, crédito privado, nunca monetario; 2).- El préstamo de sus depósitos de dinero o metal en lingotes por parte de las instituciones bancarias; 3).- El présta

---

(3) LAROCHE, LYNDON H. Jr.- El ABC de la Formación de Capital.- Editorial Benengli, S.A.- México, D.F.; México.- 1980.- Pág. 73.

-mo de las emisiones nuevas de papel moneda de curso legal -  
puesto en circulación por los órganos de crédito del Estado.

Existe una fuente más de crédito: las divisas -  
extranjeras que toman prestados, bancos nacionales o importa-  
dores privados. El banco central ejerce el monopolio de la -  
toma de préstamo de divisas extranjeras y que las administre  
siguiendo las normas reguladoras de los préstamos de papel --  
moneda de nueva emisión, también monopolio del Estado.

El préstamo de papel moneda debe ser dirigista.

I.- El papel moneda de nueva emisión solo se -  
podrá prestar para renglones de inversión previamente autori-  
zado por Ley o mediante los poderes que éste confiera al Eje-  
cutivo.

II.- El papel moneda de nueva emisión debe cons-  
tituir por lo regular un determinado porcentaje del total de  
cada préstamo negociado entre un prestatario individual y un  
banco. Los porcentajes según la clase de préstamo serán fija-  
dos por la ley.

III.- Los préstamos de papel moneda de nueva -

emisión deben ser por lo regular de mediano o largo plazo, y su objeto la producción agrícola o industrial por medios técnicos avanzados o el mejoramiento de la infraestructura básica de la nación.

IV.- La capacidad de otorgar créditos para -- otros renglones provendrá de los depósitos regulares en bancos. La masa de dinero en circulación quedará regulada mediante la admisión de dinero a la circulación, solo por intermedio de las inversiones para producir bienes de modo que la masa de los bienes puestos en circulación se encuentren en -- equilibrio.

La finalidad de prestar dinero de nueva emisión, con las restricciones señaladas, es que los prestatarios -- mercedores de crédito por su desempeño puedan en tanto empresarios inversionistas, dar empleo productivo a las porciones de ganancia neta de operación de la economía en su conjunto -- que cobran cuerpo en forma de bienes ociosos, capacidad productiva ociosa y fuerza de trabajo ociosa. Los mecanismos -- bancarios en la economía, se han de idear con la mira puesta en encausar la reinversión de los bienes y la capacidad de -- trabajo que forman parte de la ganancia neta nacional de -- operación - energía libre - a la expansión cuantitativa y el

mejoramiento tecnológico de la producción de bienes.

Completan estas medidas crediticias, monetarias y bancarias con las correspondientes normas fiscales arancelarias. La política fiscal impositiva tiene dos grandes propósitos:

1.- Suministrar fondos suficientes al erario;

2.- Arrancarle a rentistas y usureros el botín que pretenden acumular, a fin de favorecer la inversión en la producción de bienes y en el mejoramiento de la infraestructura básica.

Los aranceles aduaneros y los impuestos al comercio interior comparten el propósito común de proteger los renglones esenciales de la producción agrícola e industrial de la nación. El objetivo es garantizar a los productores competentes un margen razonable de ganancia reinvertible, por encima de sus costos de inversión y operación.

En forma sintética, estas son las directrices -- del presupuesto público de HAMILTON, es decir se está frente a otro concepto del déficit, que convirtió a un Estado en una

superpotencia; déficit que no tiene nada que ver con el "déficit Keynesiano", origen de la inflación y devaluaciones monetarias y estancamientos económicos. Esto lleva a pensar presumiblemente que KEYNES, fue un operativo de los servicios de inteligencia financieros, para embabucar incautos; por lo que afirmo que el autor del multiplicador ADAM SMITH, HIALMAR SCHMANT, MILTON FRIEDMAN, son dos caras de la misma moneda.

Ahora bien, ¿el déficit y la política crediticia Hamiltoniana, es aplicable a México? la respuesta es un sí rotundo, pero con la siguiente modalidad, porque México se encuentra en un contexto muy especial:

El crédito creado por el gobierno se debe dirigir a aquellas inversiones que promuevan el progreso tecnológico al hacer que se desplieguen a plenitud las posibilidades de los bienes de capital, las capacidades productivas de bienes y la fuerza de trabajo de otro modo ociosos, aplicándolos a producir bienes y a mejorar la infraestructura económica básica necesaria para mantener y ampliar la producción y la distribución física de los bienes. Tal política, además de ser antiinflacionaria, es la que permite conducir los limitados recursos nacionales a los renglones de la activi-

-dad empresarial, tanto pública como privada, más provechosos para la nación en su conjunto.

