

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**LA DEFINICION DEL GASTO PUBLICO EN EL  
DERECHO MEXICANO**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTA:

*MIREILLE ROCCATTI V. DE TERREIN*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

***La Definición del Gasto Público  
en el Derecho Mexicano***

## **INTRODUCCION**

En el ámbito internacional, las sociedades y los Estados atraviesan por un proceso acelerado de transformación mismo que provoca la necesidad de una profunda reestructuración en todas las áreas del orden social; es por esto que cada Estado, cada sociedad debe buscar la adecuación de su ordenamiento jurídico a la realidad que cada uno vive dentro de esta evolución mundial.

El Derecho debe ser dinámico, y para poder ser el motor del cambio, debe adecuarse y reformarse de lo contrario actuaría como un freno a la transformación necesaria del Estado para su continua congruencia con el entorno internacional.

México como parte integrante del entorno mundial, tiene la urgencia de aumentar la eficiencia de su Sistema Económico, para poder jugar el papel que le corresponde dentro de la Economía Mundial; para lograr esto, se presenta de manera incuestionable la necesidad de revisar y reestructurar el Ordenamiento Jurídico que regula las Finanzas Públicas y, en particular, el Marco Jurídico dentro del cual se elabora el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de lograr Certeza Jurídica en el concepto y en la terminología dentro del Gasto Público, para alcanzar un uso honesto y eficiente de los recursos, estableciendo la vinculación entre las demandas sociales y las erogaciones del Estado

En esta investigación se propone la adecuación de las normas jurídicas que regulan la actividad económica del Estado referente al Gasto Público, mediante la aportación del soporte jurídico para el funcionamiento legal de la Economía Nacional, tendiente al mejoramiento social, por lo que, preservando la Seguridad Jurídica de los gobernados, se precisan las áreas del marco jurídico actual que requieren adecuaciones o reformas y, se determina el sentido en que se deben hacer las mismas.

Al analizar el Marco Jurídico del Proceso del Presupuesto de Egresos establecido por la Constitución Mexicana, y por los ordenamientos jurídicos secundarios, se colige que el mismo requiere de una definición clara en el concepto y la terminología así como de una reestructuración, toda vez que en la actualidad, con las transformaciones económicas y Financieras mundiales, el Marco Jurídico establecido tanto en la Norma Fundamental como en algunas leyes secundarias, contienen algunas disposiciones legales antinómicas, siendo por lo tanto inoperantes o de difícil aplicación; en virtud de lo cual, el Presupuesto de Egresos se realiza en la práctica dentro de un marco legal insuficiente o inadecuado, creando inseguridad jurídica y perjuicio económico, al no existir un concepto concreto de Gasto Público ni un proceso legal definido para la elaboración del Presupuesto de Egresos.

El desarrollo de esta investigación contiene como primer capítulo la parte histórica de la evolución de las Finanzas Públicas tanto en Europa como en nuestro País. No podemos olvidar la historia porque de ella aprendemos a evaluar lo positivo y a reflexionar sobre los errores cometidos para evitarlos ya que, en última instancia, la realidad que vive nuestra Nación es el resultado de la suma de todos esos hechos históricos que se fueron entrelazando para producir el fenómeno social económico-jurídico actual.

En el capítulo segundo se exponen las diferentes doctrinas tanto económicas como jurídicas que han sido planteadas sobre las Finanzas Públicas, haciendo referencia a los diferentes sistemas financieros comparando los diversos bloques económicos mundiales. El capítulo tercero comprende el análisis del Marco Jurídico del Gasto Público como del Proceso del Presupuesto de Egresos en México, dentro de la Constitución y dentro de las diferentes leyes secundarias, así como del criterio que ha sostenido La Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el particular. En este capítulo se analizan también, las facultades que en razón de la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la de Hacienda y Crédito Público, se transfieren a esta última.

El capítulo cuarto es el planteamiento de la forma en que se realiza el proceso del Presupuesto de Egresos en la realidad y, de cómo debiera de ser conforme a Derecho dentro de un marco legal posible de aplicación. Con gran interés se estudia la rectoría del Estado en la Economía del país, facultad conferida por nuestra Carta Magna, de la cual resultan atribuciones para el Estado, a efecto de que legalmente dicte los principios rectores del gasto público. En este capítulo se analizan las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en relación al sistema de control y evaluación gubernamental e inspección del ejercicio del gasto público federal.

Por último en el capítulo quinto se establecen las proposiciones concretas que, a manera de conclusiones tienen la finalidad de superar el problema de indefinición en la terminología del Gasto Público, obteniendo Seguridad Jurídica en el ejercicio del mismo.

Es conveniente señalar que el presente estudio no se analiza ningún aspecto del derecho penal presupuestario, por considerar que su importancia y trascendencia es materia de una investigación exhaustiva especial; circunstancia manifiesta que induce a la abstención obvia en este tópico.

**CAPITULO PRIMERO**  
**EVOLUCION HISTORICA DE LAS**  
**FINANZAS PUBLICAS**

## **CAPITULO PRIMERO**

### **EVOLUCION HISTORICA DE LAS FINANZAS PUBLICAS**

**SUMARIO:** I. Concepto Interdisciplinario de Finanzas Públicas y El Principio Intervencionista.- II. Evolución Histórica de las Finanzas Públicas.- III. En México

#### **I.- CONCEPTO INTERDISCIPLINARIO DE FINANZAS PUBLICAS Y EL PRINCIPIO INTERVENCIONISTA**

El concepto de Finanzas Públicas tal y como éstas se desarrollan en la actualidad, no puede ser definido a partir de una sola Ciencia como la Jurídica, la Económica, la Política o la Sociológica; dicho concepto debe englobar la interdisciplinareidad de todas las Ciencias Sociales que tienen una incidencia directa dentro de las Finanzas Públicas contemporáneas.

Desde el punto de vista Jurídico, el concepto de Ciencia de las Finanzas que prevaleció hasta principios del siglo XX, puede ser resumido con la definición que propone G. Jéze:

"Estudio de los medios a través de los cuales el Estado se procura los recursos necesarios para cubrir los gastos públicos, repartiendo la carga entre todos los ciudadanos". (1)

---

(1) Apud. LALUMIERE, Pierre.- Les Finances Publiques.- Armand Colin Editeur.- Paris 1983 P. 20

El objeto fundamental de la Ciencia de las Finanzas, se centró en la determinación y la repartición de las cargas públicas, la teoría financiera se preocupaba esencialmente del estudio de las normas jurídicas: constitucionales o administrativas, dentro de las cuales debían desarrollarse las actividades financieras del Estado. Normas relativas al establecimiento del Presupuesto (fijando los gastos y los ingresos), normas relativas a los impuestos y a los empréstitos (determinando y distribuyendo las cargas fiscales y las cargas de la deuda); normas que establecen el procedimiento de ejecución de los gastos y los ingresos públicos (estableciendo una contabilidad pública).

Desde el siglo XVIII hasta principios del siglo XX, los efectos económicos de las Finanzas Públicas eran prácticamente inexistentes, en una época en donde los medios de producción se encontraban en manos, casi exclusivas, del sector privado y en donde el Estado únicamente se centraba en actividades puramente administrativas, la Ciencia de las Finanzas se preocupaba de estudiar solamente los aspectos jurídicos.

El concepto económico de las Finanzas Públicas surge cuando la intervención del Estado se generalizó, la Ciencia de las Finanzas se vio obligada a modificar su objeto de investigación, para lograr una mejor comprensión de los fenómenos financieros. Pierre Lalumière, define el concepto de

la Ciencia de las Finanzas desde este enfoque como: "El estudio de los medios por los cuales el Estado procura realizar, a un mismo tiempo la cobertura de los gastos públicos por medio de los recursos públicos, y sus intervenciones dentro del campo económico y social". (2)

El objeto de estudio de la Ciencia de las Finanzas se desplazó del estudio de los medios para cubrir los gastos públicos, hacia el estudio y análisis de los medios de intervención del Estado a través del Gasto y del Ingreso; las investigaciones de la Ciencia de las Finanzas se centraron sobre problemas como por ejemplo: los efectos productivos o improductivos de los gastos públicos, el papel que juega el equilibrio presupuestario sobre una determinada coyuntura económica, las consecuencias del gravamen fiscal sobre la actividad de los agentes económicos, etc.

La complejidad de la actividad financiera del Estado no puede ser estudiada ni analizada desde un punto de vista exclusivamente jurídico o económico, por lo que resulta indispensable integrar diversos elementos interdisciplinarios dentro de un concepto de la Ciencia de las Finanzas más amplio, al cual Lalumière califica de sociológico, y la define de la siguiente manera: "Es el estudio de las decisiones y de los

---

(2) LALUMIERE, Pierre.- Ob. Cit. P. 1  
Cfr. COSCIANI, Cesare.- Principios de la Ciencia de la Hacienda.- Ed. de Derecho Financiero.- Madrid, 1960 PP. 9 y ss.

medios de ejecución a través de los cuales los gobernantes aseguran la distribución de las cargas sociales entre los grupos sociales, que resultan de la gestión administrativa y del desarrollo económico y social de toda la Nación". (3)

Del concepto que antecede, se puede observar que el objeto de estudio de la Ciencia de las Finanzas se centra en el examen o análisis de los procedimientos de decisión o de ejecución, los cuales permiten incluir a las normas jurídicas, al juego político de las fuerzas sociales o administrativas, así como el papel económico real de los medios financieros utilizados.

A partir del momento en donde el Estado abandona un intervencionismo de circunstancia, para asumir conscientemente la dirección de la Economía que procure los intereses de los diferentes grupos sociales, esta intervención se convierte en el objeto de estudio de las investigaciones que buscan alcanzar el conocimiento global de los fenómenos financieros. (4)

---

(3) LALUMIERE, Pierre.- Ob. cit. P. 22

Cfr. GRIZIOTTI, Benvenuto.- Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda.- Instituto Editorial Reus.- Madrid, 1958 PP. 258 y ss.

(4) Cfr. HICKS, Ursula K.- Hacienda Pública.- Ed. Aguilar.- Madrid, 1960 PP. 3 y ss.

Cfr. Taussig, F. W.- Principios de Economía.- Tomo I.- Ed. Espasa-Calpe S.A. Buenos Aires, Argentina, 1951 P. 456

Cfr. C. BRESCIANI, Turroni.- Curso de Economía Política.- Tomo II.- Ed. Fondo de Cultura Económica-México-Buenos Aires, Argentina 1961 P. 14

El tratadista mexicano, Joaquín Ortega, define a la Ciencia de las Finanzas Públicas como: "...la ciencia que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos". (5)

El Intervencionismo Estatal es definido por Marcos Kaplan como "El conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales y a través de los cuales el Estado realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía y de la sociedad respectivas, que directa o indirectamente debe orientarlas en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales" . (6)

---

(5) Apud. DE LA GARZA, Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano.- Ed. Porrúa S.A.. 12a. ed. México 1983 P. 13

Cfr. J.B. ORTEGA, E.- El Impuesto como fuerza, como relación y como instrumento de Política.- El pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo.- Ed. Librería de Manuel Porrúa S.A.- México, 1962 P. 31

(6) KAPLAN, Marcos.- Voz Intervencionismo Estatal.- Diccionario Jurídico Mexicano Tomo V.- Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. - Porrúa S.A. - México, 1985. P.183

Cfr. MYRDAL, G.- Solidaridad o Desintegración.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1956 PP. 266 y ss.

Del análisis del concepto de Finanzas Públicas abordado desde el punto de vista de las diversas Ciencias Sociales podemos concluir que el objeto de investigación de las Ciencias de las Finanzas Públicas es el estudio de las decisiones político-económicas y de los medios de ejecución, a través de los cuales los gobernantes procuran la distribución de los beneficios y de las cargas sociales entre los gobernados; beneficios y cargas que resultan tanto de la gestión administrativa como del desarrollo económico y Social de toda la Nación.

## **II.- EVOLUCION HISTORICA DE LAS FINANZAS PUBLICAS.**

Partiendo de los conceptos señalados, podemos adentrarnos en el análisis de la evolución histórica de las Finanzas Públicas y del grado de intervencionismo que por parte de la clase gobernante se desarrolló en las diferentes épocas y culturas desde la Edad Antigua hasta el Siglo XX

### ***A.- Edad Antigua***

Desde sus orígenes el hombre ha vivido siempre en sociedad, y en su desarrollo se distingue de los demás seres vivos por su intervención directa y constante sobre la naturaleza, para utilizarla y en algunas ocasiones modificarla. El trabajo del hombre como actividad primordial, modifica la naturaleza

tomando de ella los elementos para procurarse los bienes necesarios para su desarrollo y supervivencia.

El control de las actividades "económicas" de los hombres primitivos, en la etapa de desarrollo que los historiadores han llamado Comunismo Primitivo, era ejercido por aquel o aquellos que detentaban el poder; las primitivas sociedades generalmente eran grupos organizados por familias extensas bajo el mando de una matriarca o un patriarca, procurando la satisfacción de sus necesidades individuales y colectivas a través de la recolección y de la caza, en esta época no existía una división real del trabajo, y no había excedentes económicos. (7)

Al organizarse estos grupos sociales en torno a la primera gran actividad económica, la Agricultura como una derivación de la recolección, y de la Ganadería derivada de la cacería, surge lo que se conoce como "Modo Asiático de Producción" o despotismo oriental, el cual; debido a un paralelismo cultural en el desarrollo del Hombre, apareció en distintas partes del mundo y en diferentes épocas, según el grado de desarrollo de las diversas culturas.

El Modo Asiático de Producción se caracteriza por la existencia de aldeas autosuficientes, cuyos miembros son propietarios

---

(7) Cfr. BROM, Juan.- Para Comprender la Historia.- Ed. Nuestro Tiempo.- 51a. ed. México 1986 P. 20

colectivamente de tierras e instrumentos de labranza, por lo regular en estas comunidades se entregaba colectivamente cierta cantidad de bienes y de trabajo a la clase dominante que gobernaba. (8)

Del siglo V Antes de Cristo al siglo V Después de Cristo florece el Sistema de Producción Esclavista, que abarca las culturas de Asia, Egipto, Grecia y Roma. En este sistema de producción, unos cuantos eran propietarios de la tierra como medio de producción, y los esclavos proporcionaban la mayoría de la mano de obra o trabajo en talleres y el campo.

La guerra sirvió como medio de obtención de nuevas tierras conquistadas, así como la sumisión de pueblos enteros y, el derecho sobre los hombres vencidos, los cuales pasaban a ser propiedad privada de los vencedores.

Todos estos hechos y circunstancias dieron lugar a la prescripción de normas jurídicas y morales, de esta forma aparecen los diversos ordenamientos como el Código más antiguo que se conozca: El Código de Hammurabi, quien reinó en Mesopotamia alrededor de 2,000 años Antes de Cristo, establecía reglas en materia de intereses, diferentes tipos de salarios para los artesanos, la duración de las jornadas de

---

(8) **Ibidem**

**Cr. AHUMADA, Guillermo.- Tratado de Finanzas Públicas.- Ed. Assandri, Córdoba, R.-A.- Tomo I, 1948, Passim.**

trabajo, el precio del ganado para los babilónicos de aquella época; de esta forma el gobernante intervenía directamente en la Economía de dicho pueblo. (9)

El caso más típico de una Economía dirigida es el de Egipto, los escritos de "*Las Sabidurías Egipcias*" encierran numerosos preceptos jurídicos y morales referentes a la vida económica, en donde la producción agrícola como la artesanal estaban bajo un riguroso control de la clase gobernante; existían numerosos funcionarios que vigilaban el cumplimiento de las ordenanzas del Faraón, respecto de la clase de cultivos que debía realizarse, así como la forma de distribución de las cosechas obtenidas. La economía egipcia, fue cerrada, estatal y autárquica, basada en la agricultura y en la existencia de mínimas necesidades de una población semi servil. (10)

En la China antigua, Confucio que vivió de 551 a 479 A.C., fue funcionario público, historiador y maestro, habló en favor de la regulación de precios por parte del gobierno, de que el gobierno debía crear un fondo para la vejez, de la igualdad y universalidad de los impuestos y, de la abolición de las tarifas aduanales. Siendo todas estas medidas una franca y directa

---

(9) Cfr. FERGURSON, J.M.- Historia de la Economía.- Fondo de Cultura Económica.- 10a. reimpresión.- México 1984 P. 11

(10) Cfr. VAZQUEZ DE PRADA, Valentín.- Historia Económica Mundial.- Ed. Rialp S.A.- Madrid 1961 PP. 22 y 23

intervención del gobierno en la economía de aquella época.  
(11)

En la India antigua, el estadista Chanakya, escribió un libro de más de un millar de páginas, en donde se ocupaba de numerosos problemas económicos, entre otros de la reglamentación por parte del gobierno de las cuestiones agrícolas. (12)

Del pueblo Judío, en el viejo testamento se encuentran menciones de profetas como Amós, Oseas, Isaías, Jeremías y Ezequiel, en donde lamentaban y protestaban sobre la tiranía y opresión por parte del gobierno sobre el pueblo y de la cual eran testigos. (13)

En la Biblia encontramos episodios muy relacionados con los aspectos financieros como el que relata la división de las doce tribus de Israel, y con ello el resquebrajamiento de la monarquía judía, situación que esencialmente surge por un problema de índole Fiscal, la Biblia nos relata en el Libro de los Reyes, Capítulo doce, versículos 10 y 11, como el levantamiento del pueblo se debió a la negativa del rey Roboam hijo de Salomón, a reducir los numerosos impuestos que su padre había ordenado, pues se había comprometido

---

(11) Cfr. FERGURSON.- ob. cit. P. 11

(12) Ibidem

(13) Ibidem

en un ambicioso programa de obras públicas, entonces las tribus rebeldes respondieron apedreando a los recaudadores del rey hasta matarlos.

En Atenas Xenofonte, (444 - 354 A.C.). discípulo de Sócrates, en sus obras Anábasis, Diálogo Oeconomicus, Procedimientos y Medios para Aumentar los Ingresos de Atenas", propone las reglas para una buena gestión administrativa, haciendo una reflexión sobre la noción de bien, considera la riqueza como algo que es preciso interpretar desde el punto de vista de las necesidades.

Siendo la riqueza el exceso de bienes sobre las necesidades, luego entonces, según esto, un hombre con pocas necesidades podía en realidad ser más rico que aquel hombre poderoso cargado de obligaciones y necesidades insatisfechas. Y escribió: "Guardémonos de llamar al dinero un bien, si no sabemos darle un buen uso".

En Atenas, Xenofonte propone una tributación justa y afirma que los precios se establecen por la interacción del intercambio oferta y demanda. Apoyó la política de que la Ciudad-Estado sea propietaria y administre las minas de plata,

asimismo examina ciertas ventajas de la división del trabajo.  
(14)

Platón (427 - 347 A.C.), es el más célebre discípulo de Sócrates, fue testigo de la corrupción, tiranía e inmoralidad que existía en Atenas después de Pericles, en su obra "La República" describe una sociedad ideal, y en "Las Leyes" intenta hacer viable al Ciudad-Estado permanente; su ideal es una economía modesta restringida, con una producción mediocre, poca circulación y pocos cambios.

La finalidad que perseguía era la organización de un Estado Social que permitiera a los ciudadanos grandes espacios de ocio, para que pudieran ocuparlos en actividades políticas. El Estado ideal de Platón contempla dos clases sociales: los gobernantes y los gobernados, los primeros eran guardianes y auxiliares y, los segundos artesanos, creía en un gobierno de élite, y para esta pedía una vida comunitaria de rigor espartano. En Las Leyes, determina la población del Estado en unas 20,000 almas, sin contar los esclavos metecos o extranjeros, para garantizar esta cifra no se detiene ante disposiciones de intervencionismo como son la reglamentación de los enlaces nupciales por los magistrados, honores o castigos al celibato

---

(14) PIETTRE, André / REDSLOF, Alain.- Pensée Economique et Theories Contemporaines.- Ed. Dalloz 8a. ed. Paris 1986 P. 11

Cfr. TOZZI, G.- Economistas Griegos y Romanos.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1974 PP. 37 y ss.

y a la paternidad que se imponía por parte del Estado según sus necesidades, naturalizaciones forzosas para alcanzar la cifra ideal o éxodos forzosos para eliminar el excedente de población. (15)

Aristóteles ( 384 - 322 A.C. ) discípulo de Platón, en su obra "La Política" se basa en un examen de las Constituciones de más de 150 Ciudades-Estado, afirmaba que la esclavitud era necesaria para que las clases dirigentes pudieran disponer de suficiente tiempo para dedicarse a las actividades del Estado o gobierno, estableciendo la superioridad de los gobernantes sobre los gobernados.

Aristóteles justificaba el intervencionismo del Estado por muy diversas razones, proponía para garantizar la estabilidad de un Estado de medida moderada con proporciones políticas y estéticas perfectas, no titubeaba en limitar el número de nacimientos mediante el infanticidio o el aborto.

Las características esenciales de las doctrinas con contenido económico de los socráticos se resumen en tres:

---

(15) GONNARD, René.- Historia de las Doctrinas Económicas.- 4a. ed. Ed. Aguilar.- Madrid, 1952 P. 11

Cfr. PLATON.- Las Leyes.- Ed. Porrúa S.A.- Colección "Sepan Cuantos".- No. 13, México, 1989 PP. 37 y ss.

## ***Evolución Histórica de las Finanzas Públicas***

---

- El desconocimiento absoluto de la existencia de leyes naturales en materia económica, aun cuando afirmaban la existencia del Derecho Natural.
- Situaban los problemas económicos en un punto de vista sobre todo político.
- Daban solución a estos problemas por medio de un intervencionismo por parte del Estado muy acentuado. (16)

En Roma, los romanos heredaron la cultura griega, tomando de ella gran parte de su fundamento filosófico, y entre los principales filósofos romanos se encontraban: Cicerón, Séneca, Plinio el viejo, Marco Aurelio, Epícteto y Lucrecio.

La Ciencia Jurídica se desarrolló con gran profundidad en Roma, con un propósito político normativo, para alcanzar su objetivo expansionista. Es a través del Derecho que Roma aportó una valiosa contribución a la evolución de las ideas políticas y económicas.

Al evolucionar Roma de Ciudad-Estado a Imperio, el Derecho Civil o *Ius Civile*, se aplicaba sólo a los ciudadanos romanos, con la expansión del Imperio Romano gradualmente se dio paso a un Derecho más elaborado y racional, y surge el *Ius*

---

(16) GONNARD, René.- ob. cit PP. 12 y ss.

Cfr. ARISTOTELES.- Política.- Colección "Sepan Cuantos" No. 70.- México, 1989 PP. 219 y ss.

Gentium o Derecho Común a todas las naciones conquistadas.  
(17)

A través del Derecho los gobernantes romanos ejercieron un poder absoluto, con una gran intervención por parte del Estado en las actividades económicas en todo el Imperio, reglamentadas a través del Derecho Privado, así como del Derecho Público. Durante el gobierno de Justiniano de 527 a 565 D.C. se coleccionaron y codificaron todas las fuentes del Derecho Romano que hasta entonces habían sido escritas, y se compilaron en el Corpus Iuris Civilis. (18)

Los romanos consideraron a la propiedad como la manera más completa de gozar de los beneficios de una cosa, pero a pesar de las características del derecho de propiedad como son *utendi, abutendi y fruendi*; el Estado regulaba determinadas limitaciones a la propiedad para evitar el abuso en el ejercicio de dicho derecho en perjuicio del Bien Común.

El gran esplendor del Imperio Romano, se debe a su sistema esclavista y de conquista, sistemas que poco a poco hacia el siglo III D.C. fue perdiendo fuerza, con la llegada de los

---

(17) Cfr. LIVIO, Tito.- Décadas de la Historia de Roma.- Ed. S.E.P. Tomo I- México, 1987 PP. 229 y ss.

(18) IGLESIAS, Juan.- Derecho Romano.- sexta edición.- Ed. Ariel.- Barcelona, 1979 PP. 66 -71

bárbaros y la caída del Imperio, los esclavos se convirtieron en colonos.

La influencia del Estado sobre la vida económica y social se recrudeció con el Bajo Imperio (II - V. D.C.), que para tratar de combatir las dificultades internas como eran las alimentarias, financieras, monetarias y demográficas, además de los peligros externos, los emperadores practicaron un estatismo y un dirigismo extremadamente riguroso, llegando a la imposición general de los precios, así como el arraigo hereditario de los individuos en sus funciones y en sus oficios, formando los *Collegia*, o corporaciones públicas, como lo ordenado por Diocleciano en su edicto 301. (19)

### ***B.- De la Edad Media hasta el siglo XVIII.***

En Europa tras las invasiones bárbaras, se produce una inseguridad en las poblaciones y como consecuencia el cierre de las rutas comerciales; el territorio se reparte en parcelas que eran entregadas a los capitanes de los ejércitos conquistadores, quienes se convirtieron después en Señores; por la misma inseguridad los campesinos se ven obligados a agruparse en torno a un Señor, el cual les brindaba protección a cambio de servidumbre, el siervo no era un esclavo, pero no

---

(19) Cfr. PIETTRE, André / REDSLOF, Alain.- ob. cit. P. 18

Cfr. GIBBON, Edward.- Historia de la Decadencia y Ruina del Imperio Romano.- Hispanoamérica.- Ed. Argentina S.A.- Buenos Aires Argentina, 1985 PP. 121 y ss.

gozaba de plena libertad, estaba obligado a permanecer en su tierra y a cultivarla, sembrando sólo lo que se le ordenaba y debiendo entregar una parte del producto de su cosecha al Señor.

De esta forma surge el Feudalismo en la Edad Media, este término que se deriva del germánico *fehu-od* de donde surge *fief* palabra común en francés e inglés, que en un principio significó "propiedad de ganado", y posteriormente se utilizó para designar posesión o propiedad de la tierra, indica la importancia que para este sistema de producción tuvieron la posesión de la tierra y los privilegios y derechos vinculados con ella. (20)

Este sistema de sociedad de política y de producción, persistió durante toda la Edad Media, en donde el derecho de propiedad y la absoluta intervención de los Señores feudales, determinaban la economía de esta época. Con el intercambio del excedente de productos entre un feudo y otro, en las ciudades y en el cruce de rutas comerciales, aparece un sistema de distribución basado en el mercado, dando lugar al origen de las ferias comerciales (que aún en la actualidad se

---

(20) POWER, Joshua / EISENTAD, Shamuel.- Voz Feudalismo. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales.- Editorial Aguilar.- España 1979.- Volumen 4.- PP.766-774

Vid: SCHWARTZ, B.- Los Poderes del Gobierno.- Ed. U.N.A.M.- Facultad de Derecho.- México, 1966.- Vol. I: Poderes Federales Y Estatales.- PP. 45 y ss.

llevan a cabo en Europa, como son la textil, y las de las distintas ramas de la industria).

En las ciudades surgen los talleres artesanales que propiciaron la división del trabajo y con ella las jerarquías y rangos sociales dentro del mismo. La decadencia del Sistema Feudal fue un fenómeno generalizado en Europa, propiciado por las transformaciones económicas de los siglos XII y XIII, como resultado de la revolución urbana del siglo XII. (21)

A raíz del descubrimiento, conquista y explotación de nuevas tierras, los Estados monárquicos practicaron una política de acumulación de metales preciosos, misma que permitió un mejor intercambio de mercancías, ya que el trueque en las operaciones comerciales había sido desplazado por sistemas crediticios financieros basado en los metales.

Los sistemas de gobierno monárquicos se caracterizaron por su absolutismo despótico, con una enorme intervención en los asuntos económicos, toda vez que los monarcas decidían, de manera absoluta y a veces caprichosa, sobre las cuestiones de índole político-económico.