Al Banco de México, le deben ser excluidos explícitamente de sus facultades legales, aquellas que se relacionen con "prácticas de carácter privado", implantadas en la banca central por los librecambistas.

Ninguna institución financiera debe existir en México como no sea sujeta a la vigilancia de la hacienda pública. Las instituciones financieras foráneas, deben ser -- "transparentes", a fin de evitar todo tipo de especulación.

La Hacienda Pública y el Banco Central, deben tener autoridad permanente para dictar medidas de control de capitales y de cambios, y para apoyar su observancia con un sistema de permisos de importación y exportación, así como -- para regular cualesquier negociaciones de empréstitos de fuentes crediticias del exterior.

Es indispensable que se efectúe de inmediato -- una severa reforma monetaria. Medida que combatirá la evasión de impuestos, así como a la "economía negra". La ejecución correcta de esta medida -- el cambio de la vieja moneda --

por nueva -, puede demoler "la economía negra" al barrer con enormes masas de dinero acumulado ilegalmente y quebrar, al mismo tiempo, la estructura de dicha economía. La condición esencial es que la suma de dinero presentada para obtener moneda nueva no debe rebasar cierta cantidad que pudieran haber acumulado legítimamente, sin evadir el pago de impuestos o en violación del control de capitales, el control de cambios a los reglamentos de importaciones y exportaciones. También proporciona una relación en limpio de las causantes de impuestos, y permite mejorar los cálculos de las cargas fiscales que les son aplicables. Es un remedio infaltable para los peores casos de inflación.

México en ejercicio de su soberanía, debe fijar por sí mismo y sin interferencias el tipo de cambio de su moneda. El cálculo más grueso del valor de la divisa de una nación es su poder de compra en la economía interna de esa nación: qué relación guardan los precios de los bienes y servicios producidos y prestados internamente con los precios de bienes y servicios de calidad equiparable en otras naciones. Se debe poner el acento en los bienes y servicios de producción nacional exclusivamente.

La determinación de los tipos de cambio por --

parte del F.M.I. ha representado frecuentemente sobre todo en los años recientes ni más ni menos que puro y simple robo, a escala gigantesca, por parte de las instituciones financieras extranjeras y sus similares.

El F.M.I., esgrime un argumento falaz, de que el valor de una moneda en los mercados internacionales se debe regir por la "oferta y la demanda" de tal moneda, más que por su valor intrínseco en tanto medio de compra de bienes y servicios de producción nacional en su país de origen. Mediante la manipulación de los mercados internacionales de cambios para mover los hilos de la "oferta y la demanda" de una moneda, es fácil crear las condiciones para exigirle a México, que se le planea sacrificar devaluando su moneda. La devaluación del peso ha sido una estafa descarada al pueblo, lograda casi a punta de pistola.

LUIS VAZQUEZ M. autor del libro: "El Mercantilismo Mexicano Versus el Liberalismo Inglés", hace una investigación muy interesante. Trata de encontrar las influencias del "Sistema Americano" en México, llegando a la conclusión de que sí existe esa corriente en México, la cual se inició con el renacimiento borbónico de Carlos III.

Carlos II, tenía un "gran designio para la América Católica. Ese gran designio quedó expresado en el "dictámen Secreto", que el Conde de Aranda escribió. En ese dictámen se describe pormenorizadamente el plan para otorgar completa soberanía a las colonias españolas, para crear el "COMMON WEALTH" iberoamericano. El cerebro de Aranda era Don José de Gálvez, Márques de Sonora, Ministro Plenipotenciario para las Indias de Carlos III.

Gálvez, en compañía de Velázquez de León y Juan Lucas de Lassaga, recorren el país y en 1774, los dos últimos nombrados, escriben el documento denominado "Representación de Minería, en el que describen los males de la minería y le plantean al rey un conjunto de soluciones y entre ellas, la creación de un Colegio o Seminario de Minería, en el cual además de estudiarse y desarrollarse las técnicas mineras, proponían que se desarrolle y estudie "la ciencia en general"

El proyectado colegio, se estableció con una planta de alumnos totalmente subencionados con becas.

El Colegio de Minería abre sus puertas en 1792, con Don Fausto Elhúyar como director. Desde un principio funcionó como un proyecto continental, porque irradió todos

sus beneficios a la América Española. El Colegio logra su objetivo, se convierte en la primera institución del continente para formación de verdaderos científicos.

Cuando Humboldt, llega a la Nueva España se encuentra con que cuatro de sus compañeros eran catedráticos del Colegio: Fausto Elhúyar, Manuel del Río, Ludwing Linder y Federico Sonneschmidt. Pero se da el caso de que la generación de Humboldt, estuvo compuesta por sólo ocho alumnos, cinco de ellos, todos prominentes sabios, estaban en México en ese momento.

La influencia del Colegio, fué tan importante que los Estados Unidos de Norteamérica, le deben mucho a ésta institución. Muchos profesores del colegio, como Del Río o Linder, fueron a ese país a inaugurar cátedras científicas. Para fines del siglo XVIII y principios del XIX, en muchas universidades norteamericanas donde se enseñaban las ciencias, era obligatorio el aprendizaje del español, para que pudiesen los alumnos asimilar la ciencia que recibían del Colegio.

En 1833, José María Luis Mora, lo hace desaparecer y los laboratorios de física y química son vendidos -

como chatarra. El colegio quedó en la historia como uno de los grandes orgullos nacionales y es una vertiente de identidad.

El mismo autor, afirma en su capítulo sexto, que el pensamiento mercantilista español, basado en las ideas de Leibniz, Colbert, List, etc. estaba presente en Pedro Rodríguez de Campomanes y en el Conde de Floridablanca, los que fueron antifaces de la política de Carlos III. En 1794, se publica en forma crítica, la primera versión española de la "Riqueza de las Naciones"; el traductor, José Alonso Ortíz, un mercantilista, puso en cada página del libro notas en las cuales se establecían dudas acerca de lo afirmado por Smith.

Fruto de estas influencias fué el zacatecano -- Francisco García Salinas, ilustre gobernante de su Estado -- 1828 - 1835, el primer teórico mexicano que refutó las tesis librecambistas.

García se lanza abiertamente en contra de Adam Smith J. B. Say y demás caterva de librecambistas, en su trabajo "Exposición sobre el dictámen en que la comisión de --- hacienda consulta sobre la prohibición de ciertas manufacturas y efectos extranjeros de 1823"

Tiempo después se publicó El Semanario de la -  
 Industria Mexicana de 1840 a 1842; éste semanario es la me-  
 jor prueba de que en el siglo pasado existió en mi patria la  
 gran tradición mercantilista. El Semanario fué auspiciado -  
 por un grupo de industriales capitaneados por Don Esteban de  
 Antuñano. Proclamando éste Semanario, ser heredero de Car-  
 los III y lo decía así:

"Bajo el reinado de Carlos III, el gobierno -  
 español, por la formación de sociedades industriales y por -  
 sus leyes protectoras de las manufacturas promulgadas desde  
 1778 hasta 1783, realizó beneficios inmensos a la nación, y  
 fueron más sus progresos en aquella corta época, que cuantos  
 había hecho en los dos siglos precedentes!" (4)

En el quinto número del Semanario, se publicó  
 una posición sobre las ideas y políticas de Colbert, la cual  
 reza así:

"Entre todos los hombres de genio que la natu-  
 raleza prodigó y colocó junto a su trono (de Luis XIV), a -

(4) SEMANARIO DE LA INDUSTRIA MEXICANA.- 184.- Recopilación  
 Dos Tomos.- Imprenta de Vicente Torres.- 1844.- Sic. --  
 Tomo I.- Pág. 11.

Colbert fué el primero que empleó y llamó cerca de su persona, y él fué el que en el silencio de su gabinete preparó esa -- riqueza nacional que debía ser el asombro y el espanto de -- otros pueblos. Mazarino había dicho al morir a Luis XIV: -- Señor y os lo debo todo, y creo pagarlo recomendandoos a Colbert!" (5)

Con esta inspiración, las ideas y la obra del -- gran Colbert, los industriales del Semanario, en 1842, plan-- tearon un completo programa de industrialización del país, -- que en justicia debe ser considerado el primer programa econó-- mico de México.