El origen de las instituciones financieras modernas lo podemos encontrar en el principio feudal del consentimiento a la

---

(21) POWER Joshua / EISENTAD Samuel.- ob. cit. P. 766-774.

contribución, basado en una antigua costumbre inglesa que se remonta hasta el año de 1215 con el Rey Juan (sin tierra), y a la Carta Magna, en donde se expresó la primera noción del Presupuesto en el sentido de autorización parlamentaria.

Durante toda la Edad Media se admitió que los ingresos del soberano proviniesen de los productos de sus dominios y de las cargas y oficios que le eran concedidos; cuando dichos ingresos resultaban insuficientes, el monarca podía pedir a sus vasallos ayudas extraordinarias, para ello tenía la obligación de reunir a la asamblea de los representantes de los vasallos para obtener el consentimiento de una nueva contribución. (22)

De esta forma el Derecho Feudal es la fuente de un derecho fundamental de los regímenes monárquicos de Europa Occidental, según el cual el previo consentimiento de las asambleas, en donde la presencia obligada de los señores laicos, los representantes del clero y los diputados de las ciudades francas, era indispensable para la creación e imposición de una nueva contribución. (23)

El derecho de controlar los gastos del monarca surgió como consecuencia natural del poder de votar una contribución, en

---

(22) Cfr. SAINZ DE BUJANDA, Fernando.- Hacienda y Derecho.- Ed. Instituto de Estudios Políticos.- Tomo I.- Madrid, 1962 P. 219

(23) LALUMIERE, Paul. ob. cit. P 32

virtud de que cuando el soberano solicitaba a los representantes de los contribuyentes el voto aprobatorio de nuevos incrementos a las contribuciones, debía mencionar con anterioridad el destino o afectación que tendría el producto de ese nuevo incremento al impuesto, a fin de obtener con mayor facilidad la aprobación de la asamblea, en esta época la autorización se requería solamente para determinados ingresos extraordinarios, y las percepciones e ingresos considerados como ordinarios, se dejaban al criterio discrecional del soberano para la erogación de todos los gastos que dichos ingresos le permitieran asegurar. (24)

Bajo el reinado de Carlos I (1625-1648), se suscitaron los más grandes conflictos entre el Rey y el Parlamento que la historia de Inglaterra conoció. En el año de 1625, las Comunas aprobaron al Rey una autorización limitada, entonces fueron disueltas, y el Rey convocó a un nuevo Parlamento en 1626 y, éste lejos de ceder ante el Rey, decidió ratificar las autorizaciones precedentes que habían sido aprobadas al Rey; para 1628 Carlos I convocó a un tercer Parlamento, el cual aprobó solamente algunos subsidios e imponiéndole las célebre "*Petition of Rights*", la cual complementaba la Carta Magna de 1215, proclamando en forma definitiva la

---

(24) Cfr. TROTABAS, Louis / COTTERET, Jean Marie.- *Droit Budgétaire et Comptabilité Publique*.- Ed. Dalloz.- 3a. ed. París 1985.- PP. 22 y 23

intervención obligada del Parlamento para establecer y recibir cualquier contribución.

Carlos I decide establecer un nuevo impuesto para constituir una flota comercial y, la resistencia popular contra el "*ship money*" se agudizó cuando Hampden fue llevado a juicio y sentenciado por negarse a pagar 20 shillings que debía pagar por concepto de dicho impuesto. En el año de 1640 el Rey convocó de nuevo al Parlamento y éste una vez reunido cita a comparecer a los agentes del Rey, a los que se les acusa de haber cobrado contribuciones sobre los barcos, mandan arrestar a Stafford ministro del Rey quien es ejecutado en 1641; iniciándose una guerra civil entre las tropas del Rey y las del Parlamento comandadas por Cromwell, obteniendo el triunfo las fuerzas del Parlamento y concluyendo dicha lucha con la ejecución por decapitación de Carlos I en el año de 1649. (25)

Cuarenta años más tarde en 1688 la oposición entre el Rey y el Parlamento volvió a surgir concluyendo con la suscripción de el "*Bill of Rights*" como resultado de la victoria política que obtuvo el Parlamento Británico en los conflictos contra el monarca. En esta carta de derechos, el sentido de autorización se extendió hacia todos los ingresos del rey, así como a todos los gastos públicos, además de establecer una periodicidad,

y que ésta fuese breve para que dicha autorización no perdiese sus efectos.

Es así como las dos reglas presupuestales fundamentales del Derecho Financiero Moderno, que son: la aprobación para recibir contribuciones, y el control del gasto público, fueron oficialmente reconocidas y aplicadas en Inglaterra a partir del siglo XVII.

El principio de autorización presupuestaria, se precisó generalizándose durante el siglo XVIII, y al término de esta evolución la comparecencia y exposición presupuestaria que realiza cada año el Ministro de las Finanzas, para obtener las autorizaciones que son necesarias, a través del discurso del presupuesto (*budget speech*), debe presentar el conjunto de la totalidad de los gastos y de los ingresos, respondiendo así a las exigencias de periodicidad y universalidad que debe satisfacer, confirmando de esta forma la supremacía del poder del parlamento sobre el poder real.

Esta autorización tuvo en Inglaterra un singular desarrollo, a través del cual se formaron paralelamente las instituciones políticas y las instituciones financieras, y el derecho presupuestario inglés quedó establecido después de una larga lucha de fuerzas entre el poder real y el poder parlamentario,

consagrando en beneficio del parlamento, el poder de aprobar una autorización presupuestal total. (26)

Como una fuerte reacción en contra del despotismo monárquico y el control casi total por parte del Estado de la economía, surgió en el siglo XVII la corriente filosófico-económica que se conoció como Liberalismo, de la cual la célebre frase "*Laissez faire, laissez passer*" nos indica con mucha claridad su tendencia, el dejar hacer y dejar pasar relegaba la función del Estado a una función de vigilancia el cual solamente se concretaría a ser un Estado policía, sin intervenir dentro de la vida económica de los particulares, la que debía desarrollarse por medio del libre intercambio de la oferta y la demanda de los satisfactores. (27)

El Liberalismo es la base en donde se apoya el sistema capitalista; con la tendencia liberal, el intervencionismo del Estado se vio relegado, sólo se aceptaba la intervención del Estado en el proceso de distribución más no así en el de producción. Adam Smith en "La riqueza de las naciones" (1776), sintetizó las ideas liberales y esta obra llegó a convertirse en la obra clave de los economistas durante más de cien años. La independencia de los Estados Unidos de Norteamérica facilita la libertad de comercio, se proclaman las

---

(26) Cfr. LALUMIERE, Pierre.- ob. cit. P. 32

(27) Idem P. 33

libertades individuales las que son características esenciales en el sistema de la libre empresa o capitalismo.

Posteriormente la Revolución Francesa, considerada como el ascenso de la burguesía al poder, marca la desaparición de la propiedad feudal de la tierra, dando lugar a la formación de pequeñas propiedades de tipo capitalista. Con la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre, en 1789 triunfa el individualismo, en su artículo 14 establecía: "*Todos los ciudadanos tienen el derecho de constatar por ellos mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de seguir su empleo, y de determinar la cuota, la base, el cobro y la duración*" la Constitución Política Francesa de 1791, y las normas del período posrevolucionario, proclaman igualmente dicho principio. (28)

### **C.- Siglo XIX y principios del Siglo XX**

El siglo XIX, fue el siglo del Liberalismo, el Estado redujo sus actividades, centrándose en la vigilancia de los procesos, se pensaba que el progreso y la reducción de la intervención estatal habían iniciado una marcha paralela y sin retorno.

---

(28) Idem P. 32

Cfr.- TROTABAS, Louis / COTTERET, Jean-Marie.- Ob. Cit. PP. 26 a 31  
Cfr. PAINE, Thomas.- Derechos del Hombre.- Alianza Editorial.- Madrid, 1984 P. 112.  
Vid: TIGAR, M. E. / LEVY, M. R.- El Derecho y el Ascenso del Capitalismo.- Ed. Siglo XXI.- México, 1978 P. 215

A finales del siglo XVII y principios del XIX, la economía moderna empezó a concretarse, los economistas que se conocen como clásicos, realizaron el análisis de las funciones de la economía de mercado; entre estos clásicos se pueden mencionar a Adam Smith, David Ricardo y a Thomas Malthus entre otros; la idea de limitar el papel del Gobierno en la economía y de que la actividad comercial debía ser realizada por los particulares, es la característica fundamental de estas doctrinas. (29)

Sostenían que el mecanismo del libre mercado a través de la competencia, podía lograr que los consumidores adquiriesen los bienes que desearan a precios razonables; Adam Smith explicó el mecanismo competitivo y el de la "*mano invisible*"; Thomas Robert Malthus considerado como pesimista, realizó el análisis del crecimiento de la población con relación al crecimiento de la producción alimentaria, encontrando que los recursos alimentarios crecen en proporción aritmética mientras que la población crece en proporción geométrica, con lo cual concluía que con el tiempo no existirían suficientes alimentos para el total de la población.

---

(29) Cfr. GILL, Richard T.- *Evolución de la Economía Moderna*. Ed. UTEHA. No. 375 México, 1969 PP. 51 y 52

Cfr. GRIZIOTTI K., Jenny.- *Historia de las Doctrinas Económicas Modernas*.- Ed. UTEHA.- México, 1961 P. 2

A mediados del siglo XIX surgen las doctrinas opuestas a las clásicas, el Socialismo Utópico con Owen, Fourier, Louis Blanc; el Nacionalismo económico con Friederich List; John Stuart Mill quien mantuvo una tradición clásica, propuso una cierta forma de socialismo . A finales del siglo XIX aparece una nueva corriente intelectual favorable de nueva cuenta a la intervención del Estado; el Socialismo Científico de Karl Marx con su método del materialismo histórico, inspirando su teoría en los economistas clásicos ingleses, en los socialistas franceses y en los filósofos alemanes, propone un método intelectual de interpretación de la historia; interpreta al capitalismo como una fase transitoria del desarrollo histórico, entendió al capitalismo como una lucha de clases entre capitalistas y proletariado cuyo desenlace final, sería el derrocamiento del capitalismo y el surgimiento de una sociedad comunista. (30)

A finales del siglo XIX y principios del XX, el análisis económico se centró en la teoría de la "utilidad marginal", esta teoría trata de resolver ciertas dificultades con respecto al enfoque basado en el costo o en la teoría del valor, parte del análisis de la oferta y la demanda y su vinculación con las fuerzas del costo y de

---

(30) Cfr. GOMEZ GRANILLO, Moisés.- Breve Historia de las Doctrinas Económicas.- Ed. Esfinge.- 13a. ed. México 1986

Cfr. BLAUG, Mark.- La Teoría Económica.- Ed. Luis Miracle.- 2a. ed.- Barcelona, 1973 Passim.

la utilidad, para obtener la medida cuantitativa de la utilidad marginal. (31)

Después de la gran depresión de 1930, Keynes propone su teoría, centrándose en los aspectos macroeconómicos, subrayando la importancia de la demanda agregada y sus componentes como son el consumo, la inversión y la demanda gubernamental, expresó la posibilidad de encontrar un equilibrio en el desempleo, trató de unificar la economía monetaria y propone la intervención del Estado en la economía para mantener el pleno empleo.

Los efectos más importantes de la doctrina de Keynes, han permitido que se entienda, por parte de los Gobiernos, que tanto los ingresos gubernamentales como la política del Gasto Público pueden tener efectos en la Economía Nacional. (32)

### **III.- EN MEXICO**

#### ***A.- Epoca Prehispánica.***

Las culturas mesoamericanas a la llegada de los españoles, se encontraban en una etapa de desarrollo neolítico,

---

(31) Cfr. GILL, Richard T.- Ob. cit. PP. 191 y 192

Cfr. HERRERA LANE, Felipe.- Fundamentos de la Política Fiscal.- Ed. Jurídica de Chile.- Santiago, 1951 PP. 17 y ss.

(32) *Ibidem*

representadas por numerosas tribus indígenas, formando reinos más o menos extensos, o bien cacicazgos; la información histórica que se tiene respecto a la organización política, social y económica de estos pueblos, la encontramos en los Códices y en las distintas crónicas antiguas escritas por los primeros españoles, quienes relataron con su mentalidad europea, el estado que guardaban en la época de la conquista todas las instituciones indígenas.

Después del asentamiento definitivo de los mexicas en la orilla del lago de Texcoco, los reinos de Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba, formaron una triple alianza, para fines políticos y militares, convirtiéndose de esta manera en el pueblo más poderoso, sometiendo bajo su dominio a la mayor parte de los pueblos que habitaban Mesoamérica, a excepción de los Purépechas y la oposición Tlaxcalteca, en los tiempos de la conquista española, el predominio azteca se extendía desde el Océano Atlántico al Pacífico, y por el sur hasta Oaxaca y Yucatán . La política azteca se caracterizó por conservar en los pueblos sometidos las costumbres propias de cada uno, así como la forma de gobierno de los mismos, lo más importante era que cada pueblo sometido pagara el tributo que le había

sido impuesto, y que dicho tributo llegara en tiempo al lugar destinado para ello.(33)

En México prehispánico se desarrolló una economía dirigida y regulada por la clase gobernante, existiendo dos clases sociales o estamentos: los nobles o *pipiltin*, que tenían funciones de servir en el gobierno, era la clase dominante que controlaba los medios de producción; y la clase trabajadora o *macehuales*, que era la proporcionaba la mano de obra para la agricultura así como para la construcción de los templos y las obras públicas de infraestructura, estos últimos dependían económica y políticamente de la clase gobernante. (34)

La economía mesoamericana era una economía basada en la agricultura, con un sistema de producción muy similar al "modo de producción asiático", siendo la tierra y el trabajo los medios fundamentales de producción, ambos medios se encontraban

---

(33) Cfr. MENDIETA y NUÑEZ, Lucio.- El Derecho Precolonial.- Ed. Porrúa S.A.- 4a. ed. México 1985

Cfr. CARRASCO Pedro / BRONDA Johanna.- Economía Política e Ideología en el México Prehispánico.- Ed. Nueva Imagen.- 4a. ed. México 1985

Cfr. LITVAK KING, Jaime.- Cihuatlán y Tepeacoacuilco Provincias Tributarias de México en el siglo XVI.- Ed. U.N.A.M.- México, 1975 P.24

(34) MENDIETA y NUÑEZ, Lucio Ob. Cit. PP.105 a 119

Cfr. CARRASCO, Pedro / BRODA, Johanna.- Ob. cit. PP. 24 a 38

Cfr. LEON PORTILLA, Miguel et al.- De Teotihuacan a los Aztecas.- Lecturas Universitarias No. 11.- Ed. U.N.A.M.- México, 1977 PP. 361 y ss.

controlados por el gobierno que decidía qué se producía, cómo se producía y para quién se producía.

La tenencia de la tierra en el México prehispánico, estaba muy ligada al sistema sociopolítico, cada institución o clase social tenía destinada diferente tipo de tierra cuya producción estaba destinada al mantenimiento de sus poseedores en el ejercicio de su función.

Existían las tierras destinadas a la subsistencia del rey o *Tlatoani*, estas tierras eran cultivadas por toda la población; tierras destinadas a los nobles o *pipiltin*, estas tierras que recibían el nombre de *pillalli*, eran trabajadas por los *macehuales* o peones, las tierras conquistadas, seguían ocupadas por los vencidos, quienes continuaban en la posesión pero al perder su libertad, pasaban a ser una especie de aparceros, los frutos de la cosecha eran, una parte para ellos y otra parte para el noble o guerrero propietario; a estos aparceros se les denominaba mayeques.

Había también las tierras del pueblo o *Altepetlalli*; las tierras de los barrios o comunales *Calpullalli*; las tierras para el sostenimiento del ejército por la guerra o *Mitlchimalli*; y las tierras destinadas para el sostenimiento del culto a los dioses o Teotlalpan. (35)

(35) MENDIETA y NUÑEZ, Lucio.- Ob. Cit. P. 116

El trabajo, como medio de producción, también estaba rigurosamente controlado por los gobernantes y su organización política; cada individuo tenía la obligación de dar su trabajo o *Tequitl* (ahora conocido como tequio) que era la obligación que cada individuo tenía de contribuir con algo de trabajo a la comunidad; desde el rey o *tlatonani*, tenía su trabajo que era el de gobernar, los sacerdotes su trabajo consistía en el servicio al culto, los guerreros en la milicia y la guerra, y en fin, todos daban su *tequitl* o tequio.

En mesoamérica existió un gran intercambio comercial que se realizaba en los mercados o *Tianguis* y a través de los mercaderes que viajaban de pueblo en pueblo o *pochtecas*, el tianguis se organizaba en un día fijo, generalmente cada 5, 9 o 20 días, estaba prohibido hacer tratos fuera de él, existiendo autoridades o jueces en el mercado para vigilar todas las transacciones, estos dirigentes o *tianquizco teyacaque*, formaban un tribunal con jurisdicción sobre el tianguis. En los documentos de Coyoacán, que datan de la época colonial, indican el pago colectivo del impuesto del mercado o *tianquiztequitl*, que era cubierto por los artesanos de cada oficio y vendedores de cada tipo de producto, con lo cual se

---

Cfr. ZORITA, Alonso.- Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España.- Ed. U.N.A.M.- México, 1942 PP. 28 a 31

puede pensar la participación colectiva de cada grupo más que en la contribución individual en los mercados. (36)

Don Antonio de Mendoza, primer virrey de la Nueva España, que gobernó en México de 1535 a 1550, ordenó hacer un documento para enviarlo al Emperador Carlos V, con dibujos de figuras iluminadas, acompañando a dichas figuras el texto en mexicano y traducido al castellano por peritos en ambas lenguas. El Códice de Mendoza como se conoce a dicho documento, consta de tres partes, la primera comprende una crónica de México desde su fundación y la historia de sus reyes hasta Moctezuma II; la segunda parte está constituida por la matrícula de los tributos, y la tercera parte relata los usos y costumbres de los antiguos mexicanos.

Actualmente el original de dicho documento se encuentra en la biblioteca Bodleiana de Oxford en Inglaterra, se compone de 72 láminas fue estudiado por Kinsborough, publicando una obra cuyo volumen V se llamó "*Explicación de la Colección de Mendoza*". En este documento se especifican la clase de tributos que entregaban los pueblos que ahí se enumeran, siendo más de 260 pueblos; los señores mexicas enviaban a

---

(36) Cfr. CARRASCO, Pedro.- *La Economía Prehispánica de México.- Historia Económica de México.*- Enrique Cárdenas compilador.- Fondo De Cultura y Económica México, 1989 PP. 38 y 39

Vid: GIBSON, Ch.- *Los Aztecas Bajo el Dominio Español, 1519-1810.*- Ed. Siglo XXI.- México, 1975 P. 196

sus *Calpixques* o recaudadores a recorrer todo el territorio bajo su dominio, con el fin de recaudar el tributo que consistía en: cargas de mantas de algodón, *huipiles*, armas, escudos, metates, plumas vistosas, flechas, cargas de frijol, *chía*, *huautli* (bledo o amaranto), maíz, cántaros de miel, papel amatl, pieles de animales, jícaras, petates, animales vivos, vigas y tablones de madera, canastos con copal, hule, cacao, ají o chiles secos, etc.

Para citar sólo un ejemplo, Tlatelolco que formaba un barrio de la ciudad de México, tenía por obligación la de reparar el templo de *Huiznahuaac*, además de proporcionar 40 cestos grandes de cacao molido con harina de maíz (*cacahuapinol*), 800 cargas de mantas grandes de algodón, 80 piezas de armas de plumas "valadíes" y otras 80 rodelas de pluma; salvo las armas que debían de tributar cada año, todo lo demás debía de pagarlo cada 80 días. (37)

Se puede considerar a la economía del México prehispánico como un tipo de Modo de Producción Asiático, con ciertas variantes, la producción se organizaba políticamente sobre la distribución de la tierra y el trabajo; ya que la tierra era dada al

---

(37) Cfr. Códice Mendoza.-Fascimile fototípico dispuesto por Don Francisco del Paso y Troncoso.- Introducción de Don Jesús Galindo y Villa versión 1925.- Copyright 1980 Editorial Innovación.- México 1980. pag.19 anverso y 19 reverso del fascimile escrito en español antiguo.  
Cfr. ANONIMO.- El Libro de las Tasaciones de Pueblos en la Nueva España.- Ed. Siglo XXI.- Archivo Gral. de la Nación.- Méx. 1952 P. 199

*macehual* para que la cultivara para el sustento propio y de su familia y además para que aportara tributo y trabajos personales; tierras que se repartían entre Instituciones y miembros de la clase gobernante quienes tenían derecho de exigir tributo y trabajo a los *macehuales*.

Por otra parte la clase dominante estaba organizada como personal gobernante, eran todos funcionarios, y recibían sus ingresos como tributo por parte de las clases inferiores puesto que todo excedente de la producción se convertía en tributo.

En el México prehispánico no se puede distinguir entre el tributo entregado al Estado y el que se entregaba a los señores, ya que ambos conceptos se confunden en el acto del *tequítl* o tequio. Excepto en el producto de las tierras los bienes provenientes del tributo que eran almacenados en bodegas de los señores, servían para sufragar las necesidades personales de la clase gobernante así como para toda clase de gasto público. (38)

### ***B.- Epoca de la Colonia***

Con la conquista de México por España se inicia una etapa de formación de una nueva cultura, así como de la implantación del sistema "europeo" de producción; trayendo como

---

(38) Cfr. CLAVIJERO, Fco. Javier.- Historia Antigua de México.- Ed. Porrúa S.A.- Colección "Sepan Cuantos" No. 29.- México, 1974 PP. 214-216

consecuencia la desintegración de las estructuras políticas y sociales prehispánicas, para los pueblos indígenas su incorporación a un mundo con una estructura sociopolítica más amplia, significó la destrucción de las instituciones políticas y sociales que habían servido de cohesión al Imperio Azteca.

Hasta antes de la conquista, existían diferentes clases sociales entre los indígenas, conformaban el Imperio Azteca un mosaico de etnias con una estratificación social con la que se asignaba a cada grupo una posición distinta, con la conquista todos estos grupos pasaron a conformar un estrato inferior dentro de una sociedad más amplia, lo que trajo como consecuencia que la cultura indígena se ubicara en el ámbito campesino, en virtud de que los señores nobles que habían integrado la clase gobernante con una cultura urbana, fueron relegados dentro de la nueva sociedad. (39)

Después de la conquista, los españoles iniciaron de inmediato la organización de la economía mexicana; en un principio el tributo proporcionó a los conquistadores ingresos para mantenerse en su posición de conquistadores, utilizando el

---

(39) BRODA Johanna.- Las Comunidades Indígenas y las Formas de Extracción del Excedente: Epoca Prehispánica y Colonial.- Historia Económica de México.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- Enrique Cárdenas (compilador).- México 1989 PP. 60, 61 y 62

Cfr. REYES VERA, Ramón.- Teoría de la Contribución Mexicana.- Tribunal Fiscal del Estado de México, No. 10.- Mayo-Agosto, 1980 PP. 78 y ss.

trabajo de los indígenas para la construcción de la naciente "colonia". La Nueva España no fue una típica colonia, sino que más bien constituyó un reino con un virrey a la cabeza del gobierno y que representaba al rey de España, el cual era asistido por órganos locales gozando de cierta autonomía vigilada, coexistiendo a un mismo tiempo en el gobierno español un Consejo de Castilla y un Consejo de Indias. (40)

Floris Margadant divide para su estudio la época virreynal en cinco períodos, que coinciden con cambios en la política de España y son como sigue:

- I.- El período de Carlos V (I), en este período se pasa de la conquista a la consolidación de una organización de la agricultura, la ganadería y la minería, así como a la acumulación de grandes riquezas.
- II.- El segundo es el período de Felipe II, esta época se caracteriza por seguir los rasgos distintivos de la personalidad del monarca español: sombrío, severo trabajador.
- III.- El siguiente es el período de la decadencia de España durante el siglo XVII, que para la Nueva España también fue una fase de decadencia al agotarse las minas de más fácil extracción, pero esta decadencia se contrapone con el florecimiento de la agricultura en el nuevo mundo.
- IV.- En cuarto lugar está el período borbónico, que culmina con Carlos III, cuyo espíritu de despotismo ilustrado se hace sentir en la Nueva España que se ve reflejada en sus representantes como José Gálvez, Bucareli y Revillagigedo II.

---

(40) MARGADANT, Floris.- *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.- Sexta edición.- Editorial Esfinge.- México 1984 P. 37*

- V.- El quinto y último período comprende el reinado de Carlos IV y Fernando VII, en esta época la calidad de los virreyes disminuyó, trayendo consigo el descontento de los criollos, y que culminara con el Movimiento de Independencia. (41)

La Institución de la Encomienda se creó en las Indias por la necesidad de recompensar a los primeros conquistadores, por el deseo de la Corona Española de incorporar a los indígenas a la economía colonial, así como por el deseo y compromiso de cristianizar a los indios sin erogar grandes gastos para la Corona; mediante la Encomienda los conquistadores españoles recibían en encomienda para su protección y cristianización un determinado número de indígenas, a cambio del privilegio de cobrar los tributos a los indios de acuerdo con una tasa fijada, debiendo dedicar una cuarta parte de dichos tributos a la construcción de las iglesias necesarias para la cristianización de los indios que les eran encomendados. (42)

La política adoptada por la Corona española con respecto a la Nueva España, se centró en favorecer aquellas actividades que hicieran posible la acumulación de riqueza en la Metrópoli, como consecuencia de ello, los encomenderos procuraban impulsar las actividades esencialmente encaminadas a la explotación de las minas, por otra parte el régimen colonial procuraba proteger el comercio y las industrias españolas, ya

---

(41) MARGADANT, Floris.- Ob. Cit. P. 38

(42) MARGADANT, Floris.- Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.- Sexta edición.- Ed. Esfinge.- México, 1984 PP. 38 y ss.

que los objetivos de la Corona eran los de reservar los provechos del comercio americano a los súbditos españoles, y sobre todo el de impedir la salida del oro y la plata americanos hacia los países extranjeros.

Esto trajo como consecuencia que la política económica de la Corona para la Nueva España, se encaminara a obstaculizar el desarrollo de aquellas actividades que pudieran hacer competencia a las industrias y manufactureras españolas, así como la de propiciar la demanda de artículos de importación hacia América por parte de la población residente.

Solamente en algunos casos se permitió la fabricación de ciertos artículos, cuando el costo de su producción eran más bajos que el de los que se importaban, de esta manera los artículos de plata, de cuero, ciertos textiles, y la quincallería alcanzaron un desarrollo considerable, esto no porque la calidad fuese mejor que la europea, sino por que los costos de importación elevaba demasiado los precios, o bien porque las materias primas tenían un costo inferior en las colonias. Solamente en estos casos se permitió el desarrollo de algunas actividades industriales, pero en general fueron impuestas severas restricciones a su desarrollo, a pesar de que los obrajes no estaban prohibidos, no contaron con el apoyo de las autoridades y los precios de los productos estaban sujetos a una reglamentación estrecha, lo que propició su lento

desarrollo en perjuicio de las actividades industriales de la Nueva España. (43)

Las teorías mercantilistas centradas en el acaparamiento de metales preciosos, desvió la mentalidad española, ya que España se olvidó de la planeación y formación de su industria, concretándose a comprar los artículos que les eran indispensables y aun los suntuosos, a los demás países europeos en particular a Inglaterra, Francia y Holanda, a cambio de oro y plata que eran extraídos de las minas de América.

"Los españoles de acuerdo con las teorías mercantilistas entonces en auge, pensaron en asegurarse los metales preciosos con exclusión de cualquier otra cosa, aunque se quejaban del alza de precios provocada por la disminución de la producción industrial y por el aumento de la moneda circulante. Se acentuó el perjuicio contra el trabajo manual y las artes mecánicas, heredado de la época guerrera de la cruzada contra los moros, y la ociosidad y una vanidad inconducente fueron los caracteres distintivos del pueblo español". (44)

---

(43) Cfr. HARING, Clarence H. - El Imperio Hispánico en América.- Ediciones Solar.- 2a. ed.- Librerías Hachette.- Buenos Aires, 1972 P. 266

Cfr. REES J., Ricardo.- El Despotismo Ilustrado y Los Intendentes de la Nueva España.- Tesis de Doctor en Derecho.- Ed. del Autor.- México, 1976 PP. 230 y ss.

(44) HARING, Clarence H. - ob. cit. P. 279

A partir del siglo XVII en la conformación del sistema económico mundial, se produjo la expansión del comercio internacional, así como un incremento de la producción y del comercio en Europa, culminando con el sistema de capitalismo mercantil al cual México se vio ligado a través de España. Más tarde con la primera Revolución Industrial, Europa se convirtió en exportadora de manufacturas y capitales al resto del mundo; ello trajo como consecuencia la declinación del apogeo de la plata y con ella terminó una etapa de la historia económica, social y política de la Nueva España. (45)

Las rentas que percibía la Corona Española provenientes de Las Indias para 1516 fue de treinta y cinco mil ducados, cifra que subió en 1518 a ciento veintidós mil, decayendo a seis mil en 1521, cuando el emperador Carlos V. inició, las guerras con Francia; y para 1538 que fue un año extraordinario debido al retorno de la primera de las grandes flotas del tesoro, los ingresos de la Casa de Contratación fueron de novecientos ochenta mil ducados; siendo el promedio para la década de los treinta y la siguiente de alrededor de ciento sesenta y cinco mil ducados. Después de 1550 el promedio de los ingresos se elevó a un millón de ducados, suma igual a la que el emperador obtenía anualmente de sus ducados en los Países Bajos; durante los siguientes cincuenta años, durante el reinado de

---

(45) Cfr. PALERM, Angel.- *La Formación del Sistema Colonial.- Historia Económica de México.-* Enrique Cárdenas Compilador.- Fondo de Cultura Económica.- México 1989 P. 252

Felipe II los ingresos aumentaron gradualmente, oscilando entre dos y tres millones. Estas cifras declinaron en el siglo XVII pero con la llegada de los Borbones, alcanzó hasta antes de 1800 cifras entre los cinco y seis millones. (46)

Al Inicio de la Colonia, cuando ésta se concretaba a las islas, la organización del gobierno era simple y la mayoría de las rentas del tesoro llagaban al rey, pero con la creación de los virreinos en el continente americano, los gastos de administración en las colonias representaban casi el cincuenta por ciento de los ingresos, y a finales del siglo XVII los gastos militares de los virreinos crecieron y llegaron a sumar hasta el ochenta por ciento de los ingresos totales.

Desde la época de Cristobal Colón, los colonizadores debieron pagar un impuesto conocido como 'almojarifazgo' consistente en el siete y medio por ciento sobre el valor en bruto de las mercaderías importadas de Europa, y las autoridades recaudaban un impuesto temporario sobre los productos alimenticios conocido como 'la sisa' el cual se destinaba para hacer frente a los gastos de las guerras indígenas así como de otras necesidades locales extraordinarias.

---

(46) Cfr. HARING, Clarence H. ob cit. P. 280

Cfr. BUCARELI y URSUA, D. Fray Antonio Made.- *La Administración de Bucareli.- Tomo II.- Talleres Gráficos de la Nación.- México, 1936 PP. 41 y ss.*

Por ley todas las minas situadas dentro de los territorios de la Corona formaban parte del patrimonio real, exigiendo la corona grandes regalías por la explotación de éstas, percibiéndose dichas regalías hasta el momento de la Independencia. Durante la Edad Media las regalías, habían sido de dos tercios, pero con la conquista de las nuevas tierras este porcentaje se redujo, con la finalidad de acelerar la explotación de las minas, primero se disminuyó a la mitad, después a un tercio y finalmente a un quinto. Este quinto real se siguió recaudando en las Indias hasta el siglo XVIII, y posteriormente se redujo a un octavo, un décimo y hasta un doceavo como un estímulo para las zonas recién descubiertas o en donde los costos de explotación eran elevados.

En la Nueva España a partir de 1548 la regalía fue de un décimo del mineral de plata cuando era entregado por los propios mineros al ensayador, y era de un quinto cuando era entregado por traficantes del metal; en 1723 el quinto pasó a ser un diezmo para todos los minerales, y en 1777 la regalía para el oro se redujo a un tres por ciento incluyendo un dos por ciento cuando el metal se destinaba para España. (47)

Todos los metales debían entregarse en la casa de fundición del gobierno para ser ensayado, fundido en barras y sellado con su peso y ley, en ese momento se deducía el uno por

---

(47) Cfr. HARING, Clarence.- ob. cit. P. 283

ciento, que en 1552 pasó a ser uno y medio por ciento como derecho de fundidor, ensayador y marcador, y posteriormente el quinto, y según relatan Escalona y Agüero, el oro encontrado puro debía pagar además del quinto, un noveno o un décimo adicional. (48)

Con el transcurso del tiempo llegó a establecerse una compleja lista de tasas sobre el metal de oro y plata que era entregado a la oficina de ensayo o a la casa de moneda, representando el quinto real la mayor fuente de ingresos monetarios anuales que la Corona Española percibía de las Indias.

El derecho de importación o "almojarifazgo" del siete y medio por ciento, continuó recaudándose hasta 1543 en que se redujo al cinco por ciento, hasta entonces el comercio que provenía de América era libre en Sevilla, pero a partir de entonces se impuso un "almojarifazgo" del dos y medio por ciento sobre las exportaciones y de un cinco y medio por ciento sobre las importaciones además de un impuesto sobre las ventas o alcabala del diez por ciento, lo cual representaba un gravamen del quince por ciento sobre las mercancías que provenían de América, mientras que en cambio el gravamen a los artículos provenientes de Europa siguió siendo del siete y medio por ciento.

---

(48) Apud HARING, Clarence.- ob. cit. P. 283

Para 1556 en las aduanas de las Indias, los derechos sobre los artículos europeos que eran importados por las colonias, aumentaron al cinco y diez por ciento, para igualar el impuesto sobre los productos americanos, gravando además con un dos por ciento a los productos que eran embarcados en América cuyo destino era España. Estos criterios sobre la aplicación del "almojarifazgo" permanecieron hasta el año de 1660; debido a numerosas evasiones fiscales, los derechos *ad valorem* sobre los productos americanos fueron remplazados por una cuota fija de setecientos noventa mil ducados que eran pagados anualmente por los comerciantes tanto de España como de las Indias, conectados con este comercio. A partir de las Ordenanzas del 5 de abril de 1720, los derechos se basaron en volumen, peso o número de artículos embarcados. (49)

Un gravamen exclusivo de las Indias fue el tributo de los nativos, mediante un pago anual al rey como reconocimiento de su señorío, o a los encomenderos a quienes la Corona había otorgado ese privilegio. Desde el inicio, las instrucciones dadas a Cortés para la Nueva España, determinaban que dicho tributo debía de ser el equivalente del que pagaban los nativos a sus antiguos señores, para tal efecto fue de gran utilidad la matrícula de tributos del Códice Mendoza.

---

(49) Cfr. HARING Clarence.- ob. cit. PP. 283, 284 y 285

Otras fuentes de ingresos fueron los monopolios establecidos para el mercurio, los juegos de naipes, la pólvora, la sal, la pimienta, la nieve consistente en el privilegio exclusivo de abastecer a los habitantes de una ciudad con la nieve proveniente de las montañas vecinas y que era prensada como hielo para ser utilizada para enfriar bebidas; las peleas de gallos, el tabaco, el papel sellado que era requerido para todos los documentos legales; la renta de beneficios eclesiásticos vacantes, un impuesto sobre esclavos negros importados de África, gravamen sobre pulquerías que sobrepasaban el número asignado oficialmente para cada distrito; multas y confiscaciones y diversos derechos y sisas sobre vinos y licores espirituosos.

Otra fuente de ingresos para la Corona constituye un procedimiento bastante reprochable en la actualidad, fue el implantado por los Habsburgo en América, la venta de cargos públicos; en un principio se vendían el cargo de escribano, el cargo de agregado y cualquiera de los consejos de gobierno y tribunales. Para finales del siglo XVI la mayoría de los cargos municipales y puestos vinculados con la casa de moneda, el tesoro y los tribunales eran vendidos, aunque por ley el cargo judicial estaba excluido.

En la práctica, los virreyes, gobernadores y alcaldes designaban provisionalmente a los funcionarios mientras eran

confirmados por el rey, los monarcas españoles, para resolver sus problemas económicos, vendían los derechos a ocupar empleos o funciones públicas.

La consecuencia que trajo dicha medida, fue una alta corrupción entre los funcionarios, los cuales esperaban recuperar el desembolso inicial y, amasar una fortuna con el desempeño del cargo. (50)

Los funcionarios civiles debían pagar un impuesto personal la mesada y la media anata que era la mitad de un sueldo anual en el momento del nombramiento. Para la concesión de títulos de nobleza, la Corona cobraba un derecho que se conoció con el nombre de lanzas, la cual podía ser cubierta en una cantidad fuerte una sola vez, o bien los intereses al cinco por ciento anual sobre esta cantidad.

Existía un recurso extraordinario al cual el rey podía recurrir en casos de crisis económica, recurso similar al que el Inglaterra se conoció como '*benevolencia*', debido a que en las colonias no existió ninguna asamblea legislativa, el rey solicitaba a los gobernantes de las colonias que obtuvieran de los habitantes de las mismas una donación voluntaria, repitiéndose con

---

(50) Cfr. PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo.- Historia de la Escribanía en la Nueva España y el Notariado en México.- Ed. U.N.A.M. México 1883

frecuencia esta solicitud si no con carácter de donación, al menos como un préstamo. (51)

De los ingresos fiscales totales eran aplicados en primer término al pago de los sueldos de los funcionarios públicos, de la Nueva España, después a los gastos militares, y a los gastos de administración, por lo que el remanente que era enviado a la península no era tan elevado como pudiera pensarse.

Dentro de la administración pública, una de las reformas implantadas por Carlos III fue la creación de las *Intendencias*, éstas tenían por objeto uniformar el aparato estatal, mejorar la administración de las rentas reales, así como, de la gestión de la hacienda pública, impulsar las reformas administrativas, y fomentar la actividad económica y cultural; se pretendía acabar con las irregularidades fiscales de corregidores y alcaldes, este sistema mejoró la administración de la Nueva España, pero sin lograr alcanzar todos los cambios planeados por la Corona, ya que se aumentaron las rentas del erario y se mejoró la administración de justicia, pero la reforma total en la administración territorial no se produjo. (52)

---

(51) Cfr.- HARING, Clarence.- ob. cit. P. 301

(52) Cfr. GONZALEZ, María del Refugio.- *Historia del Derecho Mexicano*.- Ed. U.N.A.M. México 1983 PP. 36 y 37

En la Nueva España, los comerciantes españoles junto con los mineros y los funcionarios públicos, no estimularon la diversificación de la estructura de las exportaciones, intensificando la producción del campo o creando una industria local, ya que tal diversificación era tolerada con las limitantes señalas, pero no era fomentada, como tampoco se desarrolló una industria pesquera a pesar de la gran cantidad de litorales ricos en especies marinas, ni una producción colonial especializada para el comercio internacional.

La revolución industrial y comercial del siglo XVIII produjo el desarrollo de las industrias inglesas y francesas, poniendo al sistema colonial en desventaja, España intercambiaba una producción minera máxima proveniente de las colonias por importaciones suntuarias mínimas y desalentaba las exportaciones agrícolas y ganaderas llegando al inicio del siglo XIX bajo esta estructura económica.

### ***C.- México Independiente***

Hacia principios del siglo XIX la Hacienda Pública de la Corona Española, así como la del virreinato de la Nueva España, se encontraban en situación angustiosa, la política hacendaria de la Corona no había sido del todo acertada y se encontraba en constante desequilibrio, existiendo un déficit en las finanzas al no igualar los ingresos a los egresos.

Al estallar la Guerra de Independencia en México, la Hacienda virreinal concentró todos los recursos disponibles para levantar y sostener un ejército capaz de defender el predominio español y los intereses de la Corona, desatendiendo las actividades comerciales, agrícolas e industriales, lo que trajo como consecuencia una fuerte disminución en el ingreso del erario y un aumento en el Gasto Público, viéndose el Gobierno en la necesidad de decretar nuevas contribuciones, de imponer nuevas donaciones y de conseguir nuevos empréstitos.

En el siguiente cuadro se muestra la disminución substancial de los ingresos del erario así como el aumento del déficit cuyas cifras indican millones de pesos en estimación aproximada.

Años . . . . .	1810	. . . . .	1811	. . . . .	1812	
Monto de lo recaudado en numerario . . . . .	6.5	. . . . .	4.0	. . . . .	1.6	
Monto de lo recaudado en Plata . . . . .	3.0	. . . . .	0.8	. . . . .	0.4	
Total recaudado . . . . .	9.5	. . . . .	4.8	. . . . .	2.0	
Deuda Pública . . . . .	----	. . . . .	2.5	. . . . .	2.7	
Déficit al presupuesto de 12 mil . . . . .	2.5	. . . . .	6.7	. . . . .	7.3	(53)

---

(53) HERNANDEZ, Octavio A.- Esquema de la Economía Mexicana Hasta Antes de la Revolución.- 2a. ed. Miguel Angel Porrúa, S.A.- México 1981 P. 99

Vid: FLORES CANO, Enrique.- Compiladores.- Descripciones Económicas Generales de Nueva España.- 1784-1817.- Ed. S.E.P.-I.N.A.H.- México, 1973 Passim

Los efectos de la guerra fueron más agudos en la minería, muchas minas tuvieron que cerrar por la falta de trabajadores ya que muchos de ellos con un afán de libertad, se unieron a las filas insurgentes; aunado a esto la poca producción agrícola, la inseguridad de las comunicaciones, el aumento de los impuestos realizado por el gobierno virreinal para el sostenimiento del ejército realista, contribuyeron a hacer más difícil las explotaciones mineras.

En 1821 el oidor Bataller había informado: "*No puede darse a los mexicanos mayor castigo que el de que se gobiernen por sí solos*" esta frase encierra la visión de lo que fue la historia de México entre los años de 1821 y 1854, período de gestación de la Nación Mexicana. (54)

La principal preocupación del Gobierno Mexicano era la percepción de ingresos, y no reparaba para obtenerlos la de abusar de los derechos de exportación e importación así como de los impuestos existentes antes de la Independencia. Los principales productos del país se encontraban gravados con tasas que iban del 1% al 13%; las alcabalas y los derechos de peaje se multiplicaron por lo que los comerciantes acapararon y ocultaron las mercancías, y en algunos casos practicaron el contrabando y la evasión fiscal.

---

(54) CUE CANOVAS, Agustín.- Historia Social y Económica de México.- 2a. ed. 25a. reimpresión.- Ed. Trillas S.A.- México 1985 P. 253

Como una consecuencia de la lucha de Independencia, y de la anarquía política que imperó en los primeros años de vida independiente de México, la Economía Nacional, se sumió en una depresión generalizada y persistente, con lo que disminuyeron aún más los ingresos del Estado.

La anarquía, inconsistencia y la falta de criterio en la determinación de los impuestos, la carencia de elementos humanos técnicamente capacitados que permitieran a la Hacienda Federal actuar con eficacia y celeridad; las dificultades de controlar la percepción de los ingresos en un sistema hacendario deficiente manejado por una burocracia inexperta que constantemente era cambiada, y heredera de la corrupción inmoral dejada por los funcionarios de la Colonia son sólo unos de los factores que contribuían a debilitar el estado de las Finanzas Públicas.

A todo lo anterior se agregaban los gastos extraordinarios originados para mantener un ejército que se hizo indispensable para sofocar las revueltas internas, gastos para otorgar compensaciones y pensiones a los miembros del Ejército Insurgente, así como la de permitir la creación de un aparato oficial que diera cabida a los héroes de la guerra y a sus descendientes.

## Evolución Histórica de las Finanzas Públicas

Don Francisco de Arrillaga, autor de "*La Memoria Provisional de Hacienda*" de noviembre de 1823, consigna los egresos del año de 1822 de acuerdo con el siguiente cuadro:

RELACIONES	360,878	
JUSTICIA	159,023	
HACIENDA	3,351,485	
GUERRA	9,922,782	
MARINA	473,014	
TOTAL	14,267,182	(55)

El Presupuesto de Guerra y Marina representaba más de las dos terceras partes del presupuesto Total de Egresos del Estado.

A raíz de la Independencia surgieron en México dos tendencias o grupos políticos: por un lado los monárquicos o borbonistas quienes proponían la instauración de una monarquía, y por el otro lado surgieron los iturbidistas que proclamaron a Don Agustín de Iturbide primer emperador de México, en esta época surgen como una minoría los republicanos.

A la caída de Iturbide los monárquicos e iturbidistas prácticamente desaparecen, tomando importancia los

---

(55) Apud.- CUE CANOVAS, Agustín.- Ob. Cit. P. 267

republicanos, quienes a su vez se dividieron en dos tendencias: los federalistas y los centralistas.

Dentro de los federalistas surgieron los liberales con dos tendencias: los "puros" o radicales enemigos del poder temporal de la Iglesia, y los moderados quienes toleraban la participación de la Iglesia. De los centralistas surgen los conservadores, creándose de esta manera los dos partidos políticos que contendieron en el siglo pasado, el Partido Liberal y el Partido Conservador, cuyas ideologías contrastantes y casi siempre contrarias fueron el vehículo que movilizó los grandes conflictos internos y externos del país, provocando una crisis política social y económica permanente durante cuarenta años.

Dentro del contexto Internacional, las grandes potencias, representadas en ese tiempo por Inglaterra, Francia, España y la joven nación de Estados Unidos de América, luchaban por la supremacía económica y la expansión territorial; en el caso de las naciones europeas las buscaban en ultramar y para los Estados Unidos con la declaración de la llamada doctrina Monroe, buscaba dominar económica y políticamente en el Continente Americano.

Con la firma de los tratados de paz en Villa Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de 1848, la República Mexicana perdió la mitad

de su territorio en la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica. (56)

Tanto para las potencias europeas como para los Estados Unidos, México sirvió de campo de confrontación en esos primeros cuarenta años de vida independiente; la expansión económica y comercial de esas naciones y las estrategias que necesariamente les imponían las políticas internacionales de supremacía económica, comercial y territorial, originadas en la geopolítica y el contexto histórico, explican claramente el interés que les despertaba México.

En el año de 1857 el Presidente de los Estados Unidos BUCHANAN, comentaba en su mensaje dirigido al Congreso de su país: *"México debe ser una República rica, próspera y poderosa. Posee un territorio extenso, un suelo fértil, y una riqueza mineral incalculable. Ocupa una importante posición entre el Golfo y el Océano por vía de tránsito y para el comercio. ¿Es posible que un país como este pueda ser abandonado a la anarquía y a la ruina, sin que nadie haga un esfuerzo para su recobro y seguridad? ¿Permanecerán las naciones comerciales del mundo que tienen tantos intereses enlazados con él del todo indiferentes a tal resultado? ¿Pueden los Estados Unidos especialmente que deben participar más*

---

(56) Cfr. COSIO VILLEGAS, Daniel Coordinador et al.- Historia General de México.- El Colegio de México.- 3a. ed.- México, 1986 PP. 821 y ss.

*ampliamente de sus relaciones comerciales, permitir a su vecino inmediato que se destruya a sí mismo y que los perjudique a ellos?». (57)*

Para el año de 1854 la dictadura de Santa Anna llegaba a su fin, en todas las clases sociales existía un gran descontento hacia el gobierno, y en febrero de 1854 hubo un levantamiento armado contra Santa Ana, conocido como la Rebelión de Ayutla, y el Plan de Ayutla contra el gobierno fue proclamado por Alvarez y Comonfort; siendo nombrado Juan Alvarez Presidente Interino por una junta de representantes.

En 1857 siendo presidente Comonfort se promulgó la nueva Constitución, despertando nuevos movimientos reaccionarios en contra de la Constitución; a la caída de Comonfort, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Lic. Benito Juárez fue nombrado Presidente Interino, quien tomó el cargo con la firme intención de salvar las instituciones.

A partir de ese momento se desempeñaron dos gobiernos constituidos: el liberal representado por Juárez, y el conservador a cuya cabeza se encontraba Zuloaga primero y después Miramón; tras una desgastante lucha por el poder que duró tres años, conocida como la Guerra de Reforma,

---

(57) ANONIMO.- Versión Francesa de México 1851-1867.- Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano.- Secretaría de Relaciones Exteriores.- 1967.- Prólogo de Carlos Tello.- P. 8

finalmente los conservadores con Miramón a la cabeza fueron derrotados definitivamente en Calpulalpan.

Las Leyes de Reforma se promulgaron a partir de 1859, estas leyes trataban esencialmente las siguientes materias: Ley de desamortización de bienes, la ley que establecía el Registro Civil, la ley que secularizó los cementerios, la ley que proclamó la libertad de cultos rompiendo así con el monopolio de la Iglesia Católica.

En el año de 1861 el Congreso declaró al Lic. Benito Juárez, como Presidente Constitucional de la República Mexicana. Para entonces la Hacienda Pública estaba en bancarrota, la falta de fondos llevó al gobierno de Juárez a suspender por un período de dos años, el pago de todas las deudas públicas incluyendo la deuda contraída con Londres, así como con Francia y España, la respuesta no se hizo esperar, y el 25 de julio de 1861 Francia e Inglaterra rompían relaciones diplomáticas con México. (58)

En el mes de diciembre de 1861, aparecieron las flotas de las naciones europeas: Francia España e Inglaterra, en el puerto de Veracruz, para cobrar la deuda y los supuestos daños

---

(58) COSIO VILLEGAS, Coordinador .- Historia General De México.- El Colegio de México.- Tomo II.- 3a. edición. 1a. reimpresión P. 854 y ss.

sufridos por sus súbditos residentes en México a causa de las continuas luchas. (59)

Uno de los más graves problemas que afectaron la economía de México en esta época, fue la falta de capitales indispensables para dar impulso a un desarrollo económico. Desde la Independencia y posteriormente a lo largo de cuarenta años de poca o ninguna estabilidad política, la economía del país estaba en constante crisis.

En la Agricultura la producción del campo era insuficiente para satisfacer la demanda interna, una gran mayoría de campesinos habían dejado sus lugares de origen para unirse a los grupos rebeldes que luchaban por todo el país, la poca mano de obra aunada con la escasez de capitales, trajo como consecuencia una penuria que en ocasiones se tradujo en hambruna, la población tenía escasez de alimentos.

En cuanto a la Industria, existía una incipiente industria manufacturera en el renglón textil, sobre todo en la producción del algodón, pero el atraso tecnológico y la escasez de capital, traía como consecuencia que esta industria no produjera lo suficiente como para poder exportar en cantidades favorables.

---

(59) *Ibidem*

La Industria de extracción minera era prácticamente la única que mantenía un poco de rendimiento, sin embargo la producción total no llegaba siempre a los puertos para su exportación, la falta de comunicaciones, el transporte de mercancías que se hacía utilizando recuas de mulas o de burros y la falta de seguridad en los caminos debido al pillaje, bandalismo y miseria que imperaba en todo el país, traía como consecuencia, que los mineros dejaran de percibir el valor total del mineral extraído.

En el comercio la escasez general de mercancías de producción nacional, y en algunos momentos la abundancia de productos extranjeros, propiciaban el desvío y la perversión del comercio, floreció el contrabando y la evasión fiscal, así como la usura y las tendencias monopolistas y especulativas que encarecían los productos de consumo necesario.(60)

La deuda exterior se manifestó mediante la contratación de empréstitos, debido a que el desequilibrio presupuestario no podía ser remediado con recursos propios.

En 1840 la deuda Nacional se elevaba en pesos a:

---

(60) Cfr. LOPEZ CAMARA, Francisco.- *La Estructura Económica y Social de México en la Epoca de la Reforma.*- 10a. edición.- Ed. Siglo XXI.- México 1986

Cfr. IERNADEZ, Octavio A. Ob. Cit.

## ***Evolución Histórica de las Finanzas Públicas***

---

Deuda Interna	18,550,000
Deuda Exterio	84,150,000
TOTAL	102,700,000

Mientras que el balance de tesorería era:

Ingresos de Tesorería	12,700,000
Gasto Público	13,200,000

De los cuales 8,000,000 eran destinados al Ministerio de Guerra.

En 1851 la deuda Nacional era:

Deuda Interna	53,000,000
Deuda exterior	76,000,000
TOTAL	165,000,000
Ingresos de Tesorería	10,000,000
Gasto Público	12,000,000

De los cuales 6,000,000 eran destinados al Ministerio de Guerra. (61)

Todos los empréstitos exteriores habían sido contratados a un costo exorbitante, los intereses pactados eran sumamente elevados, hipotecando la Nación; la política exterior en materia económica de México fue en ocasiones fraudulenta y lesionó de manera grave la imagen y poca confianza que México

---

(61) BUSTAMANTE, Eduardo.- Apud. LOPEZ CAMARA, Francisco. Ob. Cit. P. 171

mereció en el extranjero por sus pésimas condiciones económicas.

Los errores, despilfarros e imprevisiones fueron tantos que los fondos obtenidos por estos empréstitos desaparecían rápidamente, la crisis perpetua de las Finanzas Públicas, al llegar al poder los gobiernos con una tesorería en quiebra, no tenían otra solución que la de acudir a los especuladores, los cuales exigían garantías y ponían condiciones ruinosas para la economía.

En enero de 1862 las tropas europeas, de España, Francia e Inglaterra llegaron a las costas de Veracruz, comunicando al gobierno de México que venían a exigir el pago del adeudo que México tenía con esos gobiernos; el Presidente Juárez como toda respuesta publicó la ley del 25 de enero de 1862, la cual condenaba a la pena de muerte a todos los invasores del territorio Nacional sin declaración de guerra, así como a todos aquellos que los secundasen.

El general Manuel Doblado firmó en el poblado de La Soledad, un tratado con las tropas intervencionistas, tratado que pronto se rompió, y los ingleses y españoles optaron por reembarcarse, solamente Francia decidió emprender la absurda aventura.

En Europa el general Juan Nepomuceno Almonte y Gutiérrez Estrada, de postura antiliberal, viajaban continuamente entre las cortes de España y Francia con la finalidad de encontrar un monarca para el gobierno de México.

El ofrecimiento de la corona de México hecha a Maximiliano fue aceptada en forma condicionada, pues debía tener el apoyo militar de Napoleón II y que la Nación Mexicana lo llamara al trono. Durante todo el tiempo de la Intervención Francesa nunca dejó de haber rebeliones y batallas en contra de los intervencionistas, de 1862 a 1865 se libraron un total de 224 acciones de guerra en todos los estados de la República excepto en Baja California, Yucatán y Quintana Roo. (62)

Los emperadores llegaron a la capital mexicana el día 12 de junio de 1864, Maximiliano fue un hombre de ideas liberales, y al llegar a México cambió el ministerio conservador que le había sido formado por la Regencia, por uno integrado con elementos de ideas liberales muy reconocidos, alejando de su gobierno a los conservadores, oponiéndose a hacer concesiones al clero que trataba de encontrar en el Imperio un apoyo para recuperar su poder perdido.