El programa tenía los siguientes puntos relevan-- tes:

a).-- Introducción y construcción de maquina-- ría en el país para "aprovechar las ventajas de los procedi-- mientos industriales modernos"

b).-- Intervención decidida del Estado, en la -- industria en base a la creación de: bancos de avío industria-- les, aranceles proteccionistas, empresas públicas dedicadas a

la producción industrial, implantación de estímulos especiales a la industria "nueva" del país.

c).- Una política de inmigración de extranjeros industriales.

d).- Un programa educativo para los trabajadores del país.

El Semanario también refuta la teoría librecambista señalando que era Inglaterra la que se oponía a que el país fabrique su propia maquinaria:

"Hace muchos años que se habla de la necesidad de seguir el ejemplo de Inglaterra en su adopción del principio de la libertad de comercio" ( ¿GATT? ), pero hay una observación que se ha hecho en esto: la Inglaterra tiene el íntimo convencimiento de su decidida superioridad en las artes mecánicas . . . Ella lo sabe, mientras que conserve -- sobre los otros pueblos, sus rivales, la ventaja que les lleva en el camino de los descubrimientos y mejoras, puede -- ofrecerles sin peligro una completa reciprocidad, y predicar la utilidad de los cambios . . . ofrece reciprocidad en todo, excepto en un solo punto: las máquinas . . . Inglaterra no

cede jamás sino en el terreno que se le toma. (6)

Para no quedar fuera de objetivo, con las referencias anteriores bastan; recomendando ampliamente la lectura del libro mencionado líneas atrás. (7)

Al hablar en este punto del conjunto de predicados económicos intento solamente establecer las directrices - del concepto del déficit presupuestario y lo mismo haré al - referirme a los políticos y jurídicos; y para cerrar por último este nivel de análisis diré que la teoría Keynesiana ya - tuvo su oportunidad, fracasó; y lo mismo diré de los librecambistas; por lo que ha llegado el momento de que se le haga -- justicia al "Sistema Americano", le toca su turno a HAMILTON.

## 1.2.- POLITICOS

Al hablar aquí de predicados económicos, políticos y jurídicos, no intento hacer una separación nítida de -- los mismos sino que se confunden en el todo, porque la actividad financiera es eso "el todo", según lo expresé en el capí-

(6) SEMANARIO DE LA INDUSTRIA MEXICANA.- Ob. Cit. T.I.- Pág.- 347 y 348.

(7) VAZQUEZ M., LUIS.- El Mercantilismo Mexicano Versus el - Liberalismo Inglés.- Editorial Benengelis, S.A.- México,- D.F.; México.- 1985.

-tulo primero de esta tesis, pero intentaré especificarlos.

La lucha por la soberanía ha sido una constante en la formación histórica de México. El resultado de esa -- lucha quedó plasmado en la "Constitución Política de México."

En este documento, el modelo de Nación a que as- pira el pueblo de México quedó plasmado con una precisión - envidiable. Por lo que me atrevo a afirmar que toda activi-- dad financiera debe basarse necesariamente en la Carta Magna, como una primera propiedad del presupuesto público.

Como un segundo paso será el cumplimiento pun-- tual del contenido cualitativo de la Carta Magna, en virtud - de que el cabal cumplimiento de los postulados de la Constitu-- ción define el marco teórico de referencia del programa de - acción del único proyecto, o, modelo de nación permitido por el derecho positivo, consistiendo la esencia del proyecto -- nacional en "La lucha por mantener y ampliar el control de la nación sobre las condiciones generales en que se desenvuelve la producción; el manejo nacional de los recursos sobre todo los naturales; el fortalecimiento de la independenci*mi*ca y social constituyen el núcleo de principios que definen y

orientan el proyecto nacionalista de desarrollo." (3)

A fin de hablar congruentemente y de armonizar la esencia del proyecto nacional con la política del presupuesto público, el número de ésta, debe ser necesariamente los grandes objetivos de política económica plasmados en la Carta Magna.

De esta forma los principales problemas que debe resolver la política económica de México son dos: proporcionar empleo productivo para un gran número de desempleados, y crear una relación racional y mutuamente ventajosa entre los centros urbanos y la producción rural.