La economía del imperio fue el problema más grave que tuvo que enfrentar Maximiliano, ya que dependía de la ayuda militar

---

(62) Cfr. GARFIAS, Luis.- *La Intervención Francesa en México.*- 4a. ed.- Panorama Editorial.- México 1986

y económica de Francia, en 1864 el gobierno francés a través del Ministro de Finanzas M. Fould, concedió un empréstito por 50 millones de pesos, de los cuales sólo quedaron 20 millones después de deducir los intereses y gastos de suscripción; en 1865 el diputado Corta logró la contratación de otro empréstito por 170 millones de pesos de los cuales el Imperio sólo recibió 50 millones. El resultado de las finanzas del Imperio arrojó un déficit considerable, atribuido al exceso en el gasto en campañas militares mal planeadas y a los gastos inútiles en palacios y teatros. (63)

Tras el triunfo de los liberales y la reinstauración de la República con Juárez a la Presidencia, quedaban aún grupos descontentos simpatizantes de las ideas conservadoras, como resultado del triunfo bélico, se formó una clase militar soberbia, llena de ambiciones y ansiosa de recompensa y de mando, después de haber combatido y derrocado al Imperio, exigía el poder de determinar el futuro del País en igual o mayor derecho que los civiles.

El monto de la deuda externa durante el curso del Imperio se incrementó 308 millones de pesos, de los cuales al restaurarse la República, Juárez sólo reconoció 85 millones. (64)

---

(63) DE LA TORRE VILLAR, Ernesto.- El Establecimiento del Imperio.- Historia de México.- Salvat Editores S.A.- Tomo 9.- México 1978 P. 2106

(64) HERNANDEZ, Octavio A.- Esquema de la Economía Mexicana, Hasta Antes de la Revolución.- Segunda ed.- Miguel Angel Porrúa Librero y Editor.- México 1981 P. 119

Los oficiales militares que por lo regular tenían gran influencia en sus provincias de origen, o en las que habían realizado sus hazañas bélicas, ejercían esa influencia amparados en los principios políticos federalistas, formándose de esta manera los cacicazgos.

La ocupación extranjera que duró cinco años y medio, contribuyó a la unión de los mexicanos bajo un mismo sentimiento, fortaleciendo el nacionalismo; el gobierno de Juárez gracias a ese nuevo espíritu nacional, pudo poner en práctica su proyecto liberal, logrando el establecimiento de una sociedad civil, suprimiendo los privilegios de las corporaciones eclesiásticas y militares, dentro de un marco de Derecho. (65)

Al asumir de nuevo la presidencia Benito Juárez, el país se encontraba en constantes luchas internas, desde 1867 hasta 1876 año en que Porfirio Díaz asumió la presidencia, no cesaron de haber insurrecciones y levantamientos; la situación económica del país, no mejoró mucho comparativamente de lo que fue en los primeros cincuenta años de vida independiente.

---

(65) Cfr. HERNANDEZ, Octavio A. Ob. Cit. PP. 133 y ss.

Cfr. MACEDO, Pablo.- La Evolución Mercantil, Comunicación y Obras Públicas, la Hacienda Pública.- Monografías.- Ed. J. Vallesca y Ca Sue.- México, 1905 PP. 339 y ss.

***D.- Siglo XX***

El desarrollo económico de México se inició prácticamente a partir de esta época, pasando del estancamiento al crecimiento propiciado por tres factores que fueron definitivos; la estabilidad política que hubo entre 1876 y 1910, con la consiguiente relativa paz social, con esta paz el país se vio favorecido por una gran inversión extranjera, que era atraída por los grandes recursos naturales de México y por la paz porfiriana, se construyeron redes ferroviarias entre las principales ciudades mineras, los puertos y la capital, creando una infraestructura para el tráfico del comercio y la industria.

Propiciada por las condiciones políticas y económicas favorables, surgió en México un sector industrial, aumentando la producción en las fábricas textiles, azucarera, y se formó una diversificación en la producción de artículos como en la del cemento, dinamita, fierro, acero, vidrio, tabaco, bebidas como las Cervecerías, y muchos más. Buscando cada vez más la sustitución de las importaciones por producción nacional, los productos importados disminuyeron del 32% en 1899 al 3% en 1911, y la nueva clase de mexicanos ricos se interesaron cada vez más en las inversiones industriales. (66)

---

(66) Cfr. HANSEN D. Roger.- *La Política del Desarrollo Mexicano.*- 11a. ed.- Ed. Siglo XXI.- México 1981 P. 22 y ss.

*Evolución Histórica de las Finanzas Públicas*

---

Para 1910 la economía del gobierno porfirista comenzó a tener problemas, el aumento de los salarios no siguió al mismo ritmo del aumento de los precios, calculándose que entre 1898 y 1911 los salarios reales disminuyeron en una cuarta parte, haciéndose sentir en el gran número de huelgas que estallaron entre 1900 y 1909; los últimos años del porfiriato México sufrió nuevamente una crisis económica y política. El campo no producía lo suficiente para el consumo interno, debiendo recurrir a las importaciones de granos, hubo desempleo debido a que la planta industrial no fue suficiente para absorber la mano de obra desocupada, produciendo el descontento generalizado de la población .

En 1910 estalla la guerra civil, La Revolución Mexicana, que se prolongó hasta 1920, trayendo destrucción y echando abajo toda la actividad económica, y significando una pérdida de un millón de personas. Con la nueva Constitución de 1917 se sentaron las bases jurídicas para el establecimiento de una nueva estructura política y económica.

Los años de 1920 a 1930 fueron todavía de agitación política, hasta dirimir todas las diferencias partidistas con la fundación del Partido Oficial por el General Calles, logrando de nueva cuenta la paz social tan indispensable para el desarrollo económico.

La Gran Depresión de la primera mitad de la década de los treinta, afectó también a México, y con la llegada del General Lázaro Cárdenas a la presidencia, se inició un crecimiento económico inflacionario basado en el constante aumento del Gasto Público; se llevó a cabo la expropiación petrolera, y el reparto de tierras con la Reforma Agraria, la mano de obra organizada tuvo gran apoyo por parte del Gobierno, y la fuga de capitales aumentó severamente al tiempo que las exportaciones disminuyeron. (67)

Durante la Segunda Guerra Mundial, entre 1941 y 1945, grandes capitales extranjeros encontraron en México un lugar seguro para sus inversiones, provocando una gran oferta monetaria, debido a la conflagración mundial existió escasez de importaciones hacia México, con lo cual se inició una política de sustitución de importaciones, lo que dio pauta para el inicio de la industrialización a gran escala del país, también durante este período las exportaciones aumentaron en gran medida, al terminar la guerra disminuyeron considerablemente las exportaciones trayendo consigo una crisis económica y como consecuencia las devaluaciones de 1947 y 1954, pero a pesar de ello se cerró la infraestructura industrial, y se logró el mayor crecimiento en la producción agrícola.

---

(67) LAZCANO ESPINOZA, Enrique.- Política Económica en México. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas A.C. México 1987 P. 126

El desarrollo estabilizador o el crecimiento con estabilidad que es como se conoce a la época comprendida entre 1956 y 1970, comprende los gobiernos de los licenciados López Mateos y de Díaz Ordaz que se caracterizó por una política financiera estable, con financiamiento no deficitario del Gasto Público, basado en el ahorro interno y en deuda pública externa, concediendo incentivos al ahorro y a la inversión, el crecimiento del P.I.B. (producto interno bruto ) en la década de 1957 a 1967 fue de 6.2%, se nacionalizaron las compañías generadoras de electricidad, de azufre y las de minería, los capitales extranjeros siguieron llegando al país como inversión directa en las industrias, y en 1965 se inició el Programa de Industrialización de la Frontera con el establecimiento de las primeras industrias maquiladoras, para 1966 había 12 maquiladoras y para 1970 era ya 120 con 20,000 empleados. (68)

A principios de la década de los setentas, la política económica cambia de rumbo, se dice que el modelo de desarrollo estabilizador ha alcanzado sus límites, considerando al sector privado como insuficiente para seguir siendo el motor de la economía, se propone al Estado como sustitución de dicho

(68) LAZCANO ESPINOZA, Enrique.- Ob. cit. P. 128

Vid. ZORRILLA MARTINEZ, Pedro Gabriel.- Estímulos Fiscales para la Industrialización.- Revista Difusión Fiscal, S.I.L.C.P.- México, octubre/1975 PP. 6 y 7.

Vid. DE LA MADRID, Miguel.- La Remodelación del Sistema Financiero.- Revista Difusión Fiscal, S.I.L.C.P.- México, julio/76 PP. 63 y 64

motor, justificándolo con alcanzar una más dinámica promoción de empleo y una justa distribución del ingreso.

Durante el gobierno de Luis Echeverría de 1970 a 1976 se implantó un nuevo sistema económico, el cual condujo al término de su administración al fin de la estabilidad precedente, iniciándose una época de inestabilidad que desembocó en una franca crisis económica, este nuevo modelo concebía al Estado como motor del crecimiento económico, con el abandono de la prudente y sana política financiera que caracterizó a los gobiernos precedentes, sustituyendo la política económica anterior por un dirigismo e intervencionismo que llevó a una burocratización de la economía. Entre 1970 y 1976 el P.I.B. creció de 100 a 308.6, los ingresos del Gobierno Federal de 100 a 404 y el Gasto Público Federal de 1200 a 465.3 . El Gasto Público expansivo, y el deterioro de la economía con una creciente inflación trajo como resultado la devaluación de 1976. (69)

El gobierno de José López Portillo de 1976 a 1982 se caracterizó por una política demagógica y populista, intentando consolidar el sistema del nuevo modelo económico implantado por su predecesor, lo que llevó de la inestabilidad

---

(69) Vid. S.P.P. Principales Variables Macroeconómicas.-1970-82.- México 1983.- Cuadros VII.2 y VII.10

Cfr. Seis Años de Política Hacendaria en México 1970-1976.- sin editorial, sin pie de imprenta.- 18 de junio de 1976. Passim.

a la franca crisis que se manifiesta abiertamente en 1981, esta administración se caracteriza por ser un período de contrastes que van desde la infundada preparación "para administrar la abundancia", hasta las raíces de la crisis económica más grande que ha tenido México, y de la cual aun no podemos levantar la cabeza ni mucho menos la guardia, se caracterizó por un proceso inflacionario acelerado, un excesivo endeudamiento tanto interno como externo, con dirigismo e intervencionismo en todas las áreas de la economía. (70)

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la crisis persiste como un estado crónico de la economía sin crecimiento y con inflación, las medidas de política económica adoptadas en ese período, fueron insuficientes, es decir debieron de ser más drásticas para corregir el rumbo de la economía, existiendo dos alternativas para la política económica a seguir, una era el combate y control de la inflación pero con la consecuencia del poco o casi nulo crecimiento, y la otra era la reactivación de la economía sin preocuparse de la inflación, optándose por la primera y no fue sino hasta diciembre de 1987 con la implantación del Pacto de Solidaridad Económica.

---

(70) Cfr. BRAVO JIMENEZ, M. et al.- El Perfil de México en 1980.- Vol II.- Ed. Siglo XXI.- México 1987 Passim

No Existe

Página

**CAPITULO SEGUNDO**  
**TEORIAS ECONOMICAS EN LAS**  
**FINANZAS PUBLICAS**

No Existe

Página

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **TEORIAS ECONOMICAS EN LAS FINANZAS PUBLICAS**

**SUMARIO:** I. Teorías Clásicas.- II. Teorías Socialistas.- III. Teorías Modernas.- IV. Teorías Contemporáneas.- V. Análisis Comparativo de las Finanzas en el Mundo.

#### **I.- TEORIAS CLASICAS**

Las teorías clásicas desarrolladas en el siglo XVII, sostuvieron en mayor o menor grado, que la libertad trae como consecuencia que se produzca el juego de los mecanismos autorreguladores de la economía, dentro de un orden económico espontáneo que surge de las disciplinas libremente aceptadas, con una intervención casi nula del Estado.

Los principales representantes de las doctrinas clásicas exponen sus teorías en torno al "*valor*" que es base de los precios, y a la "*utilidad*" estudiada a partir de la demanda o deseos de los consumidores, y de la oferta o costo de producción.

Las teorías clásicas se orientaron en dos tendencias:

El pensamiento económico francés con una orientación más psicológica, giró en torno a la "*utilidad*", es decir hacia el interés del consumidor; mientras que el pensamiento económico

inglés más pragmático, se orientó hacia el interés del productor, girando en torno al "valor".

### **A.- Los Fisiócratas Franceses**

Dentro de los precursores de las teorías clásicas, se encuentran los Fisiócratas, entre los que podemos mencionar a Francois Quesnay, Robert J. Turgot, siendo el más significativo de ellos Condillac, con su teoría subjetiva del valor utilitario de las cosas, expuesta en su "Tratado sobre el comercio y el Gobierno" en 1776; escribió: *"El valor de las cosas, se basa sobre su utilidad, o lo que es lo mismo sobre la necesidad que tenemos de las cosas... el valor se encuentra no en la cosa en sí, sino en la estima que hacemos de dicha cosa... Una cosa no tiene valor porque cuesta, pero cuesta porque tiene un valor"*. (1)

### **B.- Adam Smith**

En Inglaterra Adam Smith, siguiendo la influencia de Hobbes, Petty y Locke, consideró al trabajo la fuente de la riqueza y la fuente del valor, considerando como otras fuentes del valor a la renta y al beneficio, con su teoría del valor-costo de producción. Su más célebre obra se titula "Investigación Acerca de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones" publicada en 1776.

---

(1) PIETTRE, Andre / REDSLOB, Alain.- Ob. cit. P. 86

Smith consideró al trabajo la fuente de la riqueza, y por lo tanto también la fuente del valor, agregando como otras fuentes del valor a la renta y al beneficio; y desde este momento aparece como un esbozo de la "*teoría del valor-costo de producción*". Para Adam Smith las instituciones económicas que se deben generar espontáneamente son: la división del trabajo, la moneda, el capital y la oferta y la demanda.

En cuanto al precio como expresión monetaria del valor, Adam Smith distingue entre el *precio natural* o ideal, siendo este el costo de producción; y el *precio corriente* o actual, siendo el precio natural punto central alrededor del cual oscila el precio corriente. (2)

La idea central de los clásicos liberales fue la de que había que limitar el papel del Gobierno en la economía, y que lo más importante de la vida comercial de la sociedad, debía de realizarse a través de las actividades de los particulares actuando según su propio interés, de donde surge la famosa frase "*laissez faire laissez passer*", frase que señala la actitud que debía de asumir el Gobierno frente a las relaciones económicas existentes entre los particulares, debía de ser observador únicamente y "*dejar hacer dejar pasar*" , ya que un mecanismo de mercados no regulado, podía por medio de la competencia, lograr proporcionar a los consumidores los

---

(2) GILL, Richard T. Ob. cit P. 50, 51 y 52

bienes que demandaban a precios razonables. Siguiendo la teoría liberal, el pensamiento económico clásico se desarrolló bajo las ideas de algunos economistas como Robert Malthus y David Ricardo entre otros.

Adam Smith formuló los principios teóricos que deben contener toda ley impositiva y que hasta la actualidad se encuentran vigentes, (siendo estos, los principios de justicia, comprendiendo en ellos el de proporcionalidad, el principio de certidumbre, el principio de comodidad y el principio de economía).

"I.- Los ciudadanos de cualquier estado, deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal... II.- El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario... III.- Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sean más cómodos para el contribuyente... IV.- Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y los que se ingresan en el tesoro público, acortando el período de exacción lo más que se pueda... La justicia clara y evidente de las cuatro

máximas antes citadas ha contribuido a recomendarlas, en mayor o menor grado, a la atención de todas las naciones..."(3)

El principio de proporcionalidad según el cual todos los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del gobierno en proporción de sus capacidades económicas, considerando que un impuesto es justo o equitativo cuando es general y uniforme, esto quiere decir que es general cuando obliga a todas las personas cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador de la obligación tributaria, y es uniforme cuando todas las personas sean tratadas iguales ante dicho impuesto.

El principio de certidumbre se refiere a que todo impuesto debe contener elementos y características fijos, para evitar que se cometan actos de abuso o arbitrarios por las autoridades, respetando este principio el legislador debe establecer con claridad quien es el sujeto de la obligación tributaria, el objeto, la base, la tasa, la cuota o tarifa, el momento en que se causa el impuesto, fecha de pago, otras obligaciones y sanciones aplicables.

El principio de comodidad, el pago de un impuesto no debe significar una contrariedad o sacrificio para el sujeto obligado,

---

(3) SMITH, Adam.- Investigación sobre la Naturaleza y causa de la Riqueza de las Naciones.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México-Buenos Aires Argentina.- México, 1958 PP. 726-728

es por eso que el legislador debe de hacer más cómodo dicho pago, estableciendo fechas propicias para ello, y simplificando los requisitos de dicho pago.

El principio de economía se refiere a que el impuesto deberá ser económico para la administración en su recaudación y control, de lo contrario si representa una mayor erogación su cobro que el beneficio de lo recaudado deja de ser productivo y de gran rendimiento.

Las cuatro causas que señala Adam Smith que hacen que un impuesto sea antieconómico son:

- El empleo de un gran número de funcionarios cuyos salarios absorben gran parte del impuesto.
- Impuestos opresivos a la industria que desalienta la inversión.
- Las sanciones demasiado duras, que resultan ser confiscatorias, terminan por arruinar al contribuyente, eliminando los beneficios que pudieran tenerse con las subsecuentes contribuciones.
- Visitas y fiscalizaciones odiosas por parte de los recaudadores, que hacen objeto al contribuyente de

vejeciones innecesarias, opresiones e incomodidades.(4)

### **C.- Robert Malthus**

Pastor protestante y profesor de economía política, es considerado como uno de los "pesimistas" dentro del pensamiento clásico, expuso su teoría en la obra que publicó en 1798 que se llamó "*An Essay on the Principle of Population as it affects the Future Impovement of Society*", explicaba que la población tiende a duplicarse en cada generación, es decir a aumentar cada 25 años en una progresión geométrica: 2, 4, 8,...; y por el contrario la producción de alimentos para la subsistencia humana, tiende a aumentar en una progresión aritmética: 1, 2, 3, 4, 5,..., por lo que la humanidad estaría fatalmente ya sea a la miseria o al vicio.

El pesimismo de Malthus lo encontramos en la presentación de los posibles controles de crecimiento de la población: "freno moral, vicio y miseria"; el freno moral como una abstención del matrimonio, el vicio incluía la promiscuidad y las pasiones antinaturales, la miseria contenida en las epidemias, el hambre

- (4) MARGAIN MANAUTOU, Emilio.- *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*.- 9a. ed. ED. Porrúa S.A. México 1989 Pp. 41 a la 46

Cfr. PONT MESTRES, M.- *El Problema de la Resistencia Fiscal*.- Bosch, Casa Editorial Barcelona, 1972 P. 244.

Cfr. PONT MESTRES, M.- *El Contribuyente Ante las Anomalías en la Actividad de la Administración Tributaria*.- Ed. Arazandi.- Pamplona 1992

Cfr. PUVIANI, Amilcare.- *Teoría de la Evolución Financiera*.- Ed. Instituto de Estudios Fiscales.- Madrid, 1972

y la guerra y todos aquellos controles positivos mediante los cuales la Naturaleza o el hombre sujetan los seres humanos a un control efectivo.(5)

#### ***D.- David Ricardo***

Con David Ricardo el pensamiento liberal se afirma, retoma la doctrina de Smith, quien esencialmente buscó la fuente de la riqueza, es decir de la producción nacional, e influenciado por Malthus, Ricardo se interesa esencialmente al reparto de dicha riqueza.

Su contribución al pensamiento económico fue la formulación de una teoría sobre el "*valor-trabajo*", la cual posteriormente será retomada por el Marxismo; en materia de circulación, formuló una teoría sobre la emisión monetaria, la cual fue adoptada por la Banca de Inglaterra, realizó importantes análisis sobre el comercio exterior; y en materia de distribución, propuso el concepto del "*salario natural*" reducido al mínimo físico- psicológico, y la elaboración de su célebre teoría de la "*renta*".(6)

David Ricardo siguió el enfoque de Adam Smith, del *laissez-faire*, retomando los factores reales, y considerando el

(5) GILL, Richard T. ob cit. P. 37

Cfr. RICARDO, David.- Principios de Economía Política y Tributaria.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1973 P. 236

(6) PIETTRE, Andre / REDSLOB, Alain.- ob. cit. P. 67

costo sobre la utilidad para determinar el valor, asimilando además a su teoría los conceptos de Malthus sobre la población y la reserva de alimentos, elaboró su teoría sistemática sobre la producción y distribución del ingreso a lo largo del tiempo. Según esta teoría el progreso natural de la sociedad seguía una dirección hacia una situación estacionaria, en la que las rentas de la tierra serían altas, pero los capitalistas obtendría beneficios bajos, mientras que la masa de los trabajadores estaría en un nivel de subsistencia.

(7)

#### ***E.- John Stuart Mill***

Para mediados del siglo XIX el pensamiento económico sintetiza las dos tendencias de los pensadores clásicos, entre los optimistas y los pesimistas, John Stuart Mill establece una distinción fundamental entre "*las leyes de producción*" de carácter físico que son universales, y las "*leyes de distribución*" de carácter social que son relativas; retoma las grandes teorías de sus predecesores Smith y Ricardo, sistematizándolas, inicia la humanización de la economía, concediendo al hombre una mayor importancia como fin de la misma, trata de conciliar el principio del individualismo concurrencial con el socialismo, proponiendo un programa de reformas como la abolición de los asalariados a través de las asociaciones de obreros , la

---

(7) GILL, Richard T. ob cit P. 52

restricción de los derechos hereditarios y la socialización de la renta sobre la tierra rural.(8)

## **II.- TEORIAS SOCIALISTAS.**

El punto de vista de algunos economistas de la mitad del siglo XIX, que opinaban que se debía de imponer alguna limitación al *laissez-faire*, en virtud de que consideraban que la total "no intervención" no se podía aplicar científicamente, y reclamando en diversos casos la intervención del Estado en la economía y, por otro lado la crítica de algunos socialistas hostiles a la propiedad privada de los medios de producción, proponen la intervención del Estado para atenuar la miseria que existía en la clase obrera de la época.(9)

### **A.- Socialismo utópico**

Esta corriente de pensamiento económico surge en la primera mitad del siglo XIX, los socialistas utópicos afirmaban que la naturaleza humana es antes que nada producto del ambiente social, y para terminar con el egoísmo y la codicia humana, había que crear un nuevo orden social y económico. Proponían la propiedad colectiva de los medios e instrumentos de producción, suprimiendo la libertad de la empresa individual, proponían la cooperación fraternal, y en lugar de la

---

(8) GOMEZ GRANILLO, Moisés.- ob. cit. P. 133

(9) GOMEZ GRANILLO, Moisés.- ob. cit. P. 143

desigualdad de riqueza e ingresos buscar la mayor aproximación a la igualdad en la distribución de la misma.

Los socialistas utópicos más sobresalientes fueron: en Francia, Conde Henri de Saint-Simon, Francois Charles Marie Fourier y Etienne Cabet; y en Inglaterra Charles Hall y Robert Owen. Saint-Simon preveía la creación de una nueva ciencia que se ocupase de los problemas sociales que había traído consigo la Revolución Industrial, sus ideas fueron posteriormente retomadas y difundidas por Augusto Comte. Saint-Simon preveía una sociedad organizada exclusivamente para el trabajo, en donde los derechos individuales de competencia, propiedad, herencia y libertad personal, debían de estar subordinados al bien común. (10)

A Fourier, Cabet y Owen se les conoce como *asociacionistas*, es decir, como defensores de las asociaciones socialistas cuyo número de miembros era limitado, en donde para lograr una sociedad armónica, era necesario reorganizarla en comunidades autónomas formadas de manera voluntaria por unas cuatrocientas familias, y dentro de estas comunidades todo mundo tenía que trabajar de acuerdo a su edad, a las que Fourier denominó Falansterios. (11)

---

(10) FERGUSON, J.M. ob. cit. P. 194

(11) FERGUSON, J.M.- ob cit. P. 195

**B.- Socialismo de Estado**

Esta doctrina se desarrolla en la segunda mitad del siglo XIX, y es en Alemania en donde se destaca, estableciéndose una corriente favorable a la intervención del Estado en la Economía, para combatir la pobreza.

Dentro de esta corriente encontramos a Adolfo Wagner quien con su obra *Fundamentos de la Economía Política* sienta las bases de la nueva orientación económica en Alemania, consideraba que el Estado no tiene derecho de permanecer indiferente ante las miserias materiales de una parte de la nación, y su verdadera función es "de civilización y bienestar".  
(12)

Otro de los hombres que tuvo gran influencia en la formación del Socialismo de Estado en Alemania, fue Karl Johann Robertus, partía del principio de que el trabajo origina todos los productos económicos, y que todos los productos deben cambiarse en proporción a las cantidades de trabajo que los producen; luego entonces el principal problema que enfrenta el economista es el de la justicia distributiva. Si la producción sólo se lleva a cabo por el móvil de la ganancia, y los asalariados sólo obtenían el costo de su subsistencia, consiguientemente recibían cada vez una proporción cada vez menor del ingreso nacional, con los salarios decrecientes el

(12) GOMEZ GRANILLO, Moisés.- ob. cit. P. 143

mercado se vería saturado con la caída de los precios subsecuente, así como el desempleo y la crisis aparecerían. Consideraba que la solución a estos desajustes era que las masas alcanzaran el poder político con la consiguiente propiedad por el Estado de los medios de producción. (13)

A Ferdinand Lasalle se le conoce como el agitador e incendiario del socialismo alemán por su activa contribución a la propaganda de las ideas socialistas, en su papel de agitador despertó al trabajador alemán, inspiró las primeras asociaciones de trabajadores, fundando el que más tarde sería el Partido Social Demócrata Alemán, pidió el sufragio universal y propuso la sustitución del capitalismo por asociaciones cooperativas de productores apoyados por el Estado. (14)

### ***C.- Marxismo o Socialismo Científico***

Esta corriente de pensamiento, de carácter económico social, surge como una crítica de la economía política *clásica*, que aparece en Europa principalmente de las obras que escribiera Carlos Marx: *La miseria de la Filosofía* (1847), *El Manifiesto Comunista* (publicado con la colaboración de Federico Engels en 1848), *Crítica de la Economía Política* (1858), *El Capital* (cuya primera parte se publicó en 1867, la segunda en 1885 dos años

---

(13) GOMEZ GRANILLO, Moisés.- ob. cit. P. 146

(14) *Idem* P. 150

después de su muerte, y la tercera publicada por Engels en 1894). (15)

Esta corriente de pensamiento se le conoce como Socialismo científico, por pretender dar al socialismo una base científica, se diferenciaba del Socialismo Utópico por que mientras los utópicos tendían a establecer un sistema social imaginativo, el socialismo científico consideraba como un hecho que el devenir de la sociedad hacia el Socialismo era una consecuencia inevitable de las leyes económicas y sociales.

Marx consideró al Capitalismo como una fase transitoria del desarrollo histórico, que había sido creado y que estaba condenado a desaparecer, utilizando el método científico del *Materialismo histórico* que es un método intelectual de interpretación de la Historia, que considera a ésta como un conjunto de acontecimientos de índole espiritual, los cuales son determinados invariablemente por hechos de tipo material, como todos aquellos actos que realiza el hombre para obtener los bienes que le sirven para la satisfacción de sus necesidades.