Las ciudades mexicanas son parasitarias del campo, el saqueo de este último, significa que la población rural es un mercado sumamente pobre para los productores urbanos. Los agricultores son incapaces de adquirir la tecnología esencial para mejorar el rendimiento de la agricultura per cápita y por hectárea. Por consiguiente, los centros urbanos se desarrollan muy mal en tanto centros de producción industrial para el mercado nacional en su conjunto. Las

---

(8) CORDERA, ROLANDO y TELLO MACIAS, CARLOS.- México: La Disputa por la Nación.- Siglo Veintiuno Editores, S.A.- México, D. F. ; México.- 1961.- Pág. 106.

ciudades se convierten en centros de administración de turismo, y depósitos a donde va a parar la población insular desplazada del campo.

En tal panorama, la base para el desarrollo de la economía, en primer término, construir infraestructura económica en gran escala, y además garantizar precios equitativos protegidos, para los productores del agro, de tal forma que los agricultores constituyan un mercado para el tipo de tecnología producida en la ciudad que elevará el rendimiento agrícola. En este contexto, se debe hacer énfasis en alentar y proteger a la industria urbana, con base en la ampliación de los mercados de bienes industriales empleados en la construcción de infraestructura y el desarrollo de la productividad agrícola, o sea, se deben cultivar las capacidades modernas de producción de bienes de capital. El mercado interno para esos bienes de capital serán las industrias que abastecen la construcción de infraestructura y el desarrollo agrícola; pero para lograr el objetivo de política económica, hay una condición, se deben invertir porciones relativamente grandes de ingresos nacionales.

El principal mercado para las actuales masas de desempleados es la construcción de una nueva infraestruc-

-tura económica. Para este fin se requiere una porción muy grande de la fuerza de trabajo: sin construir infraestructura es imposible el desarrollo agrícola e industrial en gran escala.

Los bienes y servicios que representan el equivalente salarial para emplear a los desempleados se pueden suministrar en buena medida en la producción nacional, sin recurrir a divisas, salvo para unos cuantos bienes de capital esenciales. Por consiguiente, la manera de dar empleo a los desempleados en la construcción de infraestructura es -- mediante la emisión de moneda prestable por parte de la banca nacionalizada.

Esto no resulta inflacionario, la mano de obra desperdiciada, producirá cosas útiles, ampliando la demanda nacional de bienes de consumo, estimulando el crecimiento de la inversión y los ingresos fiscales.

El transporte tendrá efectos benéficos inmediatos en la productividad de la agricultura, permitirá que las ciudades tengan mayor volumen de alimentos a más bajo costo, por lo que es una medida para aumentar la capacidad adquisitiva del peso. Para este escenario, la generación de ener--

-gía es precondition para aumentar la productividad.

Como consecuencia de la falta de desarrollo infraestructural, las poblaciones urbanas, tienden a concentrarse en la periferia de un número reducido de centros urbanos, que tienen ciertos elementos básicos de infraestructura y convierten a las ciudades en megalópolis.

La solución es reducir el tamaño de la población de estas ciudades, y arrancar de cuajo secciones enteras que ya no admiten reparación económica. La mejor forma de lograrlo es crear a cierta distancia de los centros urbanos existentes nuevos centros, tipo "ciudades modelo", diseñadas para un máximo de eficiencia y facilidad de mantenimiento a bajo costo.

Junto a las principales urgencias, está la falta de un desarrollo adecuado de la fuerza de trabajo en su conjunto, por lo que la educación superior debe ser dirigida a las carreras ingenieriles, cerrando definitivamente las denominadas "nuevas ciencias positivas", que surgieron en el siglo XIX reduciendo drásticamente las tradicionales de: Derecho y Filosofía. En virtud de que, los egresados de carreras tipo "nueva ciencia" no tendrán trabajo en el futuro y

las tradicionales se verán gravemente afectadas, en ambos supuestos, y en el mejor de los casos se ubicarán en trabajos - de producción mínima. Por lo que se debe poner alto al sistema educativo actual, productor de "mil usos!"

Para lograr los objetivos de la política económica mencionados, el sistema económico debe ser:

I.- Economía cerrada, fuera de todo esquema - librecambista.

II.- Economía que se integrará paulatinamente hacia el sur del continente a la búsqueda del "Mercomún Latinoamericano!"

Los objetivos de la política económica, deben estipularse en el Presupuesto Económico Nacional o Plan Nacional de Desarrollo; partiendo de este documento, el presupuesto público debe ser el apoyo financiero del Plan Nacional de Desarrollo.

¿Con qué recursos financiarán el gasto público que propongo? Se hará con base en los lineamientos plasmados en el capítulo anterior, pero liberando inmensas masas moneta

-rias que se encuentran capturadas en la especulación parasitaria:

a).- El nervioso mercado de las Bolsas de valores, debe desaparecer, el pueblo mexicano, no come acciones o bonos.

b).- Las ganancias rentísticas derivadas del suelo terrestre, deben ser gravadas, de una forma tal que la hagan poco lucrativa.

c).- Suspensión de pagos al servicio de la deuda externa de México.

De las tres cualidades, la más importante es la última.

### 1.3.- JURIDICOS

La normatividad jurídica aplicable a un modelo de presupuesto público; ideal, parte de la clasificación del sistema económico, al cual los autores lo denominan de distintas formas: "economía de mercado con planificación indicativa; economía socialista de mercado; socialismo concurrencial;

y más jurídicamente, estado social de derecho: capitalismo - reglamentado! (9) Pero su más conocido, es quizás el de -- "Sistema de Economía Mixta!"

Fues bien nuestro sistema de economía mixta, - tiene ciertas peculiaridades que lo distinguen de cualquier otro, características que hacen factible mi modelo de presupuesto público, porque otorgan al Gobierno la posibilidad y la obligación de ejecutarlo en la práctica. Esas potencialidades son otorgadas por nuestra Constitución Política, en -- los siguientes términos:

1).- El artículo tercero Constitucional, que - ya se ha invocado reiteradas veces, en virtud de que precisa el contenido y alcance de la democracia al considerarla como "un sistema de vida fundado en constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo!" Para mis argumentaciones, este es el fin último y sustento de toda legitimidad - del Gobierno Mexicano, todo el quehacer debe ir encaminado - al cumplimiento escrupuloso de este mandato.

---

(9) DR. MI, JOSE ROBERTO.- Derecho Administrativo Económico.- Editorial Astral.- Buenos Aires, Argentina.- 1977.- Pag. 15.

Ahora bien, el hecho de que se encuentre inmerso en el título primero, Capítulo Primero, denominado "De las garantías individuales", inmiscuye la temática en disertación en un terreno ambiguo, porque tendría que resolverse la siguiente cuestión: ¿el concepto de democracia estipulado en el artículo tercero, es una garantía individual, un dogma o una garantía social?. La Carta Magna no resuelve en precisión la interrogante, yo tampoco, por lo que solo apuntaré que se debe legislar al respecto, inclusive analizar la viabilidad del juicio de amparo, en razón de que son muy pocos los Ejecutivos Federales que dan cumplimiento concreto a esta obligación, creo que el hambre de los mexicanos justifica esta propuesta que tendría como finalidad parar las políticas económicas de la Presidencia de la República de corte monetaristas o libremercantistas depresivas para que Palacio Nacional, se ajuste al pie de la letra al proyecto nacional que se encuentra en la Carta Magna.

2).- El artículo 25 Constitucional: "Corresponde al Estado, la rectoría del desarrollo nacional . . .", en el capítulo primero, dije que el Estado es el sujeto de la actividad financiera esta aseveración se ve corroborada por éste artículo.

En síntesis, éste artículo fija a un responsable que conduzca a la nación y la norma tercera constitucional, le imputa al responsable del país un objetivo general, - bien definido: la democracia.

Luego entonces, tomando como base esto, se deriva que toda norma que conduzca a la doctrina librecambista -- del equilibrio presupuestario debe ser derogada de nuestro -- derecho positivo, es anticonstitucional.

#### CONCLUSIONES

Primera.- Propongo un concepto más amplio en contenido del término "Finanzas Públicas", en tal sentido la entiendo como: "La Administración de la Riqueza Material de un Pueblo por su Gobierno!"

Segunda.- Como consecuencia de lo anterior, mis ideas de la actividad financiera son en la directriz de que es: "La Administración de la Riqueza Material Esencial para la Existencia Humana de un Pueblo, para Promover su Constante Mejoramiento Económico, Social y Cultural!"