---

(15) *Idem* P. 154

La fuerza de esta corriente de pensamiento reposa en la apreciación de Marx de la importancia del proceso del cambio histórico. (16)

### **III.- TEORIAS MODERNAS.**

A fines del siglo XIX se produjo una separación dentro de la Ciencia de la Economía, distinguiéndose por un lado las ideologías, y por el otro una mayor profesionalización en el análisis, de manera que los autores de esta época difieren en cuanto a su ideología, pero dentro del campo de la Economía son coincidentes en algunos puntos de su trabajo profesional.

Las teorías clásicas, daban mayor importancia a la producción, la oferta y el costo, las teorías modernas se interesan principalmente por el consumo, la demanda y la utilidad. El concepto de *utilidad marginal* fue utilizado por los economistas de finales del siglo XIX, para acentuar el cambio de los puntos considerados importantes con las teorías clásicas, y desde entonces el concepto de utilidad marginal domina el pensamiento académico con una autoridad sin discusión, la escuela de la teoría marginal comparada con la escuela clásica, presenta diferencias de género muy marcadas, siendo elementos esenciales de las teorías modernas, la importancia

---

(16) GILL, Richard T.- ob. cit.- P. 85

Cfr. NIKITIN, P.- Economía Política.- Ed. En Lenguas Extranjeras.- Moscú, 1961 PP. 210 y ss.

que se concede a la demanda, la utilidad y el reconocimiento de la utilidad decreciente. (17)

Los principales exponentes de la teoría de la utilidad marginal (o del equilibrio) son: León Walras, Lionel Robbins, Schumpeter y J.M. Keynes

### ***A.- Teoría del equilibrio***

Walras inicia y trata la teoría denominada del equilibrio general, (1820-1900) referida no sólo a los sujetos económicos individualmente considerados, sino al equilibrio de todo el sistema económico aplicable a cualquier economía con independencia de su sistema de gobierno.

León Walras publica su primera obra maestra, elementos de economía pura en 1874, en ella el enfoque era esencialmente matemático. El creía que el uso de las matemáticas en la economía era necesario, incluso, decía que las personas sin formación matemática no tenía el menor futuro en la teoría económica: "Esos economistas siempre tendrán que enfrentarse con la alternativa de mantenerse alejados de esta disciplina y por lo tanto elaborar una teoría de la economía aplicada sin recurrir a una teoría de la economía pura sin estar

---

(17) **ROLLI, Eric.-** Historia de las Doctrinas Economicas.- Fondo de Cultura Economica.- segunda edición en español.- quinta reimpression.- México, 1985 PP. 362 y 363

Cfr. **GRIZIOTTI, J.-** Doctrinas Económicas Modernas.- ob. cit., Passim

lo suficientemente preparados, lo que dará como resultado no sólo una economía pura muy mala sino también unas malas matemáticas". (18)

A Walras le preocupaba resolver el problema de la economía pura, que es la teoría de la determinación de los precios en un régimen hipotético de libre competencia perfecta, en el que las condiciones fundamentales (gustos del consumidor, técnica, cantidades de tierra, trabajo y capital) permanecen invariables.

El problema reside en que los compradores y los vendedores van a sus mercados respectivos, guiados uno y otros por el deseo de obtener el máximo de utilidad; se ofrecen sus distintos precios y cantidades hasta lograr un equilibrio general caracterizado por dos condiciones:

- 1.- Ninguna parte puede aumentar su utilidad cambiando sus propias acciones.
- 2.- La cantidad total de cada mercancía y de cada servicio productivo demandado es exactamente igual a la del ofrecido.

La solución a este problema se encuentra, según Walras, demostrando que el número de ecuaciones necesarias es exactamente igual al número de incógnitas. Esto es lo que se conoce como teoría del equilibrio general.

---

(18) GILL, Richard T.- Evolución de la Economía Moderna.- Primera edición en español; traducción de Manuel Ortuño.- Editorial UTEHA. No. 375.- México, 1969 P. 108

Este autor inicia su estudio a partir del concepto de riqueza que es: "El conjunto de cosas materiales o inmateriales que son escasas, o sea que, por una parte nos son útiles y, por otra parte, existen en cantidades limitadas". (19)

Si no reuniera los requisitos de escasez y utilidad a cualquier cosa pudiera llamársele riqueza; no todo lo útil es riqueza, menos aun si no se le encuentra en cantidades abundantes por doquier.

La riqueza a la que se refiere es de dos categorías: los capitales que son aquellos bienes que no se consumen al usarlos una vez (bienes duraderos) y las rentas que son los que se consumen al usarlos, sirven sólo una vez. Los capitales los poseen los terratenientes, los trabajadores y los capitalistas en sentido estricto.

Conforme a estas dos categorías, la teoría del equilibrio se estructura en cuatro estadios:

---

(19) NAPOLEONI, Claudio.- *El Pensamiento Económico en el Siglo XX.- Versión castellana de Alejandro Pedrós Abelló.- Editorial OIKOS-TA.U.S.A.- Barcelona, 1988 P. 13*

Cfr. DOBB, Maurice.- *Introducción a la Economía.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México-Buenos Aires Argentina, 1961 P. 564*

Cfr. CASTRO, A. y LESSA, C.- *Introducción a la Economía.- Ed. Siglo XXI.- México, 1980 PP. 78 y ss.*

Cfr. ROBINSON, Joan.- *El Fracaso de la Economía Liberal.- Ed. Siglo XXI.- México, 1978 PP. 24 y ss.*

- 1.- Teoría de la Producción.- Trata de las cantidades cambiadas y de los precios de los bienes de consumo.
- 2.- Teoría de la Producción.- Trata de las cantidades cambiadas y de los precios, ya sea de los servicios productivos de los capitales, o de los bienes intermedios.
- 3.- Teoría de la Capitalización.- Trata de las cantidades producidas de los bienes de capital propiamente dichos y de sus precios.
- 4.- Se ocupa del hecho de la distribución en el tiempo ya sea del aprovisionamiento de los bienes intermedios, o de la venta de los productos.

El equilibrio que Walras refiere puede entenderse de esta forma:

En el sistema económico existen tres categorías de sujetos, a decir, terratenientes, trabajadores y capitalistas, cada uno como propietario de capital ofrece en el mercado los servicios productivos de sus capitales además de estas categorías existe otra: la de los empresarios, quienes adquieren en el mercado los factores de la producción (servicios de capital o bienes intermedios) y sobre una tecnología dada, combinan los procesos productivos que dan productos. Los adquirentes de esos productos son los mismos empresarios; los mismos sujetos que al principio han ofrecido servicios productivos.

Esta teoría está ideada para un sistema de competencia en la que se dé la circunstancia de que cada sujeto económico sea lo bastante pequeño respecto al conjunto del mercado para no

poder influir, ni con su oferta ni con su demanda sobre los precios del mercado.

De lo anterior se desprende que los sujetos económicos son, al mismo tiempo, oferentes de ciertos servicios productivos y demandantes de ciertos bienes y su comportamiento es tal que el valor global de los bienes demandados es igual al valor global de los bienes ofrecidos , de ahí que se le llame teoría del equilibrio.

Respecto a esta teoría, el sucesor de Walras fue el economista y Sociólogo Italiano Wilfrido Pareto (1848-1923), quien siguiendo la misma fórmula pretendió demostrar que sí podía construir la teoría del equilibrio general sin necesidad de emplear una utilidad que se pudiera medir cuantitativamente. En efecto los economistas modernos utilizan la teoría de la preferencia del consumidor si prefiere un conjunto de bienes a otro, pero no en cuanto prefiere unos y otros.

***B- Teoría de la Sistematización Epistemológica de Robbins y la Economía del Bienestar.***

Lionel Robbins (1932) siguiendo en parte la teoría de Walras propone otra que denomina \\La Sistematización Epistemológica y la Economía del Bienestar\\, parte del concepto de escasez de la riqueza de Walras; por eso

considera contar con una definición del hecho económico, para distinguirlo de aquellos que no lo son.

Las condiciones de ese concepto son cinco

- Que los objetivos sean múltiples
- Que los objetivos tengan distinta importancia
- Que los medios sean limitados
- Que los medios sean susceptibles de usos alternativos y, la más importante;
- Que tenga la posibilidad de elegir.

De manera tal que los individuos puedan disponer según sus preferencias. El problema de la elección, aplicado al comportamiento de los sujetos económicos individuales se define en términos de maximización o minimización de algunas magnitudes controladas por tal sujeto.

Se entiende que la solución de este problema es mediante una configuración constituida por el conjunto de magnitudes no comparables que se llama MAXIMA, cuando no es posible aumentar una de estas magnitudes sin disminuir otra. El bienestar viene de esa posibilidad de elección de lo escaso, con medios escasos pero dirigidos a un fin susceptible de consecución.

Con esta corriente marcada por este autor inglés, inicia con la influencia de la teoría del equilibrio, el estudio de la actividad económica y, correlativamente, de la ciencia económica; es precisamente en 1932 cuando aparece la obra de Robbins: "Ensayo sobre la naturaleza y la importancia de la ciencia económica".

### ***C - Teoría del Desarrollo Económico (1942).***

El pensamiento económico de las tres primeras décadas de este siglo se vio enriquecido en las aportaciones del economista austriaco Schumpeter quien vivió en los Estados Unidos desde 1932; en 1939 escribió *Bussines Cycles y Capitalismo, Socialismo y Democracia*, 1942. (20)

La exposición de Schumpeter considera al sistema Walsrasiano como el punto de partida de su teoría del desarrollo económico, el cual no es posible conocer si no se señala de qué forma nace tal proceso a través de la ruptura del equilibrio estacionario.

Schumpeter distingue dos fases de la historia del capitalismo.

- a).- Capitalismo competitivo, caracterizado por empresas de dimensiones no excesivamente grandes respecto a la amplitud del mercado.

---

(20) GILL, Richard.- ob. cit. P. 132

- b).- Capitalismo Monopolista, en la que aparecen las unidades de grandes dimensiones.

Para este autor la verdadera competencia no es la que se da en las pequeñas empresas que elaboran las mismas mercancías, sino la que ejercen las empresas innovadoras, las empresas en las que se desarrolla una cierta actividad empresarial, las que son activas en comparación con las otras. No es la competencia que tiene lugar entre bienes idénticos, productos todos de la misma, sino aquella en que los productos nuevos hacen a los viejos o los nuevos procedimientos hacen a los antiguos, proceso que el autor llama de la distribución creadora.

Finalmente considera que las prácticas monopolísticas son un síntoma de una estructura patológica que reduciría el ritmo del desarrollo.

#### ***D- Teoría de Keynes.***

John Maynard Keynes, economista inglés, publicó su obra Teoría General de la Ocupación, el interés y el Dinero (1936) con la que se encumbra como una de las mayores figuras del pensamiento económico.

La teoría Keynesiana se puede estudiar a partir de las siguientes proposiciones:

- a).- El ahorro es función del tipo de interés en el sentido de que es tanto más pequeño cuanto menor es el tipo de interés; depende además, y sobre todo, de la renta.
- b).- Existe un límite por debajo del cual el tipo de interés no puede descender. La determinación del tipo de interés se da en función de los fenómenos reales que se refieren a la oferta y a la demanda del ahorro, pero también en función de los fenómenos monetarios, es decir aquellos relativos a la oferta y la demanda del dinero.
- c).- El importe de las inversiones crece al disminuir el tipo de interés.

De lo anterior se colige que bajo las condiciones del equilibrio, la renta no es necesariamente la que corresponde a la plena ocupación. La gran importancia del análisis Keynesiano -en el que la especulación tiene una trascendencia de primera línea- reside en el hecho de que facilitó un cuadro teórico en el cual se englobaron diversas líneas de pensamiento e investigación; de lo que resultan dos grandes aspectos: La teoría del Ciclo Económico y la Teoría de la Evolución del Sistema Capitalista.

En la primera se sugiere que, a medida que la renta se aproxima a su nivel de plena ocupación, la diferencia entre la propia renta y el consumo va aumentando también en sentido relativo.

En cuanto a la Economía Capitalista, según Keynes, el problema de crisis puede ser afrontado en cuanto se dé una

respuesta a la pregunta de qué es lo que determina a largo plazo el volumen de las inversiones. (21)

Las causas que influyen en el volumen de las inversiones son tres:

- La introducción de innovaciones tecnológicas
- La expansión territorial de la economía capitalista
- El aumento de la población.

La tesis central de la teoría Keynesiana del estancamiento económico es que estos tres factores del progreso se han debilitado, lo cual es característico en las economías altamente industrializadas han presentado siempre cantidades de ahorro muy considerables.

Al pronunciar la conferencia titulada "The End of Laissez Faire" en noviembre de 1924 Keynes afirmó... el liberalismo debía ser desechado, que para una nueva política era necesario en su trato filosófico ya que el móvil monetario como única razón de existir para los individuos o para las naciones, no debería predominar..." Por mi parte -afirmaba- creo en el capitalismo sabiamente manejado, posiblemente pueda llegar a ser más

---

(21) NAPOLEONI, Claudio.- ob. cit. P. 76

Cfr. KEYNES, John M.- Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1977 PP. 211 y ss.

eficiente para alcanzar los fines económicos que cualquiera de los otros sistemas que vislumbran; pero que en sí mismo en muchos aspectos extremadamente objetable...". (22)

Este autor atribuía al Estado un lugar económico aún más determinante de aquél que está implícito en la política anticíclica o estabilizadora.

#### **IV.- TEORIAS CONTEMPORANEAS.**

##### ***a).- Teoría de la Planificación***

Cuando las decisiones fundamentales vienen formadas por los sujetos económicos públicos, se está frente a una economía planificada, idea que inicia en 1920 el economista austriaco Von Mises; quien afirmó que una economía planificada no podría nunca funcionar en forma racional pues explica: puesto que el objeto de la economía en cualquier contexto institucional, es la más eficiente utilización de los recursos escasos en la persecución de ciertos fines, se sigue que cada economía para poder operar la selección que la eficiencia de la gestión requiere, tiene necesidad de que los recursos disponibles posean rigurosos índices de escasez, en ausencia de los cuales toda base para la consecución de la citada eficiencia resulta menor. (23)

---

(22) NUÑEZ, R. Ismael.- Las Influencias Filosóficas en Keynes.- Revista Economía Informa.- Facultad de Economía de la U.N.A.M. No. 193.- abril 1991 P. 27

(23) NAPLEONI, Claudio.- ob. cit. P. 133

Debe considerarse que una economía planificada puede aportar muy significativos resultados en términos materiales; pero también es menester preguntarse cuál ha sido el costo de dichos resultados y, como no es posible el cálculo, se entiende que lo observable es que se trata de evitar despilfarros excesivos como una forma de prevenir catástrofes económicas.

Hasta qué grado es posible practicar una economía planificada; basta mencionar, en tiempos recientes, la experiencia soviética que ha llegado al grado demasiado extremo de disolver el propio Estado, por haber practicado la política de una economía planificada.

### ***b).- Teoría del Subdesarrollo Económico***

Existen muchos indicadores y diversos criterios que identifican la teoría del subdesarrollo económico, no obstante el indicador con más frecuencia adoptado por los economistas es el de la renta por habitante.

La característica de las economías subdesarrolladas es la baja renta por habitante, a consecuencia de la baja productividad del trabajo, a su vez debida a los primitivos medios técnicos con los cuales el trabajo se combina en el proceso productivo.

Esta situación puede superarse mediante la acumulación de capital, derivada de un determinado exceso de la producción global sobre el consumo necesario para el mantenimiento y la reproducción de las fuerzas de trabajo. Sin embargo, este exceso es muy bajo lo cual establece un círculo vicioso de pobreza extrema.

Tal círculo cerrado condena a las economías atrasadas a una condición prácticamente estacionaria, la cual no tiene posibilidad de consolidarse debido a que el excedente de la producción sobre el consumo necesario es escaso y muchas veces se destina al consumo de lujo de las clases acomodadas.

Esas clases las forman los propietarios agrícolas y no burgueses emprendedores. Las clases ricas, en otras palabras podrían ser un elemento dinámico de la economía capitalista, representan uno de los obstáculos más fuertes para el desarrollo de las economías atrasadas.

El pensamiento económico contemporáneo ha evidenciado cómo la industrialización de los países atrasados no puede ser discutida sobre la base de la teoría clásica del Comercio Internacional, es por eso que se confió al Estado la tarea de eliminar aquellas estructuras institucionales que más se manifiestan como obstáculo en la realización del proceso de desarrollo; adaptándose, para tal efecto, vastas acciones de

reforma agraria y una adecuada regulación de las relaciones con el capital extranjero.

***c).- Los Problemas Actuales de la Economía Mundial***

Se analizan en este rubro los problemas que se presentan en las más diversas órdenes de la economía Mundial, puesto que es con este conjunto de problemas que el futuro pensamiento económico deberá enfrentarse.

Examinemos el problema referente a las economías altamente desarrolladas, para las cuales ha sido aplicada la tesis de que se encuentran en una fase de madurez o estancamiento.

En el sistema capitalista la tendencia es de reducción del salario al nivel de subsistencia, la cual ha quedado interrumpida hasta cierto punto por los logros obtenidos por la acción sindical de las clases trabajadoras.

Otra modificación se ha dado en lo referente a la distribución de la renta que se ha visto influenciada notablemente por aquel conjunto de políticas que son características de un gobierno democrático.

El problema planteado, las razones sobre él verdidas muestran cómo proviene de una distinta utilización mundial de los recursos a invertir no sea más que el problema para la escala

de posibilidades y conveniencias privadas; debe por lo tanto, ser necesariamente un problema de política económica del que se hagan explícitamente responsables los poderes públicos. Esto en los problemas suscitados por la sociedad opulenta vienen solicitando soluciones prácticas dirigidas a la ampliación de la esfera pública en comparación con la esfera privada.

En las observaciones de la propia economía americana se vienen haciendo cada vez más frecuentes las propuestas directas de comprometer seriamente al gobierno Federal en la preparación de ciertos servicios públicos, cuya dotación se opina que es insuficiente. Este gasto público solicita ya determinadas reformas básicas particularmente deficiente en algunas zonas.

Desde esta óptica podemos hablar de los requisitos que hacen posible un desarrollo de este tipo y apuntar hacia las causas que permiten que culmine exitosamente, así como señalar los aspectos que lo frenan.

El desarrollo capitalista de un país está indisolublemente unido al avance del proceso de industrialización, lo que a la postre significa una transformación continua de las fuerzas productivas, reflejada por profundas innovaciones técnicas, que producen aumento en la productividad del trabajo,

acrecentamiento en la división Social del trabajo e intensa modernización de la actividad económica.(24)

También en las economías planificadas se encuentran problemas, primero por confiar plenamente en la autoridad planificadora, que a menudo determina lo que ha de producirse; por lo que los fines de la planificación vienen, a medida cada vez mayor, especificados en términos de consumo. A este respecto, parece convincente la reciente experiencia de la ex Unión Soviética, donde los objetivos para un futuro inmediato venían descritos por la autoridad política de ese país preferentemente en términos de consumo por habitante. Empero los resultados nos ejemplifican las consecuencias de una economía planificada en extremo.

#### **V.- ANALISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS EN EL MUNDO.**

Para abordar este apartado es necesario recordar que el Estado es un ente jurídico político inmerso en la sociedad cuya finalidad es la de controlar y dirigir, las actividades del

---

(24) FUJIGAKI, Esperanza.- *La Revolución Industrial de Los Procesos de Industrialización en los Países Subdesarrollados.*- Revista Ensayos.- División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la U.N.A.M. volumen VIII No. 16.- México, 1992 P. 19

Cfr. SALINAS DE GORTARI, Carlos.- México en 1990: Esfuerzo para el Desarrollo de un Mundo Incierto.- Revista Ejecutivos de Finanzas.- México, diciembre de 1980 PP. 48 y ss.

conglomerado social, normando la convivencia de éste mediante un poder establecido sobre una población que habita un territorio determinado.

"Entendiendo así al Estado como sistema social que conduce y regula la vida del conjunto societario, no podemos dejar de observar que dicha vida comunitaria presenta una gran cantidad de relaciones de carácter económico, es decir, interacciones que realizan los miembros de la sociedad con motivo de las actividades tendientes a la satisfacción de sus necesidades. De modo tal que la función propia del Estado implica la normatividad y la conducción de las actividades económicas efectuadas por los hombres en el uso de la sociedad". (25)

Visto el Estado como un ente económico, conforme al párrafo transcrito, es entendible que cada país, por razón de su origen, su historia y sus relaciones con los demás sujetos de la comunidad internacional tiene peculiaridades en cuanto a sujeto instrumentados y regulados de actividades económicas

- (25) ANDRADE SANCHEZ, Eduardo.- *La intervención del Estado en la Economía.*- Colección "Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas".- Editado por la Coordinación de Humanidades de la U.N.A.M.- México, 1986 P. 4

Cfr. Grossmann, R. H. S.- *Biografía del Estado Moderno.*- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1986

Cfr. PAULANTZAS, N.- *Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno.*- Cuadernos de Pasado y Presente.- Córdoba R. A. 1975

Cfr. BUCI GLUCKSMAN, C.- *Gramsci y el Estado.*- Ed. Siglo XXI.- México, 1979

dependiendo, incluso, de su situación geográfica y sus relaciones con los organismos financieros internacionales.

En atención a las peculiaridades, de cada país en este apartado se hace un estudio comparativo de los sujetos pertenecientes a la Comunidad Económica Europea; de los países latinoamericanos, de tres países de América del Norte: Estados Unidos, Canadá y México y de cinco países del Sudeste de Asia.

***A).- Países de la Comunidad Económica Europea.***

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en Europa Occidental volvió a surgir, apoyada por nuevos motivos y razones, la idea la integración política y económica de un grupo de países que enfrentaban entonces una problemática similar, esto es, entre otras cosas la abrumadora preeminencia de los Estados Unidos en el mundo occidental y la de la Unión Soviética en el vecino continente asiático.

La Comunidad Económica Europea tiene como antecedentes:

1.- La convención Monetaria de Londres (BENELUX) firmada por Bélgica, Países Bajos (Nederland) y Luxemburgo, hecho acaecido en 1943.

2.- En 1944 esos mismos países firmaron la Convención Aduanera que sería la base de la verdadera unión económica, sin embargo debido a los efectos devastadores que en las economías dejó el término de la Segunda Guerra, los acuerdos se pusieron en práctica hasta el año de 1948.

Estas dos incipientes muestras de integración favorecieron la idea de unificación, incluso provocaron que Estados Unidos, quien pretendía establecer un bloque frente al avance del socialismo iniciara diversos planes de carácter económico y militar.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Continente Eurasiático inicia una nueva etapa comercial y con ese motivo los países desarrollados intentan ampliar sus mercados, razón suficiente para redoblar esfuerzos en aras de la integración Europea. (26)

Francia y Alemania auspiciaron un plan para unir la producción de carbón, acero, chatarra y hierro, mediante el cual se estableció una autoridad internacional con poderes especiales, derivada de la cesión de una parte de la soberanía de los países miembros; en una segunda etapa se integraron Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. En 1951 los seis países firmaron el tratado de París del cual emanó la Comunidad

---

(26) LOUIS, Jean Víctor.- *L'ordre Juridique Communautaire.- Col. Perspectives Europeennes; Bruxelles, 1988, P. 61*

Económica del carbón y del acero (CECA) tratado que entró en vigor en 1955.

Los mismos países en 1957 firmaron en Roma dos tratados (Tratados de Roma) entrando en vigor en 1958.

"Dentro del Tratado de Roma, se previó la gradual aproximación de los aranceles de los cuatro territorios aduaneros a la tarifa Exterior Común, siguiendo varias reglas".  
(27)

Los beneficios económicos aportados por la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, estimularon a los países miembros a intentar la misma fórmula hacia todas las actividades económicas, intentando además lograr una unidad política.

En marzo de 1957, al firmarse los tratados de Roma, mismos que entraron en vigor en el 1o. de Enero de 1958 se instituyeron dos organizaciones de trascendencia económico-comercial, a decir:

- 1.- La Comunidad Económica Europea, que aspiraba a crear una vasta zona económica que permitiera la expansión, la estabilidad y el incremento del nivel de vida.

- 2.- La Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) que pretendía que en Europa se usara la energía atómica con fines pacíficos.

El objetivo prioritario de Roma, que instituye la Comunidad Económica Europea, es crear un mercado común que reúna las características de un mercado interior (las características de un mercado interior son entre otras cosas, las siguientes: libre circulación de personas, mercancías y capitales; existencia de una moneda unificada; política fiscal y económica uniforme, etc. El caso ideal excluye el mantenimiento de fronteras fiscales...) pues bien, el ideal de un mercado interior se pretende conseguir de forma gradual y pragmática, tratando de obviar, con el máximo ahorro de esfuerzos, los principales obstáculos que impiden o dificultan la creación paulatina de esa nueva concurrencia entre las economías nacionales integradas. (28)

Una preocupación de la Comunidad Económica Europea, desde el principio ha sido un sistema fiscal de referencia para los países miembros; desde 1962 dispone de criterios básicos, referentes, entre otros al impuesto sobre la renta, impuesto sobre sociedades, impuesto sobre patrimonio e impuesto sobre sucesiones; impuesto sobre el valor agregado, impuesto sobre consumos específicos etc.

---

(28) CALLE SAIZ, Ricardo.- La Armonización Fiscal Europea un Balance Actual.- Editorial A.C.- Madrid, 1990 P. 12

La dificultad de unificar criterios en materia fiscal es evidente, pero ese logro ha servido a la Comunidad Económica Europea para fortalecer la integración al interior y hacia el exterior de ella, así lo expresa Ramón Tamames Gómez:

"Por otro lado es evidente que la C.E.E. fue capaz de ir configurando un complejo marco de relaciones exteriores, traducidas en acuerdos comerciales, preferenciales y de asociación, que convierten en socios económicos de la C.E.E. a más de setenta países de cuatro continentes. También la comunidad ha potenciado su presencia en entidades como el GATT y la UNCTAD, en la que es protagonista al lado de EEUU".

(29)

La comunidad Económica Europea, actualmente agrupa a doce países: Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido Alemania, España y Portugal cuya finalidad es su integración económica y política, usando como medios: zonas de libre comercio, unión aduanera y mercado común. Este a través de la unificación de las tarifas aduaneras entre los países miembros, el establecimiento de una tarifa única frente a países no miembros y la supresión de restricciones al movimiento de los Capitales y los trabajadores.

---

(29) TAMAMES GOMEZ, Ramón.- ob. cit. P. 203

En el Comercio internacional existen dos formas de liberación comercial o de apertura al comercio exterior siendo estas: La Integración Internacional la cual se regula dentro de un acuerdo comercial sobre aranceles conocido con las siglas GATT, cuyo objetivo es conceder el mismo trato comercial a todos los países miembros, a través del principio de la Nación más favorecida; y evitar las prácticas desleales dentro del comercio; el GATT es un conjunto de normas jurídicas internacionales a través de las cuales se regulan las prácticas comerciales del 90% del comercio internacional y el cual es suscrito voluntariamente por sus miembros.

El GATT (General Agreement of taxes and trade) o Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, se formó después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el comercio internacional se encontraba en serias dificultades, en la "Conferencia Internacional de Comercio y Empleo" que se celebró en la Habana Cuba en 1948, se elaboró la llamada "Carta de la Habana" en cuyo artículo 7o. disponía la creación de un organismo O.I.C. Organización Internacional de Comercio, que se encargaría de llevar a la práctica las normas sobre el comercio, esta carta no tuvo la ratificación necesaria por parte de los países para su entrada en vigor, y dicha organización no pudo ser creada en ese entonces.

Sin embargo los 23 países que firmaron la Carta de la Habana, decidieron realizar negociaciones tendientes a reducir las barreras arancelarias (de impuestos a las importaciones), y en Ginebra Suiza se firmó este acuerdo con el nombre de Acuerdo General sobre aranceles y comercio, GATT. acuerdo que suscribió México hasta 1986, iniciándose así la apertura comercial del país.

La otra forma de liberación comercial es La Apertura Comercial Regional, que es un acuerdo entre un número reducido de países, con el propósito de liberar el comercio entre los mismos. Ahora bien dentro de la apertura regional existen distintos acuerdos que van desde el Acuerdo de Preferencias Comerciales y de libre comercio mutuo, en los que la soberanía de los países involucrados queda salvaguardada, hasta la Unión Económica en la que los países miembros ceden parte de su soberanía puesto que se llega a la integración política; entre estos dos extremos se encuentran la Unión Aduanera y el Mercado Común.

- 1.- El Acuerdo de Preferencias Comerciales se establece cuando dos o más países convienen en reducir sus respectivas barreras arancelarias sobre todos los bienes que se comercian entre sí, salvo sobre los servicios de capital, pero sin reducir los aranceles que se aplican sobre los bienes provenientes de los demás países.
- 2.- El Acuerdo o Tratado de Libre Comercio se establece cuando dos o más países convienen eliminar las barreras arancelarias y casi la mayoría de las barreras no arancelarias en todos los bienes que se intercambian y en algunos

servicios de capital, pero manteniendo los aranceles originales con el resto de los países no miembros.

- 3.- La Unión Aduanera se integra cuando dos o más países acuerdan eliminar todos los aranceles, salvo en algunos servicios de capital, aplicando además un arancel común para todos los bienes externos provenientes de los países fuera de la unión aduanera. Tal es el caso de la Comunidad Económica Europea desde su inicio y hasta antes de 1992.
- 4.- El Mercado Común se establece cuando los países que forman una Unión Aduanera permiten además que entre los países miembros exista un libre movimiento de todos los factores de la producción; el ejemplo lo tenemos con la Comunidad Económica Europea en donde existe un sistema económico financiero global autónomo e independiente de las finanzas públicas de cada uno de los Estados miembros.
- 5.- La Unión Económica se forma cuando dos o más países que forman un mercado común, acuerdan ir más allá, unificando sus políticas financieras, monetarias e incluso las políticas socioeconómicas, con lo cual dichos Estados ceden parte de su soberanía; Bélgica, Holanda y Luxemburgo integran desde 1960 la Unión del Benelux la cual constituye la forma más completa de integración económica.

Con la finalidad de ampliar el panorama financiero de los países integrantes de la Comunidad Económica Europea, a continuación se realiza un estudio de cada uno de ellos, de acuerdo a puntos de referencia común, estimando que al final de dicho estudio se tengan a la vista indicadores de progreso deveniente a consecuencia de la organización.

Al analizar la situación financiera global de cada uno de los países que en este capítulo, se toman en cuenta once

indicadores de desarrollo a decir: Estadísticas financieras Internacionales.

## **Alemania**

Al referirnos a este país consideramos importante recordar que al final de la Segunda Guerra Mundial, Alemania queda dividida en dos Estados; por un lado el Estado alemán oriental independiente o República Democrática Alemana que se establece bajo los auspicios de la U.R.S.S.; por otro, los sectores estadounidense, Británico y Francés coadyuvan al establecimiento de la República Federal de Alemania (Alemania Occidental). Lo cual motivó que esta última (1961) construyera el Muro de Berlín: para evitar la fuga de orientales hacia el occidente a través de Berlín Occidental, pretendiendo además, marcar la separación física de las Alemanias.

El tres de octubre de 1990 Alemania volvió a ser un solo país, terminándose la división que forzosamente duró más de cuatro décadas. A esta nación unificada se refieren los datos que enseguida se anotan; no sin antes aclarar que la unión de las dos alemanias funde dos economías extremadamente distintas. La Occidental era la cuarta potencia económica mundial y la tercera del mundo capitalista, distinguiéndose por ser el mayor exportador del mundo, sus productos son abundantemente industriales. En cambio la Oriental tiene una industria totalmente estatizada y la agricultura es casi

colectivizada; con un Producto Interno Bruto ocho veces menor que la occidental y el valor de sus exportaciones es diez veces menor.

Actualmente Alemania Unificada tiene los siguientes datos:

- a) Area: 357,042 kilómetros cuadrados
- b) Población: 79.500.000 habitantes
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.7% tasa promedio.
- d) Renta per cápita: US \$ 20,750 (ex Alemania Occidental); US \$ 12,400 (ex Alemania Oriental).
- e) Producto interno bruto: US \$ 144 trillones.
- f) Inflación: 2.7% (ex Alemania Occidental 1990); 0.0% (ex Alemania Oriental, 1984).
- g) Tasa de desempleo: 6.41% (ex Alemania Occidental); 8.6% (ex Alemania Oriental).
- h) Analfabetismo: Insignificante.
- i) Educación Superior: 302 Universidades 1.718.769 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 13.% (ex Alemania Occidental); 6.7% (ex Alemania Oriental).
- k) Economía: Ex Occidental 42% del P.I.B. proviene de la industria: 8.% del comercio, 5% de la construcción, 5.5% de los transportes y comunicaciones, 14.9% de los servicios y 1.6% de la agricultura, pesca y extracción de madera. Ex

Oriental: 63.9% del P.I.B. proviene de la industria y minería; 8.7% del comercio y 11.3% de la agricultura. (30)

En lo posible las informaciones de las dos Alemanias se intentan unificar y sólo cuando los datos relacionados con la anterior división eran homogéneos, estables y del mismo año.

### **Bélgica**

Es uno de los países más desarrollados de la Comunidad, puede ufanarse de tener una baja inflación, un excedente comercial considerable, un crecimiento sostenido y un desempleo en regresión.

La consolidación presupuestaria es una condición favorable para que Bélgica pueda sacar ventaja de su programa de crecimiento proyectado para 1995, debido a su tradición de políticas exteriores no restrictivas.

Este país es uno de los principales impulsores de la cooperación en Europa; es la sede de EURATON, C.E.E.,

---

(30) **Cfr. Estadísticas Financieras Internacionales.-** Publicación del Fondo Monetario Internacional 1989-1992

**Cfr. The World in Figures 1992**

**Cfr. Anuario FAO de Producción 1990**

**Cfr. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1992.-** Banco Mundial Monthly Bulletin of Statistics

**Images Economiques du Monde 1990**

Unión Económica de Benelux y OTAN; organizaciones de las que es miembro-fundador.

Conforme a los once indicadores aplicados en este estudio, se analiza ahora, la situación económica de Bélgica:

- a) Area: 30.519 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 9.907.000
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.1%
- d) Renta per cápita: US \$ 16,220.
- e) Producto Interno Bruto: US \$ 162,026 billones.
- f) Inflación 4.4% (1990).
- g) Tasa de desempleo: 9.8%
- h) Analfabetismo: Insignificante
- i) Educación Superior: 18 universidades, 104,265 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 15%
- k) Economía: Su economía es diversificada, basada especialmente en la industria y comercio, exporta más del 70% de su producto nacional bruto. (31)

A partir de 1980, la crisis financiera internacional afectó las industrias siderúrgicas y de minas, que fueron forzadas a aplicar planes de reestructuración para reducir la producción. A consecuencia de esto el desempleo alcanzó 14.4% en 1984;

---

(31) *Ibidem*

en 1986 el 10.5% y para reducir el déficit público se implementó un amplio programa de austeridad que incluyó aumento de impuestos y cortes en la salud, educación y seguridad Social.

### **Dinamarca**

Dinamarca fue miembro-fundador de la OTAN y del Consejo Nórdico. En 1973 fue admitido en la Comunidad Económica Europea. Cabe destacar que su forma de gobierno es monárquica, el Poder Legislativo es unicameral. Su nombre oficial es Reino de Dinamarca.

Dinamarca tiene uno de los niveles de vida más altos del Mundo, posee una economía basada principalmente en pequeñas empresas agrícolas industriales. Las exportaciones de las manufacturas constituyen la principal fuente de divisas del país, a pesar de los recursos minerales y de materias primas en su territorio. Depende en gran parte de la importación de petróleo, aun cuando se han descubierto grandes yacimientos en el Mar del Norte.

Para contrarrestar la crisis del petróleo, se congelaron los salarios y la reducción de beneficios sociales. En 1987 se estableció un acuerdo entre trabajadores y el gobierno fijando la reducción de la jornada semanal de trabajo de 39 a 37 horas.

Siguiendo la comparación basada en los indicadores que se han señalado para los otros países, tenemos la siguiente información:

- a) Area: 43.092 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 5.135.409
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.1%
- d) Renta per cápita: US \$ 8.470
- e) Producto Interno Bruto: Dato no disponible
- f) Inflación: 0.4%
- f) Tasa de desempleo: 9.4%
- h) Analfabetismo: 1%
- i) Educación Superior: 5 universidades, 93.895 alumnos
- j) Presupuesto empleado en educación: 8.2%
- k) Economía: 18.6% del Producto Nacional Bruto viene de la industria; 4.5% del comercio, 74.6% de la agricultura y de la pesca. (32)

Destaca el dato de que este país tiene uno de los niveles más altos de vida y una muy baja tasa de crecimiento demográfico, esto implica que, sin que haya ninguna relación de dependencia entre esas cifras, es explicable que cuanto menor habitantes haya, los recursos proporcionalmente, son más abundantes por cada habitante.

## **España**

El ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, cuyas negociaciones se inician en 1979, fue la gran prioridad de la política externa del gobierno de Felipe González.

Las conversaciones tuvieron obstáculos vinculados a la comercialización de los productos agrícolas y pesqueros españoles, más baratos que los inducidos por la Comunidad, y al libre tránsito de trabajadores de nacionalidad española en los demás países miembros, donde los niveles de vida, con excepción de Grecia, son más elevados que en España. El Ingreso de España a la Comunidad Económica Europea ocurrió el primero de enero de 1988.

De España se aporta los siguientes datos:

- a) Area: 504.782 kilómetros cuadrados
- b) Población: 39,321.604 habitantes
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.3%
- d) Renta per cápita: US \$9.150
- e) Producto interno Bruto: US \$358.3 billones
- f) Inflación: 7%
- g) Tasa de desempleo: 15.4% La mayor de Europa
- h) Analfabetismo: 3%

- i) Educación Superior: 37 universidades 1,009.521 alumnos
- j) Presupuesto empleado en educación: 5.0%
- k) Economía: 49% de Producto Interno Bruto proviene de la agricultura, 27% de la industria, 59.7% del comercio y el resto de otras actividades. (33)

España, menos desarrollada que la mayoría de sus vecinos europeos, viene aplicando un plan de reestructuración y modernización de su industria, en especial de los sectores naval, textil y siderúrgico. El cierre de varios astilleros y fábricas, con la pérdida de miles de empleos, confrontó al gobierno con los sindicatos en un país que ya tiene el nivel de desempleo más elevado de Europa. A pesar de esto la economía española viene creciendo regularmente y presentó en 1988 uno de los más altos índices de crecimiento del Producto Interno Bruto en Europa. La entrada a la Comunidad Económica Europea, atrajo inversiones extranjeras, en especial Japonesas, quienes aprovecharon la mano de obra barata y el acceso de España al mercado europeo, fortaleciendo a la industria.

### **Francia**

Miembro fundador de la Comunidad Económica Europea, Francia también participa en la organización de Tratado del Atlántico Norte (O.T.A.N.), aunque está alejada de la estructura

---

(33) *Ibidem*

militar de la organización desde 1966. Todavía sigue la tradicional independencia francesa en cuanto a Estados Unidos y al tercer mundo, pero apoyando al bloque accidental ante la extinta Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.

Francia es una de las principales naciones del mundo desarrollado, posee sólida estructura industrial y es la mayor productora agrícola de Europa Occidental, además de ser uno de los cinco mayores exportadores del mundo, gracias al papel desempeñado después de la Segunda Guerra Mundial por las empresas estatales.

En comparación con los otros miembros de la Comunidad, Francia presenta las cifras siguientes:

- a) Area: 583,965 kilómetros cuadrados
- b) Población: 56,160.00
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.4%
- d) Renta per cápita: US \$ 17,830
- e) Producto interno bruto: US \$ 1 trillón
- f) Inflación: 3.4%
- g) Tasa de desempleo: 9%
- h) Analfabetismo: 1%
- i) Educación Superior: 72 universidades, 1.040.949 alumnos
- j) Presupuesto empleado en educación: 6.8%

- k) Economía: 3.5% de producto interno bruto proviene de la industria, 22% del comercio, 8.6% de la construcción y 65% de la agricultura. (34)

Desde el final de la década de los 50, el país en estudio presenta un significativo crecimiento económico y disfruta de uno de los más altos niveles de vida europeos. Pero la agricultura y la industria se han afectado por la competencia internacional y la necesidad de importación de petróleo. El crecimiento industrial que prácticamente se había estancado en 1979 empezó a recuperarse en 1986 (1.8%) y alcanzó un alto índice en 1988 (3.7%). En 1989 se publicó el décimo Plan Nacional, que cubre el período de 1989 a 1992, y que prevé una tasa de crecimiento económico de 2.5% por lo menos para restringir el aumento del desempleo y aumentar las inversiones y la explotación. En este plan será implementada una reforma completa del sistema fiscal, para atraer más capitales a Francia y convertir a París en un gran centro financiero internacional.

### **Grecia**

País semiindustrializado y dependiente de la agricultura, Grecia exhibe altas tasas de inflación y desempleo para los patrones europeos. Ni aun las ventajas que sus productos tienen en los mercados de la Comunidad Económica Europea logran reducir el déficit de la balanza de pagos, causado por la dependencia de la importación de petróleo.

Grecia tiene el más bajo nivel de vida en relación a los demás miembros de la Comunidad, dato que guarda estrecha relación con las cifras que se anotan en seguida:

- a) Area: 131.957 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 10.020.000
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.4%
- d) Renta per cápita: US \$ 3.680
- e) Producto interno bruto: US \$ 53.6 billones
- f) Inflación: 13.7%
- g) Tasa de desempleo: 7.6%
- h) Analfabetismo: 6.8%
- i) Educación superior.: 16 universidades y 73 Instituciones técnicas con 197.808 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: dato no obtenido
- k) Economía: 15.7% del producto interno bruto, proviene de la agricultura, 17.8% de la industria y 13.5% del comercio; el turismo es una actividad importante y en expansión. (35)

A efecto de combatir los múltiples problemas económicos desde 1985 se adoptó un programa de estabilización económica (reducción de los gastos del gobierno, virtual congelamiento de salarios, devaluación del dracma, restricciones a las importaciones) que, en los dos años de su

aplicación, disminuyó la inflación y el déficit en la balanza de pagos, pero provocó una caída en el nivel de vida de la población en más del 10%. El resultado fue una ola de protestas y huelgas de los trabajadores que culminó en el mes de marzo de 1989 con una huelga general de 24 horas; problema que si bien es cierto no se han solucionado del todo, si se han atacado mediante el programa mencionado, el cual se intenta continuar hasta que sea necesario.

## **Irlanda**

Este país afronta como problema grave el de desempleo que alcanza el 18.5%, uno de los mayores índices de Europa, obligando a más de 40.000 personas, en su mayoría jóvenes, a buscar una vida mejor en el extranjero. Un fuerte aliado en el combate al desempleo son los recientes descubrimientos de petróleo, gas natural, además del turismo, que en los últimos años se transformo en una de las principales fuentes de divisas para el país.

De Irlanda se conocen los datos siguientes:

- a) Area: 70.283 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 3,503.000 habitantes
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 1.2%
- d) Renta per cápita: US \$ 8.500

- e) Producto interno bruto: US \$ 30 billones
- f) Inflación: 3.4%
- g) Tasa de desempleo: 18.5%
- h) Analfabetismo: insignificante
- i) Educación Superior: 7 universidades y 20 escuelas aisladas del nivel superior con 59.088 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 11.3%
  
- k) Economía: 10% del Producto interno bruto, proviene de la agricultura y de la pesca, 37.5% de la minería, industria, 18.27% del comercio y servicios. El turismo se desarrolla en 1987 año en que 2,662.000 personas visitaron este país. (36)

La agricultura, antes el sector más importante de la economía, fue sobrepasado por el sector industrial. Los Estados Unidos es el mayor inversionista extranjero con 325 compañías instaladas en este país, seguido por Gran Bretaña y Canadá.

Pese a la expansión industrial, Irlanda tiene graves dificultades económicas y financieras, y para afrontarlas ha desarrollado un plan de austeridad económica.

## **Italia**

La actividad política externa de Italia se concentra en Europa, sin embargo, aun cuando es miembro de la Comunidad

---

(36) *Ibidem*

Económica de su continente, en cuestiones de seguridad se alinea con Estados Unidos. No obstante en los últimos años Italia ha enfatizado sus demostraciones de una cierta dependencia con relación a la política estadounidense, como se comprobó en el episodio de Achille Lauro que afectó un poco las relaciones entre los dos países.

El rápido crecimiento vivido por Italia después de la Segunda Guerra Mundial, se concentró principalmente en el norte del país. Por eso, el desarrollo y la integración del sur aún están entre los principales retos para el gobierno de este país.

En Italia existe el problema de la "economía sumergida", o sea pequeños establecimientos familiares e industrias caseras que funcionan clandestinamente sin pagar impuestos, que según estimativos, es equivalente a un tercio de la renta nacional.

De los indicadores tomados como referencia, Italia presenta los siguientes datos:

- a) Area: 301.279 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 57.700.000 habitantes.
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.2%
- d) Renta per cápita: US \$ 15.150
- e) Producto interno bruto: US \$ 871.9 billones.
- f) Inflación: 11.0%

- g)** Tasa de desempleo: 11.0%
- h)** Analfabetismo: 2.9%
- i)** Educación Superior: 82 escuelas con 1,288.881 alumnos
- j)** Presupuesto empleado en educación: 8.3%
- k)** Economía: 27.3% de producto interno bruto proviene de la industria, 5.27% de la agricultura, 7.6% de la construcción, 15.57% del comercio y 6.5% de los transportes y comunicaciones; el turismo también es una importante fuente de divisas; se calcula que un tercio del producto interno bruto proviene de la "economía subterránea", pequeños negocios familiares que no pagan impuestos y no existen legalmente. (37)

## **Luxemburgo**

Luxemburgo es miembro fundador y una de las sedes de la Comunidad Económica Europea, de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y de Euratom. Su principal asociado es Bélgica, con quien tiene un trato de unión comercial vigente desde 1921.

Este país ha tenido un extraordinario crecimiento económico basado principalmente, en la explotación de los depósitos de mineral de hierro del sur del país, que posibilitaron el desarrollo de la industria siderúrgica. Esas reservas se agotaron en 1981 y el sector, que aún hoy emplea el 12% de la mano de obra, pasó a utilizar materia prima importada, lo que comprometió su realización. Gracias a las políticas de atraer bancos

(37) *Ibidem*

extranjeros iniciada en la década de los setentas para compensar la pérdida de importancia de la siderúrgica, 127 bancos se establecieron en el país a fines de 1987, permitiendo que la recaudación de impuestos permaneciera elevada y el desempleo reducido.

De Luxemburgo se conocen las siguientes cifras:

- a) Area: 2.586 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 378.400 habitantes.
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.2%
- d) Renta per cápita: US \$ 24.860
- e) Producto Interno Bruto: Dato no disponible
- f) Inflación: 3.7%
- g) Tasa de desempleo: 2.5%
- h) Analfabetismo: insignificante
- i) Educación superior: una universidad con 3.024 alumnos
- j) Presupuesto empleado en educación: 13.9%
- k) Economía: 2.6% del producto interno bruto proviene de la agricultura, 29.8% de la industria, 16% del comercio, 5.6% de los transportes y de las comunicaciones y el resto de otras actividades. (38)

## **Holanda**

El nombre oficial es Reyno de los Países Bajos, cuya capital es Amsterdam, aunque la sede del gobierno está en La Haya.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, Holanda abandonó su neutralidad y se integró a la O.T.A.N.. Desde ese tiempo inicia una rápida industrialización, al mismo tiempo que recuperaba su tradicional posición de importante centro comercial y financiero. El aprovechamiento de grandes reservas naturales, las mayores de Europa Occidental, en el final de la década de los cincuenta, fue una vital contribución para el desarrollo industrial local, que absorbió la mano de obra disponible, resultante de la mecanización de la agricultura. Pero el choque del petróleo y la caída de los ingresos de la venta del gas natural trajeron graves problemas a la economía y provocaron uno de los más altos niveles de desempleo de la Comunidad Económica Europea, forzando al gobierno a empeñarse en una política de austeridad económica.

Los datos indicadores de Holanda son los siguientes:

- a) Area: 33.936 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 14.943.486 habitantes.
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.5%
- d) Renta per cápita: US \$ 16.010

- e) Producto interno bruto: US \$ 237.4 billones
- f) Inflación: 2.5%
- g) Tasa de desempleo: 7.5%
- h) Analfabetismo: insignificante
- i) Educación superior: 13 universidades con 160.000 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 14.8%
- k) Economía: 21.2% del producto interno bruto proviene de la industria, 4.6% de la agricultura, 16.2% del comercio y 24% de las exportaciones. (39)

## **Portugal**

Portugal emergió después de los casi cincuenta años de dictadura de Salazar como el país más pobre de Europa. Debido a que el clima de inestabilidad de los primeros años de democracia las inversiones extranjeras se estancaron y dos de las primeras fuentes de divisas del país, el turismo y los giros de los trabajadores emigrados, disminuyeron sensiblemente. Además de ello, la independencia de las colonias africanas eliminó la única fuente de materias primas baratas del país, carente de recursos minerales. Al mismo tiempo cerca de 8000.000 personas regresaron de la antigua Africa Portuguesa agudizando el problema del desempleo. Estos factores coincidieron con el inicio de la crisis del petróleo, que

---

(39) *Ibidem*

desequilibró totalmente la balanza comercial, provocando el endeudamiento externo.

Para abatir esa situación del país adoptó una política de austeridad e hizo dos acuerdos con el F.M.J. en 1979 y 1983. La admisión de Portugal en la Comunidad Económica Europea data del primero de enero de 1988. A Partir de este año después de haber caído a menos de 9%, la inflación volvió a subir (12.2% en 1988), reduciendo el poder adquisitivo de los trabajadores y provocando una ola de huelgas y protestas sindicales.

La situación económica financiera podemos apreciarla en datos concretos que a continuación se anotan:

- a) Area: 92.072 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 10.467.000 habitantes.
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.6%
- d) Renta per cápita: US \$ 4.260
- e) Producto interno bruto: US \$ 44.006 billones.
- f) Inflación: 12.9%
- g) Tasa de desempleo: 4.5%
- h) Analfabetismo: 14%
- i) Educación superior: 99 instituciones públicas de enseñanza superior con 96.709 alumnos.

- j) Parte del presupuesto empleado en educación: 9.7%
- k) Economía: 8.9% del producto interno bruto proviene de la agricultura, 30.7% de la industria y minería, 20.4% del comercio y el resto de otras actividades. (40)

Es necesario agregar que la admisión de Portugal a la Comunidad Económica Europea absorbió la mayor parte de la atención de la diplomacia portuguesa en los últimos años, ya que innumerables obstáculos tuvieron que ser removidos. Portugal es miembro de la O.T.A.N. y mantiene relaciones amistosas con Estados Unidos que poseen una base en la isla Terceira, en las Azores.

### **Gran Bretaña**

El nombre oficial de este país es Reyno Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte.

Siendo aún una de las principales naciones del mundo industrializado, Gran Bretaña no logró equiparar el ritmo de crecimiento de sus vecinos europeos después de la Segunda Guerra Mundial. Con una estructura industrial obsoleta ineficiente y problemas de desempleo, agravados por la política antiinflacionaria adoptada por el gobierno conservador, el país está entre los de menor renta per cápita de la Comunidad Económica Europea.

---

(40) *Ibidem*

Se anotan en seguida los datos que aportan los indicadores que se han venido aplicando en este estudio comparativo.

- a) Área: 258.256 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 57.236.200
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.2%
- d) Renta per cápita: US \$ 14.570
- e) Producto interno bruto: US \$ 834.16 billones.
- f) Inflación: 9.5%
- g) Tasa de desempleo: 7.4%
- h) Analfabetismo: 1%
- i) Educación superior: 46 universidades y 534 instituciones, con 745.902 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 3.2%
- k) Economía: cerca de 19% del producto interno bruto proviene de la industria, 12% de la agricultura y pesca 3.6% de la minería, 7.3% de los transportes y comunicaciones y 14% del comercio; el turismo es una importante fuente de divisas (13.6 millones de visitantes al año). (41)

Irlanda del Norte es considerada la región menos desarrollada de la Gran Bretaña; también se le conoce como Ulster, fuera de esta excepción, el Reyno Unido es un país progresista que, aun cuando tiene múltiples problemas financieros como por ejemplo, la inflación que en 1980 llegó a superar el 20%, tiene

también un fuerte sector de servicios a través de la entrada de divisas, ya que Gran Bretaña es el segundo mayor acreedor internacional, después de Japón.

Los problemas que cada uno de los países de la Comunidad Económica Europea, ha tenido que enfrentar sin de muy variada índole, tales como la inflación, el desempleo, déficit en la balanza de pagos, economía subterránea, huelgas, estructura industrial inoperante etc. Sin embargo la tendencia de los integrantes de la Comunidad es de progreso y estabilidad económica, política y social.

La mayoría de estos países han elevado su nivel de vida y su general, han mejorado sus relaciones de producción y de comercialización, en el mercado interior de cada uno y en el mercado de la Comunidad y de otros países no miembros.

No debemos olvidar por ejemplo que Alemania Occidental, ante de la unificación es la cuarta potencia económica del mundo y la mayor exportadora del mundo. La solución al problema financiero lo resolvió, entre otras cosas, con la planificación de la industria nacional.

La exportación es una de las formas indicadoras de progreso, tal es el caso de Bélgica que exporta más del 70% de su producción desde 1980, este es uno de los países más

desarrollados de la comunidad, aplica ante otras medidas, políticas económicas no restrictivas.

En Dinamarca se encuentra uno de los niveles de vida más altos del mundo, logrado a través de la exportación de manufacturas, actividad que representa su principal fuente de divisas. Como medida de incentivación poblacional ha reducido la jornada de 39 a 37 horas semanales; aun cuando en un principio tuvo que congelar salarios y reducir los beneficios sociales.

En Francia es uno de los principales naciones del mundo desarrollado, gracias a la sólida estructura industrial y su enorme producción agrícola, la mayor de Europea Occidental. Es uno de los cinco mayores exportadores del mundo.

En la Comunidad Económica Europea encontrando también países que aún no logran el desarrollo económico deseado entre ellos contamos a España, Grecia, Irlanda, Portugal y Gran Bretaña. Sin embargo cada uno está tratando de encontrar la forma de lograr el éxito económico.

Para alcanzar esa meta se ha iniciado una lucha contra la economía subterránea, en el caso de Italia, implantación de un plan de austeridad en Portugal, Irlanda inicio de una política antiinflacionaria en Gran Bretaña. Es decir, no existe una fórmula general aplicable, en todos los países, cada uno pone

en práctica soluciones distintos. Luxemburgo por ejemplo, a partir de 1970 atrajo bancos extranjeros, con eso logró una recaudación elevada y redujo el desempleo; Holanda aprovechando sus grandes reservas naturales y su abundante mano de obra logró convertirse en un centro comercial y financiero de muy considerable importancia.

### ***B).- Países de América Latina***

Al abordar el análisis comparativo de las Finanzas Públicas de los países Latinoamericanos, es necesario aclarar que se recabó información de dieciséis países de América, tratados indiscriminadamente en orden alfabético, los cuales, sin excepción alguna pertenecen al Tercer Mundo, dicho de otra manera, son países subdesarrollados, en vías de desarrollo o atrasados.