Antiguamente las opiniones de los doctos en el

buen gobierno expresaban un contenido ético - independiente - del sentido que le diesen a ese contenido ético -, el hecho es que siempre lo exponían explícitamente, con mis ideas, trato de rescatar esa añeja costumbre, hoy en día casi extinguida; por lo que mi noción tiene en sus cimientos un principio ético-jurídico.

Tercera.- Como reacción en cadena y como consecuencia lógica, entiendo a la ciencia de las finanzas como el estudio analítico valorativo de cómo y para qué el Estado administra la riqueza material del pueblo. En este nivel de conocimiento es en donde se determina científicamente, la forma de concretar los objetivos específicos de la política económica, o sea es el acervo metodológico de la concreción fáctica, de los objetivos específicos, que permiten concretar el gran objetivo general: "la democracia constitucional".

Cuarta.- El Derecho Financiero, tiene la importantísima tarea de normar la ciencia de las finanzas, por lo que es en éste nivel en donde se proponern las modificaciones al derecho positivo, que mencioné en el numeral 1.3. de éste capítulo, a fin de que el derecho vigente guarde una relación concatenada y lógica con el objetivo general de la política económica que ordena la Carta Magna.

Quinta.- El déficit presupuestario no genera -- necesariamente inflación, si es manejado con el criterio Hamiltoniano.

Sexta.- Los empréstitos sólo son una carga para generaciones futuras, si son utilizados bajo la óptica Keynesiana.

Séptima.- Los empréstitos, no necesariamente le restan recursos al sector privado, porque el Estado, también tiene la opción de recurrir a las nuevas emisiones monetarias.

Octava.- El equilibrio presupuestario, no protege ningún bien jurídico, ni tiene utilidad en la legislación, su incrustación obedece a fines ideológicos-librecambistas, - por completo ajenos al proyecto constitucional de nación, y - tan cierta es esta conclusión que: el argumento de que el -- equilibrio presupuestario es una condición necesaria para -- evitar la inflación, parece contradecirse con el ejemplo del gobierno anterior - Miguel de la Madrid - logró combinar una restricción fiscal sin precedente, con la inflación más alta en la historia de México.

Novena.- Por naturaleza económica el equilibrio

presupuestario, precipita a los sistemas económicos a las --  
depresiones más terribles.

Décima.-- En el fondo de las teorías librecambis-  
tas se unen a KEYNES, ambas doctrinas, pretenden destruir los  
sistemas económicos.

## BIBLIOGRAFIA DEL CUARTO CAPITULO

- 1.- LARUCHE, LYNDON H. Jr.- ¿Así qué Quieres Aprender Economía?.- New Benjamín Franklin House.- Nueva York, E. U. A. 1984.- Pág. IX.
- 2.- SALISBURY, ALLEN.- The Civil War and the American System, America's Battle with Britain.- 1860-1876.- Campaigner - Publications.- University Editions.- Nueva York, E. U. A. 1978.
- 3.- LARUCHE, LYNDON H. Jr.- El ABC de la Formación de Capital.- Editorial Benengli, S. A.- México, D.F.; México.- 1980.- Pág. 73.
- 4.- SEMANARIO DE LA INDUSTRIA MEXICANA.- 184, Recopilación -- Dos Tomos.- Imprenta de Vicente Torres.- 1844.- Sic.- -- Tomo I.- Pág. 11.
- 5.- SEMANARIO DE LA INDUSTRIA MEXICANA.- Ob. Cit. Tomo I.- - Pág. 85.
- 6.- SEMANARIO DE LA INDUSTRIA MEXICANA.- Ob. Cit. Sic.- Tomo I.- Págs. 347 y 348.

7.- VAZQUEZ M., LUIS.- El Mercantilismo Mexicano Versus el -  
Liberalismo Inglés.- Editorial Benengelis, S. A.; México.  
1985.

8.- CORDERA, ROLANDO y TELLO MACIAS, CARLOS.- México: La --  
Disputa por la Nación.- Siglo Veintiuno Editores, S.A.-  
México, D.F.; México.- 1981.- Pág. 106.

9.- DROMI, JOSE ROBERTO.- Derecho Administrativo Económico.-  
Editorial Astral.- Buenos Aires, Argentina.- 1977.- Pág.  
15.