El Tercer Mundo es la designación usada para referirse a un tercer bloque distinto del comunista y capitalista. En suma el Tercer Mundo está integrado por países subdesarrollados en todos los continentes. (42)

El creador de la demonización, "Tercer Mundo", es el profesor Alfred Sauvy, que en 1952, en la época de la Guerra Fría, acuñó esa frase para distinguir a los países subdesarrollados y no

(42) RAMÍREZ BRUN, José Ricardo.- *El Tercer Mundo: Pasado, Presente y Perspectivas.*- Colección "Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas".- Ed. U.N.A.M.- México, 1985 P. 3

alineados que permanecían fuera de los bloques existentes. Hoy el "Tercer Mundo" son todos aquellos países subdesarrollados que en algún momento de su historia han sido explotados económicamente, convirtiéndose en víctimas de la denominación ideológica y por consecuencia no integrados debidamente a la cooperación económica internacional. (43)

Es posible distinguir un país subdesarrollado, entre otras cosas, por la no explotación óptima de todos los recursos económicos y humanos disponibles. Para caracterizar el subdesarrollo se usan varios criterios entre los que destaca la renta nacional. En efecto, para formular una opinión sobre el grado de desarrollo y los progresos de un país durante un período determinado es preciso evaluar las realizaciones de tres elementos:

- 1) Producción global de bienes y servicios.
- 2) Nivel de vida de los habitantes.
- 3) Cambios producidos en la capacidad económica de proveer en el futuro bienes y servicios necesarios.

De los tres indicadores precitados, el de la producción global de bienes y servicios, que se expresa en el Ingreso Interno Bruto, es el indicador más aceptable para un país y para distinguir un país poco desarrollado de uno más desarrollado.

(43) *Idem* PP. 4 y 5

Este método lo siguen usando los servicios económicos de la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales. En todo caso el PIB determina el nivel de vida de la población incluyendo los llamados mínimos de bienestar, de tal suerte que el avance o retroceso del PIB y su distribución es el parámetro para encasillar que el nivel de ingreso por habitantes es el que se considera para que un país pueda ser clasificado como subdesarrollado. En 1969 el Banco Mundial fijó una línea divisoria en el nivel de 500 dólares.

Los principales indicadores económicos, sociales y políticos para intentar una configuración más precisa del tercer mundo, serían las siguientes:

- 1) Ingreso per cápita inferior a los 500 dólares actuales.
- 2) Alto crecimiento demográfico;
- 3) Elevadas tasas de analfabetismo;
- 4) Serios problemas de subalimentación y nutrición y por consecuencia defunciones prematuras;
- 5) Industrialización lenta y tardía; dependiente y subordinada;
- 6) Niveles elevados de subempleo y desempleo;
- 7) Monoproducción y monoexportación.

Bajo esta tesitura iniciamos el estudio comparativo de los países latinoamericanos cuyas peculiaridades nutren suficientemente la realidad existente en toda la América Latina.

## **Argentina**

La prosperidad argentina empezó en el siglo XIX con la venta en el exterior de sus productos agrícolas. Los beneficios obtenidos, en buena parte fueron, aplicados en la implantación de una sólida infraestructura y en el perfeccionamiento de productos de exportación. En ganadería y agricultura obtuvo grandes beneficios. El trigo, el ganado y el petróleo generaron en el país un alto nivel de vida hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando exportó alimentos a aliados y nazis.

En los años 50 el gobierno de Perón intentó la industrialización a expensas de la agricultura y ganadería; la mala administración del proceso, unida a la corrupción y al gigantismo estatal, condujo al país a la crisis de los años 60. La situación se agravó con la dictadura militar. A todo esto se unió la pesada deuda externa, que no fue utilizada para inversiones en la infraestructura y es la actualmente la tercera más grande en volumen de América Latina.

La agudización de la crisis económica interna se manifiesta después de la Guerra de las Malvinas y el regreso a la democracia a causa de la continua devaluación de los

productos de exportación y, cuando la inflación había alcanzado niveles estratosféricos (1985) el Presidente Raúl Alfonsín, decretó el Plan Austral con el cual se controló la inflación por un tiempo. Pero después de nueve meses la recesión se agrava con el PIB bajando a niveles similares de los de 1970, el desempleo aumentó y el poder adquisitivo de los trabajadores cayendo, lo que provocó también la continua fuga de capitales al exterior.

Al pasar el cargo a Carlos Saúl Menem en 1989, Raúl Alfonsín había perdido completamente el control de la economía, con una hiperinflación de 196.6% (julio de 1989, sin embargo en la inflación bajo al 40% en agosto, 9.7%, septiembre y 5.6% en octubre). Lo interesante es la forma tan irregular y precipitada con la que ocurren los desajustes económicos en este país. Lo que está haciendo Raúl Menem, actualmente, es desincorporar las empresas estatales que emplean la sexta parte de la población del país, como una medida neoliberada de la economía.

De Argentina se conocen los datos siguientes:

- a) Area: 2,766.989 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 32,300.000
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 1.4%
- d) Renta per cápita: US\$ 2.160

- e) Producto interno bruto: US\$ 83.4 billones
- f) Inflación: sin considerar los 196.6% de julio de 1989 la tasa acumulada es de 2.767.14%
- g) Tasa de desempleo: 5,2%
- h) Analfabetismo: 4.5%
- i) Educación Superior: 52 universitarios con 664,200 alumnos
- j) Presupuesto empleado en educación: 9.3%
- k) Economía: 43% del Proyecto interno bruto proviene de la industria 13% de la agricultura y pesca, 14.5% del comercio, 4.5% de los transportes y comunicaciones y el resto de otras actividades. (44)

## **Belice**

La economía de Belice se basa en la agricultura, especialmente en la producción de caña de azúcar y cítricos. Luego de dos años de severa crisis económica inició un período de recuperación económica en 1987. El mismo año, el gobierno obtuvo del Banco Mundial y otras entidades, incentivos para la producción de bananos, papayas, piñas, soya, coco y la cría

---

(44) Cfr. Estadísticas Financieras Internacionales.- Publicación del Fondo Monetario Internacional 1989-1992

Cfr. The World in Figures 1992

Cfr. Anuario FAO de Producción 1990

Cfr. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1992.- Banco Mundial Monthly Bulletin of Statistics

Images Economiques du Monde 1990

de camarones. Otros proyectos agrícolas y de educación fueron apoyados por Estados Unidos y Gran Bretaña.

A pesar de que Belice forma parte de América Central, tiene mayor afinidad con las islas de lengua inglesa del caribe, de las que recibe apoyo, principalmente en relación al problema de independencia aún no reconocida por Guatemala.

En cuanto hace a su comercio exterior, Belice exporta azúcar, vestuario, frutas cítricas y productos forestales; importa, vehículos, material de construcción, petróleo, textiles y maquinaria. Ha estrechado lazos comerciales con Estados Unidos, Gran Bretaña, Antillas Holandesas y México, entre otros.

Los datos financieros de Belice, en general, son los siguientes

- a) Area: 22.965 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 190.000 habitantes.
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 2.8%
- d) Renta per cápita: US\$ 1,600.
- e) Producto Interno Bruto: US\$ 294 millones.
- f) Inflación: 2.3%
- g) Tasa de desempleo: 14%
- h) Analfabetismo: 7%

- i) Educación Superior: 8 Instituciones con 1,170 alumnos de nivel medio Superior.
- j) Presupuesto empleado en educación: 11.8%
- k) Economía: 18.4% del producto interno bruto proviene de la agricultura, 12.1% de la industria, 18% del comercio y el resto de otras actividades. (45)

## **Bolivia**

Con una inflación promedio del 14% anual, Bolivia, hasta agosto de 1990 creía haber saneado sus finanzas, puesto que en 1985 había llegado a 25.000%, sin embargo no llegaban a su territorio inversiones extranjeras, y lo que es peor aún; con una renta per cápita de US\$ 700 país continuaba siendo uno de los más pobres de América Latina.

En gran parte la economía boliviana depende de las exportaciones de estaño, gas natural y coca; razón por la cual defiende una política de mayor integración; concluye varios acuerdos para pagos de deudas con Brasil y Argentina. La continuidad de la inflación en el primer año del Gobierno de Paz Zamora favoreció las negociaciones bolivianas sobre la deuda externa, pero el proceso de ajuste iniciado en 1985 aún no fue suficiente para estructurar el crecimiento hasta el punto de superar el desempleo, el subempleo y la utilización de mano de obra infantil.

---

(45) *Ibidem*

Se intentan las inversiones brasileñas en el cultivo de soya que podría ser una alternativa para la coca, aun cuando en Bolivia existe la idea generalizada de que eliminar la coca, sin una alternativa tan redituable como ella, es destruir al país.

Bolivia tiene una economía sostenida por la producción agrícola, la industrialización; aún está lejana y sus expectativas de progreso dependen en mucho de sus exportaciones.

Los datos económicos son los siguientes:

- a) Area: 1,098.581 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 7200.000 habitantes.
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 27%
- d) Renta per cápita: US\$ 600
- e) Producto Interno Bruto: US\$ 4.301 billones
- f) Inflación: 8.1%
- g) Tasa de desempleo: 8.1%
- h) Analfabetismo: 25.8%
- i) Educación Superior: 25 a instituciones de enseñanza superior con 78.836 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 18.0%

- k) Economía: 27.6% del producto interno bruto proviene de la industria, 22.6% de la agricultura, 49.8% del comercio, 11.8% de las finanzas, 4.9% de la minería. (46)

## **Colombia**

La antigua disputa con Venezuela sobre los límites entre los países en el golfo de Venezuela, todavía no han sido solucionada. Nicaragua reivindica la posesión de los archipiélagos de San Andrés y Providencia. localizados en su costa atlántica. Las relaciones con Estados Unidos del que Colombia es tradicionalmente aliada, pasaron por un período de gran tensión debido a las alianzas de muerte hechas por narcotraficantes durante la gestión de Belisario Betancourt, pese a eso los dos gobiernos vienen intensificando el combate al comercio de estupefacientes.

Aunque altamente afectada por la violencia política, que le trae grandes perjuicios, la economía colombiana ofrece uno de los panoramas menos desanimados del continente. Es un gran productor de café (16 % de las exportaciones mundiales), carbón (40 % de las normas conocidas en Latinoamérica), esmeraldas y la producción de petróleo provee el mercado nacional y también cubre el 20 % de las exportaciones. La deuda externa de US \$ 1.65 billones más de dinero nuevo permiten al país el mantenimiento de sus reservas en moneda extranjera. El país viene creciendo desde el comienzo de los

---

(46) *Ibidem*

años 80, alcanzando una tasa de 5.5 % en 1987, que decayó a 4.2 % en 1988. En los últimos diez años el crecimiento de la población se redujo a la mitad, la expectativa de vida aumentó a 65 años y el índice de alfabetización se acerca al 90 %.

Bajo esta condición se analizan los indicadores de desarrollo de este país.

- a) Area: 1'141,748 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 32'300.000
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 1.9 %
- d) Renta per cápita: US\$ 1.240
- e) Producto nacional bruto: US \$ 38.6 billones.
- f) Inflación: 32 %
- g) Tasa de desempleo: 40.7 %
- h) Analfabetismo: 10 %
- i) Educación superior: 238 universidades con 457,834 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 20.4 %
- k) Economía: 16.7 % del Producto Nacional Bruto proviene de la agricultura (café del cual el país es el 2do. productor mundial, arroz, algodón, papa, banano y azúcar), 20 % de la industria (alimentos, textiles, productos químicos, productos de metal y maquinaria), 16.5 en minerales, construcción energía; y 46.4 % en comercio y servicio.(47)

---

(47) *Ibidem*

## **Costa Rica**

La política externa fue dominada en los últimos diez años por las relaciones con Nicaragua y Estados Unidos. Durante el Gobierno de Reagan, Washington presionaba a San José a abandonar la neutralidad y adoptar una política más claramente antisandinista, mientras que Managua exigía que el país prohibiera que los rebeldes exiliados nicaragüenses utilizaran su territorio para atacar el sur de Nicaragua. En 1987 cuando Costa Rica ya apoyaba el Grupo de Contadora, presentó en 1987 el llamado Plan Años de Paz para Centroamérica que después fue firmado (Plan Esquipulas) por Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica. En 1989, en este país se llevó a cabo una reunión cumbre de presidentes americanos para discentir sobre el desarrollo, desarme, democracia, drogas, deuda externa y desforestación.

En 1989 había indicios claros de que Costa Rica estaba en pleno crecimiento económico (5.4% anual), con una inflación del 10 % y una tasa de desempleo por debajo del 4%; con los estímulos para instalación de empresas extranjeras que hicieron crecer las exportaciones en \$ US 90 millones en 1987. En 1986, poco antes de la posesión de Arias Sánchez, el gobierno suspendió el pago de la deuda externa, en una decisión unilateral. Desde entonces hubo un crecimiento real del PIB y la inflación se fue controlando hasta el punto de

convertirse en los primeros cuatro meses de 1989 en la más baja de Latinoamérica (1.31 %) La deuda volvió a ser pagada en 1990, luego de un acuerdo preliminar con los bancos privados en octubre de 1990.

Con estos antecedentes podemos comprender la causa que da origen a los siguientes datos:

- a) Area: 51,100 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 2'922.000
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 2.3 %
- d) Renta per cápita: US \$ 4.29 %
- f) Inflación: 23.5 %
- g) Tasa de desempleo: 3.8 %
- h) Analfabetismo: 6.4 %
- i) Educación superior: 6 universidades con 50,033 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 19 %
- k) Economía: 19.4 % del (PNB), proviene de la agricultura café, banano, cacao, caña de azúcar, maíz, frijol, y crías domésticas) de la explotación forestal y de la pesca: 27.9 % provienen de la industria (alimentos, bebidas textiles y fertilizantes) y minería 16.8 % del comercio. (48)

## **Chile**

Al tomar el poder en 1973, la Junta Militar adoptó una política de liberalismo económico, estimulando las inversiones extranjeras y suspendiendo el proteccionismo y la reforma agraria iniciada en la década de los 60 por los demócratas cristianos. La mayoría de las empresas fueron privatizadas luego de cuatro años de decadencia, la economía empezó a crecer en un promedio del 10 % al año y para financiar este crecimiento, Chile se convirtió en el país con la quinta mayor deuda de América Latina (US \$ 17.8 billones en enero de 1989) que, gracias a operaciones de conversión de la deuda en inversiones, fue reducida en diciembre de 1989, a US \$16.6 billones.

En 1981 se enfrentó a otra crisis económica, fue resultado de la subida del petróleo, de las tasas de interés de la tasa externa y del dólar. En 1982 el Producto Interno Bruto chileno cayó 14 %, el desempleo alcanzó el índice récord de 34 % y los bancos en quiebra fueron estatizados. De 1983 a 1985 la economía volvió a crecer, las exportaciones se diversificaron durante 16 y medio años de dictadura con las bajas tarifas de importación y el estímulo, con esta especulación financiera, la industria nacional se fue reduciendo, la estabilidad del empleo cedió terreno a bajos salarios y contratos temporales de trabajo. En 1989 los salarios eran 12.3 inferiores a los de 1981 y el desempleo era mayor que en 1973, año en que se instaló la

dictadura. La campaña presidencial y la elección directa del presidente, fue apoyada por la mayoría de los países del mundo, la nueva imagen de Chile con el ascenso de Patricio Alvein al poder, ayudó a cambiar rápidamente el aislamiento en que se había mantenido durante la era de Pinochet.

Con estos problemas políticos, Chile presenta, en relación a los indicadores de desarrollo que se han venido manejando las cifras siguientes:

- a) Area: 756,626 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 13,173.347
- c) Tasa de crecimiento demográfico; 1.7 %
- d) Renta per cápita: US \$ 1,510
- e) Producto nacional bruto: US \$ 19.2 billones.
- f) Inflación: 20.5 %
- g) Tasa de desempleo: 5.3 %
- h) Analfabetismo: 5.6 %
- i) Educación superior: 233,148 alumnos en 24 Instituciones de nivel superior.
- j) Presupuesto empleado en educación: 10.1 %
- k) Economía: 16.8 % del PNB proviene del comercio., Minerales y minería, Chile es el mayor productor de cobre del mundo; el mineral de hierro es el segundo en

importancia, nitratos naturales, petróleo, manganeso, carbón, molibdeno, plomo, zinc y plata también se explotan.  
(49)

## **Ecuador**

A partir de 1972, Ecuador experimentó un rápido crecimiento económico, sin embargo no invirtió al final de la década de los 70 con la caída de los precios del petróleo. La crisis económica, con altos índices de inflación, desempleo y dificultades en el pago de la deuda externa llevó al gobierno a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en 1986.

En 1988 el gobierno anunció un plan de emergencia para poner orden en la economía: duplicó el precio de los combustibles, congeló el precio de los alimentos básicos y estableció programas de salud, nuevos empleos y beneficios sociales, además de promover un pequeño aumento salarial financiero por impuestos sobre productos que no son de primera necesidad.

El mismo plan incluyó cambios en la política francamente liberalista que iniciara Febres Cordero, pero sin extremos de nacionalización, quien además había acatado la línea económica impuesta por Estados Unidos.

El gobierno actual busca mayor acercamiento con América Latina, pero no abdica en sus buenas relaciones con los Estados Unidos a quien le vende el 60% de sus exportaciones.

Con esta breve semblanza, podemos percatarnos de que Ecuador tiene problemas económicos y financieros similares a los demás países de Latinoamérica.

El grado de desarrollo podemos apreciarlo al analizar las cifras que a continuación se anotan:

- a) Area: 270,670 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 10,781.613 habitantes.
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 2.8%
- d) Renta per cápita: US\$ 1.040
- e) Producto interno bruto: US\$ 10.8 billones.
- f) Inflación: Dato no disponible
- g) Tasa de desempleo: 14.3%
- h) Analfabetismo: 10%
- i) Educación Superior: 16 universidades con 274,751 alumnos
- j) Presupuesto empleado en educación: 18.2%
- k) Economía: 17.2% del producto interno bruto proviene de la agricultura, 13.2% de la minería, 15.9% de la industria y el restante de otras actividades. (50)

## **El Salvador**

La Victoria de la Alianza Republicana Nacional (ARENA), de extrema derecha, en las elecciones legislativas y municipales del 20 de marzo de 1988, hizo creer aún más la radicalización política en el país, devastado por nueve años de guerra civil, con más de 70,000 muertos y señalando la derrota de la línea reformista de gobierno respaldada por Estados Unidos del entonces presidente José Napoleón Duarte.

A pesar de los intentos reformistas de Napoleón Duarte, su sucesor Alfredo Cristiani encontró un país dominado por latifundistas y algunas familias acomodadas económicamente, mientras que el resto de la población tiene un nivel de vida muy bajo: el índice de desempleo se calcula entre 40 y 65 % y la deuda externa en marzo de 1989 se acercaba a los US \$ 2 billones. La guerra perjudicó la producción y redujo las exportaciones de café, algodón y azúcar hasta en un 50 %. Los elevados gastos militares (26 % del presupuesto nacional) obligaron al gobierno a abandonar, en los últimos años, vigentes programas en los campos de la educación y la salud.

Se debe recordar que en 1980, en este país se inicia la Guerra Civil, con ese motivo secuestran a los embajadores de Costa Rica y Panamá, y ocupan las embajadas de España y Panamá; Oscar Romero, Arzobispo de San Salvador, es asesinado por extremistas de derecha; Honduras y el Salvador firman un

tratado de paz que finaliza con 11 años de conflictos armados en la frontera; todo el comando del Frente Democrático Revolucionario es asesinado; los Estados Unidos suspenden la ayuda militar y económica al país debido, la cual reanuda en 1981. En 1984 Napoleón Duarte es elegido para la Presidencia, las elecciones son boicoteadas por la guerrilla y aun cuando se intenta conciliación los problemas subsisten en mayor o menor grado hasta 1988.

Bajo esta panorámica El Salvador cuenta con los datos siguientes:

- a) Area: 21,393 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 5'300,000
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 1.4 %
- d) Renta per cápita: US \$ 950
- e) Producto nacional bruto: US \$ 5.4 billones
- f) Inflación: 17.6 %
- g) Tasa de desempleo: 33 %
- h) Analfabetismo: 27.9 %
- i) Educación superior: 34 instituciones del nivel superior con inscripción total de 74,024 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 16.2 %

- k)** Economía: La economía fue gravemente perjudicada por la guerra civil, el PIB real cayó 23.5 %, las exportaciones disminuyeron en 33 %, las inversiones privadas fueron reducidas en 64 % y el país depende de la ayuda económica estadounidense, aunque haya habido una pequeña recuperación del Producto Interno Bruto; 24 % del Producto Nacional Bruto proviene de la agricultura (principalmente, café, maíz, azúcar, algodón); pesca y cultivos en la selva, seriamente afectadas por las guerras en las áreas rurales; 17.4 % de la industria (procesamiento de alimentos, zapatos, químicos y textiles), que actualmente produce 540 % de su capacidad y 16.3 % del comercio. (51)

## **Guatemala**

Guatemala es un país esencialmente agrícola, donde la mayor parte de la población vive en niveles de subsistencia. Es uno de los más pobres del continente, en donde el ministro de trabajo, Rodolfo Maldonado admitió en 1988 que el 72 % de la población vive en estado de pobreza absoluta. El sector industrial en 1982 sufrió fuerte colapso económico a consecuencia de la crisis que azotó el Mercado Común Centroamericano. En la década de los 80 el déficit alimentario y habitacional creció aún más con la llegada masiva de refugiados de El Salvador y Nicaragua.

Después de una elección supervisada por técnicos de Estados Unidos, el demócrata Mario Vinicio Cerezo Arévalo se posesionó como presidente de Guatemala en 1986 con lo que se ponía fin a un período de 31 años de dictaduras militares.

---

(51) *Ibidem*

En su primer mes de mandato Cerezo anunció la disolución del Departamento de investigaciones técnicas (Policía política) y sometió 600 de sus efectivos a interrogatorios sobre violación de sus derechos humanos. Los esfuerzos de pacificación siguieron por varios años más. En 1988 intentó un acercamiento con el Frente Sindical de Oposición, generó condiciones para la participación izquierdista Partido Socialista Democrático en las elecciones municipales de 1988 y se valió de un procurador de derechos humanos, como mediador para concertar y resolver las múltiples desavenencias de la sociedad con algunas instituciones gubernamentales.

En este panorama Guatemala se encuentra en las circunstancias siguientes:

- a) Area: 108,889 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 9'198,448 habitantes
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 2.9 %
- d) Renta per cápita: US \$ 920
- e) Producto interno bruto: US \$ \$ 8.2 billones
- f) Inflación: 12.3 %
- g) Tasa de desempleo: 13 %
- h) Analfabetismo: 45 %
- i) Educación Superior: 5 universidades con 51,556 alumnos

- j) Presupuesto empleado en educación: 19.5 %
- k) Economía: 25.7 % del PNB proviene de la agricultura (maíz, azúcar, banano, café, algodón) y pesca, 14.9 % de actividades varias. (52)

## **Honduras**

Honduras después de Haití, es el país más pobre del continente. La mayoría de la población vive en la mitad oeste del país y el cultivo de banano constituye el 30 % de las exportaciones. En las montañas centrales la producción de café ha sido perjudicada con la incidencia de la roya en 90 % de los cafetales. En los años 80 este país se transformó en pieza clave de la política de Estados Unidos en América Central por su situación estratégica: tiene frontera con Guatemala, El Salvador y Nicaragua y salidas al Pacífico y Atlántico. Tropas Estadounidenses se establecieron en Honduras con el pretexto de contener la invasión de tropas sandinistas que perseguían a los contras en la frontera entre los dos países.

José Simón Azcona del Hoyo, en 1986 se convirtió en el primer Presidente, desde 1929, llegando al poder sin intervención directa de los militares. Aún así las fuerzas armadas actuaban con cierta autonomía respecto a un gobierno en cuestiones de seguridad nacional, además de respaldar a grupos militares responsables por la represión a civiles sospechosos de ser

---

(52) *Ibidem*

izquierdistas que solamente se opone a la presencia en Honduras de rebeldes sandinistas.

En 1988 el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos acusó a Honduras de realizar una campaña de intimidación a veces violenta. En esta ola de violencia y de inseguridad ha vivido Honduras en la década de los 80, la cual ha traído consecuencias nefastas en su economía; tal como se puede apreciar en la siguiente información:

- a) Área: 112,088 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 4'289,800
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 3.5 %
- d) Renta per cápita: US \$ 900
- e) Producto Interno Bruto: US \$ 4.49 billones
- f) Inflación: 4.7
- g) Tasa de desempleo: 20 %
- h) Analfabetismo: 26.9 %
- i) Educación Superior: 4 universidades con 36, 126 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 4.8 %
- k) Economía: 20.6 % del PIB proviene de la agricultura (banano, café, azúcar, algodón, maíz). carne, exportación forestal y pesca, 16.1 % de la industria (procesamiento de azúcar, industria de bebidas, textiles, muebles), 12.9 % del

comercio y minería; explotación de oro, plata, zinc y plomo y yacimientos de hierro y cobre. (53)

## **Nicaragua**

Los múltiples enfrentamientos con Estados Unidos, continuaron en 1989, culminando en diciembre de ese año con la expulsión de 20 de los 34 diplomáticos estadounidenses en Managua, como represalia por la invasión a la residencia del embajador nicaragüense en Panamá.

Lo anterior tuvo como antecedente la revolución sandinista, la cual no logró implantar inmediatamente una economía mixta. A pesar de la enorme fuga de capitales, a partir de 1979, la empresa privada continuó siendo responsable por el 63 % del Producto Interno Bruto, principalmente en el cultivo y exportación de café y algodón principales fuentes de divisas del país.

La reforma agraria se hizo con varias contradicciones; el primer modelo instalado fue el cubano, con haciendas estatales y dos grandes proyectos agroindustriales que aún hoy funcionan deficitariamente, pues no producen leche, ni caña de azúcar suficiente para su plena operación. Posteriormente, el gobierno intentó cambiar haciendas estatales individuales y empresas agrarias privadas, funcionando con altísimos subsidios, para probar que respetaba la propiedad privada.

(53) *Ibidem*

Ello produjo un desproporcionado déficit, agravado desde 1981 por la guerra con los contras, las sanciones económicas que culminaron con el embargo comercial de Estados Unidos (1985) y por el bloqueo de préstamos de instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, debido a presiones de Washington. En los últimos años la guerra le costó cerca del 40 % del presupuesto del país (US \$ 1,400 millones en 1989). La falta de préstamos externos, acentuada por la disminución en la ayuda del Este Europeo desde 1987 y el no funcionamiento del mercado financiero interno condujo al país a una hiperinflación del 36.000 % en 1988, que lo colocó junto con Haití y Honduras como el más pobre del hemisferio. A esto hay que agregar los problemas a los que se enfrenta en 1990, tales como una alta inflación (2,000 % ), con un dólar costando 1.5 millones de córdobas, los sindicatos inconformes con la privatización, provocaron una huelga nacional; y los empresarios se negaban a invertir en una economía caótica.

De Nicaragua se tienen los siguientes datos:

- a) Area: 120,254 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 3'745,000
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 3.4 %
- d) Renta per cápita: US \$ 830
- e) Producto Interno Bruto: US \$ 2,900 millones

- f) Inflación: 2.000 %
- g) Tasa de desempleo: 40 %
- h) Analfabetismo: 26 %
- i) Educación superior: 16 establecimientos de nivel superior (4 universidades) con 26,878 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 12 %
- k) 27.9 del PNB proviene de la agricultura ( azúcar, maíz, Algodón, sorgo, arroz, café, carne, pescado) 15.8 % de la industria (alimentos, bebidas, productos químicos), 48.3 % del comercio y otras actividades. (54)

## **Panamá**

Poco desarrollado en la industria y la agricultura, Panamá ha sido afectado por una crisis económica en los últimos dos años; las leyes comerciales favorables a la paridad del balboa (moneda local) con el dólar, fueron perjudicadas por las sanciones económicas impuestas por los Estados Unidos, al régimen del General Manuel Antonio Noriega, comandante de las fuerzas armadas y hombre fuerte del país desde 1983. En un país donde dos tercios del Producto Interno Bruto son generados por el sector de servicios, los depósitos bancarios cayeron de US \$ 32.220 millones en 1987 a US \$ 10.150 millones en septiembre de 1988; las 150 compañías estadounidense instaladas allí recibieron indicaciones del Gobierno de Estados Unidos de no pagar impuestos y este

---

(54) *Ibidem*

último país suspendió el pago por el uso de canal, que en 1987 correspondió a US \$ 78.2 millones. Con ello en apenas un año, la renta per cápita cayó cerca de 20 %.

Las relaciones con Estados Unidos tienen como foco la disputa por la soberanía del canal un acuerdo firmado en 1977 establece que los Estados Unidos iniciarán una retirada progresiva y Panamá asumirá el control y la defensa del canal a partir del año 2000.

En marzo de 1988 los Estados Unidos, anuncian la congelación de cerca de US \$ 50 millones de depósitos panameños en bancos estadounidenses, la suspensión del pago del uso del canal de Panamá y prohíben a sus empresas a pagar impuestos al Gobierno de Solís Palma; los bancos son cerrados por el gobierno, a causa de la falta de liquidez y para evitar la fuga de capitales; la huelga de los trabajadores públicos por falta de pago provoca colapso en los servicios básicos; crece la violencia en las manifestaciones callejeras y una huelga del comercio conduce a una ola de saqueos.

Bajo este panorama se analiza de Panamá la información siguiente:

- a) Area: 77.082 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 2,466,228
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 20 %

- d) Renta per cápita: US \$ 1,780
- e) Producto interno bruto: US \$ 4.21 billones
- f) Inflación: 3.3 %
- g) Tasa de desempleo: 25 %
- h) Analfabetismo: 11.9 %
- i) Educación superior: 8 universidades con 50,807 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 18.5 %
- k) Economía: 9.6 % del PNB viene de la agricultura, (plátano, maíz, azúcar, silvicultura y pesca, 8.9 % de la industria) y 25 % de los transportes y comunicaciones. (55)

## **Paraguay**

La economía de Paraguay es una de las menos desarrolladas de América Latina, sin embargo a partir de la construcción de la Central paraguayo-brasileña en Itaipú, experimentó una verdadera revolución económica. Inaugurada en marzo de 1984, la central transformó al país en exportador de energía, aprovechando que el consumo doméstico era bastante reducido. Pero la caída en la demanda y la crisis económica en Brasil inferiores a lo esperado. Por otra parte, la desaceleración de las obras de Itaipú, desde 1982 captó la afluencia de capital y sumergió en crisis a los sectores bancarios y de construcción civil, además de provocar el desempleo de 15,000 paraguayos que laboraban en la central.

---

(55) *Ibidem*

La actividad agrícola continua siendo la base de la economía del país que es gran productor de soya y algodón cuya producción creció 100% en 1988. A esto se debe también que desde 1989 según el Ministro de Hacienda Enzo Debenardi, Paraguay no tenga problemas de inflación y la paridad guaraní-dólar se mantenga constante.

Como es sabido la política externa paraguaya ha oscilado tradicionalmente entre Brasil y Argentina. El equilibrio entre las influencias de estos dos países fue alcanzado en los últimos dos años con la solución de los conflictos sobre la utilización económica de los ríos compartidos por ellos y por Paraguay y la realización de proyectos conjuntos como la hidroeléctrica de Itaipú.

Con precisión la economía paraguaya ofrece:

- a) Area: 406,752 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 4,276.648 habitantes.
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 3.2%
- d) Renta per cápita: US\$ 1.030
- e) Producto interno bruto: US\$ 4.3 billones
- f) Inflación: 44%
- g) Tasa de desempleo: 8.5%
- h) Analfabetismo: 11.8%

- i) Educación: Dato no disponible.
- j) Presupuesto empleado en educación: 12.7%
- k) Economía: 27.2% del producto interno bruto proviene de la agricultura, silvicultura y pesca, 27.7% del comercio, 16.1% de la industria. (56)

## **Perú**

Este país posee un gran potencial económico basamentado en sus grandes depósitos de minerales, vastas extensiones de tierras fértiles y un litoral rico en recursos pesqueros, que no se destinan al beneficio de la población. Por el contrario, existe una inequitativa distribución de la renta, y la mayoría de los peruanos vive en los límites de la miseria absoluta. La región andina es paupérrima y gran parte de sus habitantes son campesinos indígenas, muchos de los cuales no habían español.

El sector de la minería que responde por 39% de las de las divisas del país con el comercio exterior, fue duramente afectado por la acentuada disminución de los precios en el mercado internacional, disminuyendo en 75% los ingresos con la exportación entre 1980 y 1982.

El año de 1988 fue marcado por una caída del 35% en el poder salarial y una inflación de 1000% calculada hasta octubre pero

---

(56) *Ibidem*

llegó al final de año al tope de 2000% con el 70% de la población activa desempleada.

En mayo de 1989 la inflación en 12 meses alcanzó la cifra de 4,329%.

En relación a los empresarios, el crédito de García Pérez no se recuperó desde su intento de estatización del sistema financiero, y por su constante cambio de ministros de economía (cuatro en un año) poco contribuyó para mejorar el crédito.

- a) Area: 1,285.216 kilómetros cuadrados
- b) Población: 21,792.000 habitantes.
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 2.2%
- d) Renta per cápita: US\$ 1.090
- f) Inflación: 3,389%
- g) Tasa de desempleo: 82%
- h) Analfabetismo: 14.9%
- i) Educación Superior: 44 universidades, con 782,865 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 16.2%
- k) Economía: 14.5% del producto interno bruto proviene de la agricultura, 9.2% de la minería, 23.4% de la industria, 4.6% de la construcción. (57)

## **Uruguay**

Desde el inicio de este siglo hasta la década de los 60, la estabilidad política y económica de Uruguay, apoyada en una ganadería y agricultura fuertes y en la tradicional apertura al ingreso de dólares del exterior, dieron lugar a la fama de que este país era la Suiza Suramericana.

A finales de los 60 decayó la demanda de sus productos de exportación, la falta de modernización de su incipiente industria y el aumento de los precios al petróleo al principio de la década de los 70 provocaron la crisis que terminó con la forma del poder por parte de los militares, empezó a exportar su mano de obra y aumentar su deuda externa.

Fue hasta 1985 cuando Uruguay retorna al régimen democrático con lo que se favoreció la renegociación de la deuda, la reducción de la inflación y del déficit público y el fortalecimiento de la balanza comercial y el aplazamiento de la amortización de la deuda a partir de 1991.

La política económica se intentó reforzar mediante el impulso el turismo que es una de las principales fuentes de divisas del país.

La situación geográfica de Uruguay, enclavado entre Brasil y Argentina, lo hace susceptible a los acontecimientos de estos

países, por ejemplo, la redemocratización de Argentina fue considerada uno de los factores determinantes par el retorno de los civiles al poder en Uruguay, fortalecidos también por el fin del Gobierno militar en Brasil. Las buenas relaciones se reforzaron con la adhesión del país al acuerdo Brasil-Argentina firmado en julio de 1886 y que busca la eventual creación de un mercado común latinoamericano.

Este hecho se concretó en marzo de 1991 al firmarse en Buenos Aires la creación del bloque Mercosur, que incluye las economías uruguaya, paraguaya, argentina y brasileña. Entrará en funcionamiento en 1995.

De Uruguay se conocen los datos siguientes:

- a) Area: 176,215 kilómetros cuadrados
- b) Población:3,077.000 habitantes
- c) Tasa de crecimiento demográfico:.06%
- d) Renta per cápita: US\$ 2,620
- e) Producto interno bruto: USA\$ 8.1 billones
- f) Inflación: 112.5%
- g) Tasa de desempleo: 9.2%
- h) Analfabetismo: 5%
- i) Educación: una universidad y 88 establecimientos de nivel superior, con 65,019 alumnos

- j) Presupuesto empleado en educación: 7.4%
- k) Economía: 9.9% producto interno bruto proviene de la agricultura y de la ganadería, 23.5% de la industria, 10.6% del comercio. (58)

## **Venezuela**

En la década de los 70, Venezuela experimentó la prosperidad proporcionada por su ubicación regional privilegiada. Centralizada en la región del Caribe, desempeña una importante papel con relación a América Central a la cual suministra ayuda económica y petróleo en condiciones ventajosas.

Miembro del grupo contadora, busco una solución pacífica a los conflictos de la región, especialmente los de Nicaragua. Su más grave problema fronterizo es la disputa con Guyana de la región de Esequibo. También mantiene divergencias con Colombia con los límites marítimos en el Golfo de Coquibacoa. Con Brasil surgieron problemas durante la ejecución de la Operación Lanomami: la Guardia Nacional Venezolana acusó a mineros de polucionar cuencas devastar la selva Venezolana y, parlamentario de Caracas acusaron a Brasilia de utilizar mineros como mecanismo de expansión territorial.

Otro aspecto de la economía Venezolana es el relativo a sus exportaciones de petróleo que es la base fundamental de su

política económica. Sin embargo, el petróleo sólo beneficio las clases media y alta de la sociedad. En los 80 sus precios decayeron y la deuda externa creció. El Gobierno subsidio los alimentos, manteniendo las tasas de cambio artificiales e incentivando la producción agrícola interna.

Bajo estas condiciones analicemos ahora los datos estadísticos que nos muestran un panorama más exacto de la economía de este país:

- a) Area: 912.050 Kilómetros cuadrados
- b) Población: 19,734.968 habitantes.
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 2.8%
- d) Renta per cápita: US\$ 2.450%
- e) Producto interno bruto: US\$ 47.2 billones
- f) Inflación: 40.8%
- g) Tasa de desempleo: 10.4%
- h) Analfabetismo: 11.9%
- i) Educación Superior: 19 Instituciones Superiores con 103.500 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 22.1%

- k) Economía: 0.5% del producto interno bruto proviene de la industria, 7% de la minería, 7.3% de la agricultura, 8.9% del comercio, 12.9% de los transportes y comunicaciones. (59)

Los países de América Latina, enfrentan problemas económicos comunes; es frecuente referirse a ellos con frases que han cobrado vigencia desde que se inició el uso la frase de "tercer mundo" también denominados países en vías de desarrollo o subdesarrollados.

Al respecto por ejemplo, se han utilizado frases como Gobiernos militares, deuda externa, devaluación, desajustes económicos, desestatitución, neocolonialismo, fuga de capitales, hiperinflación, etc.

Es importante el dato de que Brasil y Colombia ocupan el tercer puesto de mala distribución del ingreso y sólo son superados por Sierra Leona y Honduras; que Chile tiene la quinta mayor deuda de América Latina; que el Salvador tiene un desempleo oscilante entre el 40 y 65%; que Honduras, después de Haití es el país más pobre del continente. Que entre otros males estos países sufren hiperinflación hasta del 2000% como es el caso de Nicaragua; que padecen aún los efectos del imperialismo, en su mayor parte ejercido por los Estados Unidos.

"México al igual que los demás países de América Latina, están dentro de este gran desafío y está también por lo tanto a debate el papel que debe jugar en su transformación ante el umbral del nuevo milenio. Se acentúa la necesidad de rediscutir las formas de actualización y fortalecimiento de un proceso de transformación de la planta productiva nacional. La necesidad también de plantear y replantear el fortalecimiento del mercado interno y de una redistribución del ingreso. La necesidad de plantear la importancia de incrementar la inversión, fundamentalmente la productiva, en la búsqueda de combinaciones donde la tasa de crecimiento tenga una relación directa entre la tasa de inversión y la relación capital-productividad y transformación y cuantificar los recursos necesarios para la misma. En mi opinión, se hace también indispensable dentro de estos aspectos, una política definida y clara que desarrolle en la ciencia y tecnología. Consideramos que cualquier proceso de transformación requiere necesariamente de la producción del conocimiento y, particularmente, la producción de conocimiento científico-tecnológico". (60)

Los países latinoamericanos viven una crisis económica muy aguda; el subdesarrollo y el atraso es similar al que se vive en África. Sin duda estamos en condiciones de subordinación

---

(60) BURGUEÑO LOMELI, Fausto.- *Economía en Crisis.- Ensayo Sobre México y América Latina.-* Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la U.N.A.M.- México, 1991 P. 148

respecto a la economía estadounidense, problema aunado al de la deuda externa. Mientras que en los países desarrollados se construye la etapa del Capitalismo global que impone nuevos marcos de regionalización.

Ante estos embates se han realizado grandes esfuerzos para la integración en América Latina, sin que hasta el momento se haya logrado, sin embargo América Latina necesita responder como región a la regionalización del mundo y necesita también tomar acuerdos globales para los problemas comunes, es imprescindible la solidaridad, pues existen razones fundadas de que un país, por sí sólo no podrá hacer frente a los grandes desafíos que contrae la evolución natural de la economía.

### ***C).- México, Estados Unidos y Canadá***

La situación económica de México se estudia por separado del grupo de países latinoamericanos en razón de su vecindad con Estados Unidos y de las relaciones económico comerciales existentes y las que se pudieran establecer entre Canadá, Estados Unidos y México mediante el Tratado de Libre Comercio.

"El Comercio con los Estados Unidos representa el 67% del Comercio total mexicano. En 1989 sumó cerca de 52 mil millones de dólares, incluyendo maquiladoras. México es el

tercer importador de los Estados Unidos y el tercer abastecedor.

"Las ventas de los productos donde México es el primer abastecedor de los Estados Unidos, incluyendo maquiladoras representan 50% del total exportado a ese país. Entre estos productos destacan las manufacturas del equipo y los aparatos eléctricos.

"Más del 70% del valor de las exportaciones a los Estados Unidos corresponden a productos en los que México es primero, segundo y tercero o cuarto abastecedor". (61)

El intento de integración del bloque comercial de Norteamérica responde, ante todo a la necesidad de contar con mecanismos de carácter comercial que permitan la competencia a la altura que actualmente imponen los bloques comerciales en otras latitudes del planeta, tanto en los mercados internos, como en la exportación de recursos de inversión.

"La firma del Tratado del Libre Comercio debe lograr un acervo más libre y estable de las exportaciones mexicanas a los

(61) RAYMUND, Sergio et al.- Acuerdo de libre Comercio México-Estados Unidos.- Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa en México.- México, 1990 P. 5

Cfr. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.- Dos Tomos.- SECOFI.- México, sin fecha.

Cfr. RUBIO, Luis.- ¿Cómo va a Afectar a México el Tratado de Libre Comercio?.- F.C.E.- México, 1992

mercados estadounidense y canadiense. Ello a su vez, deberá repercutir favorablemente en el conocimiento de la economía mexicana, lo cual deberá generar más empleos, más productivos y mejor remunerados. Tales son los objetivos que, en términos generales, busca México al integrarse al bloque norteamericano". (62)

Es conveniente recordar que en 1991 se dieron a conocer algunos datos relevantes que permiten apreciar las asimetrías existentes en las economías de México, Estados Unidos y Canadá; datos que permiten entender con precisión la situación económica de estos países; por ejemplo: El Comercio con México representa el 7.7% del que realiza Estados Unidos con el mundo.

El comercio que México realiza con Estados Unidos asciende a 67% del total efectuado por nuestro país, en cambio el comercio de México con Canadá es de muy baja escala, por 600 millones de dólares, aproximadamente.

La balanza comercial de México con el mundo arrojó tradicionalmente saldos negativos porque siempre se importa más de lo que se exporta. No obstante a partir de 1982, cuando cayeron los precios del petróleo, se cancelaron los créditos al país, se estancaron las exportaciones y decayeron las

---

(62) DAMM ARNAL, Arturo.- La Integración de la Economía Mexicana al bloque Norteamericano.- Revista Entorno.- COPARMEX No. 37.- México, 1991 P. 8

importaciones, el saldo se volvió positivo, por vez primera al saldo benefició a México, hasta 1984. De entonces a la fecha comenzó a decaer el saldo positivo, tornándose otra vez negativo en 1989 y más aún en 1990 y 1991.

El déficit Comercial comenzó a ser muy fuerte desde 1988, existen sin embargo posibilidades de obtener beneficios comerciales en varios sectores como: La Industria textil de la confección, alimentos procesados, frutas y legumbres y enseres domésticos.

Por su ubicación geográfica en Norteamérica, Canadá, Estados Unidos y México, pueden formar un bloque comercial con una serie de beneficios entre los mismos; según sus circunstancias particulares; semejantes a los beneficios alcanzados por la Comunidad Económica Europea. Los riesgos de que se produzcan efectos negativos son los que por naturaleza derivan de una relación contractual a nivel internacional en la que cada país pretende imponer sus condiciones de acuerdo a la capacidad negociadora que tenga y a la posibilidad de resistencia de las otras partes contratantes.

## **México**

El presente estudio trata del gasto público en México, en tal virtud al analizar la estadística de nuestro país, se hace en forma concreta, sin embargo no es ocioso recordar que México posee una de las mayores reservas mundiales de petróleo; que tiene la segunda deuda mayor externa del Tercer Mundo; en la década de los 80 atravesó una crisis que provocó la caída en el 50 % del poder adquisitivo de los salarios. En 1982 México declaró la moratoria de su deuda externa; cuando la economía empezó a reaccionar, en 1985, la baja en los precios de petróleo provocó nueva crisis y la renegociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional en 1986.

En 1987 la inflación alcanzó puesta estratégica, el Presidente de ese tiempo, Miguel de la Madrid Hurtado, implementó en diciembre un nuevo plan económico con base en un pacto de solidaridad entre empresarios y trabajadores que funcionó medianamente a causa de la falta de credibilidad oficial.

En 1983, se inicia un proceso de privatización que incluyó a veintitrés empresas el primer año, más de doscientas en el segundo y setecientos sesenta y cinco en 1988.

Al asumir el poder el actual Presidente, Carlos Salinas de Gortari, pretende abatir los bajos records económicos, esperando para 1994, un crecimiento continuo y la

estabilización de la inflación.

En relación a los indicadores de desarrollo tomados para este trabajo, en cuanto a México se anotan los datos siguientes:

- a) Área: 1,958.201 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 86,200.00
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 2.5 %
- d) Renta per cápita: US \$ 1,990
- e) Producto interno bruto: US \$ 170.53 billones.
- f) Inflación: 13 %
- g) Tasa de desempleo: 1.9 %
- h) Analfabetismo: 12.7 %
- i) Educación superior: 82 instituciones de educación superior con 1247,600 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 13.9 %
- k) Economía: 7.7 % del Producto Interno Bruto proviene de la agricultura, 35 % de la industria y 27.1 % del comercio, aunque el turismo es importante fuente de divisas. México es el mayor productor mundial de plata, celestita y fluorita, y gran productor de zinc; también explota estaño, antimonio, plomo, cobre, magnesio, cadmio, tungsteno, azufre, oro y hierro; el petróleo y volvió; al final de la década del 70 el

principal producto exportado, también posee grandes reservas de gas natural. (63)

Las inversiones en el exterior se calculaban en US \$ 226.1 billones, siendo US \$ 102.5 en Europa Occidental, US \$47.5 en Canadá y US \$ 27.4 en América Latina.

### **Estados Unidos**

En la década de los 80 la economía estadounidense había entrado en recesión, notándose la disminución de la producción industrial y el incremento del índice en los gastos públicos llevada a cabo por Reagan, hecho que contrajo una extraordinaria recuperación económica, esto es, se redujo el desempleo, la inflación y se expandió el índice de crecimiento. En 1985 esa recuperación económica que parecía continuar había contribuido a reducir el nivel de desempleo aún más, sin embargo hasta 1989 la economía padeció altibajas bastante considerables.

---

(63) Cfr. Estadísticas Financieras Internacionales.- Publicación del Fondo Monetario Internacional 1989-1992

Cfr. The World in Figures 1992

Cfr. Anuario FAO de Producción 1990

Cfr. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1992.- Banco Mundial Monthly Bulletin of Statistics

Images Economiques du Monde 1990

En enero de 1989 la economía había superado los efectos adversos del crash octubre de 1987 y de la sequía en el año anterior, creciendo 3.8 % en 1988. El restablecimiento del sector agrícola permitió que en el primer trimestre de 1989 el crecimiento de Producto Interno Bruto fuera 5.5 %; la política de reducción en la tasa de interés adoptada por el banco central desde julio de 1989 reactivó las importaciones y a mediados de ese mes la tasa de inflación había caído cerca del 0.2 %.

En términos generales la economía estadounidense por su complicada estructura y su incidencia sobre la economía de muchos países y su peculiar desarrollo y evolución, resulta atractiva para un estudio minucioso y amplio; no obstante para el presente análisis comparativo, sirvan de referencia los datos, que sobre los indicadores de desarrollo se han obtenido.

- a) Area: 9'372,614
- b) Población: 250,858.000
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 1 %
- d) Renta per cápita: US \$ 21,100
- e) Producto interno bruto: US \$ 5.24 trillones.
- f) Inflación: 3.7 %
- g) Tasa de desempleo: 5.4 %
- h) Analfabetismo: 4.5 %

- l)** Educación superior: 3,500 Instituciones de Enseñanza superior con 13'950,000 alumnos.
- j)** Presupuesto empleado en educación: 1.71 %
- k)** Economía: 18.9% del PIB proviene de la industria: el sector industrial estadounidense produce prácticamente todo, y el país es el mayor fabricante mundial de automóviles (32 % del total mundial) y el segundo mayor de televisores, 17.6 % de los servicios, 2.1 % de la agricultura y el resto de otra actividad. (64)

## **Canadá**

Este país, además de sus riquezas naturales, tiene una de las economías más desarrolladas del mundo. Con la firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos se espera consolidar el crecimiento contrastante con la recesión de finales de 1982 y principios de 1983.

Es menester aclarar que Estados Unidos suministra cerca de las dos terceras partes de las importaciones canadienses y absorbe aproximadamente tres cuartos de sus exportaciones.

Conforme el acuerdo de libre comercio, vigente desde enero de 1989, se eliminarán paulatina y progresivamente hasta 1999 todas las tarifas en el comercio de bienes, servicios y varias inversiones, sin embargo las exportaciones canadienses disminuyeron; el incremento de la inflación, llevó al gobierno de Ottawa a llevar un rígido control monetario, con un aumento

---

(64) *Ibidem*

de las tasas de interés y en el dólar canadiense con relación al dólar americano. Al incrementarse los precios canadienses se agrega una caída de en la demanda de los consumidores americanos debido a la crisis internacional de ese país.

En 1984 los conservadores retoman el poder, dándose una afinidad con la política de Reagan, razón por la cual se facilita la firma del acuerdo precitado, situación que los sectores de oposición aprovecharon para declarar que "Canadá era un Estado" pero no una Nación. Por su parte los analistas de estas relaciones políticas económicas y comerciales observan, en 1989, con el aumento de los riesgos de secesión, un creciente interés de Quebec y de otras provincias limítrofes con Estados Unidos, de anexación con el país vecino.

Pese a las críticas de la oposición de que el acuerdo comercial podría transformar a Canadá en "una colonia de Estados Unidos", el parlamento, lo aprobó; sin embargo los intentos separatistas de Quebec desestimularon las inversiones.

Los indicadores de desarrollo, en Canadá aportan la información siguiente:

- a) Area: 9'970,610 kilómetros cuadrados.
- b) Población: 26'584.000
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 1 %

- d)** Renta per cápita: US \$ 16.760
- e)** Producto interno bruto: US \$ 437.4 billones.
- f)** Inflación: 4.1 %
- g)** Tasa de desempleo: 9.1 %
- h)** Analfabetismo: 1 %
- i)** Educación superior: 69 universidades e institutos de nivel superior con 315,130 alumnos.
- j)** Presupuesto empleado en educación: 0.4 %
- k)** Economía: La industria representa 40.0 % del PNB (Industrias básicas, vehículos motorizados, fábricas de papel productos alimenticios, refinación de petróleo, siderúrgicas), cerca del 19.8 % de los servicios, transportes y comunicación 12 % del comercio y 4 % de la agricultura (trigo, cebada, avena, centeno, maíz, soya, tabaco, productos que hacen de Canadá el mayor exportador de granos del mundo, después de Estados Unidos) y pesca. (65)

El establecimiento de regiones económicas es una tendencia que han seguido muchos países decidido a agruparse con la finalidad prioritaria de ejercer libertades esenciales consistente en el movimiento de personas, capitales, servicios y mercancías.

"México, los Estados Unidos y el Canadá están siguiendo un acuerdo de libre comercio, que al entrar en vigor constituirá el mercado más grande del mundo. La integración de esta zona

---

(65) *Ibidem*

de libre comercio no es, ni con mucho, fácil; las diferencias de los niveles de desarrollo entre los tres países y los intereses políticos de muchos sectores, particularmente en los Estados Unidos, hacen que sus aceptación por los congresos de los respectivos países sea difícil e inclusive enfrente serian oposiciones, no obstante la seguridad de más de tres años de constituida la zona de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá". (66)

El tratado de Libre Comercio estará plenamente integrado después de un proceso que durará diez años, durante este tiempo se instrumentarán los acuerdos y medidas para su aplicación, bajo ciertas reglas y lapsos preestablecidos.

El Tratado de Libre Comercio proporcionará a México ciertas ventajas como la generación de más comercio e inversión, la motivación para otros países fuera del Tratado, como los de la CCE, Japón y Latinoamérica para invertir en México como puente seguro de acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá; propicia el acceso de los productos mexicanos a otros mercados, asegura una certidumbre y un juego limpio en el intercambio comercial eliminando las barreras arancelarias y sobre todo las prácticas desleales como el dumping:

---

(66) MILLAN B., Julio A.- ob. cit. PP. 158 y 159

Con las inversiones extrajeras, se podrá disponer de tecnologías modernas, estimulando la total reconversión industrial, con los cambios fundamentales necesarios para alcanzar las normas de calidad internacionales, orientando al sector productivo a una mayor especialización, esencialmente en las áreas en donde se tienen ventajas comparativas con los otros países.

Por otra lado una de las desventajas que traerá el Tratado de Libre Comercio es la desaparición de algunas empresas que no sean competitivas comparativamente, por lo que deberán reestructurarse para lograr la competitividad a nivel internacional o bien cambiar de giro, hasta lograr la ventaja competitiva.

En suma, el Tratado de Libre Comercio Trilateral con Estados Unidos y Canadá al aprobarse su firma y puesta en vigor traerá como consecuencia para México la creación de nuevos empleos, desalentará la emigración de la población de escasos recursos, aumentará el ritmo del crecimiento económico, y consecuentemente el aumento del PIB de México, creándose las bases para una mayor estabilidad en las Políticas económica, monetaria y fiscal; lo que se traducirá en un mayor Bienestar para toda la Sociedad. (67)

---

(67) Cfr. *The Mexican Economy 1993.-* Banco de México.- México, junio 1993

***D).- Países del Sudeste de Asia***

Del Sudeste de Asia se estudian las economías de cinco países, que además de la ubicación el manejo presentan coincidencias en algunas formas utilizadas en el manejo y conducción de sus finanzas y modelos de desarrollo industrial.

En el Sudeste de Asia se localiza a Japón, Singapur, Taiwan, Corea del Norte y Corea del Sur, entre otros, países que en conjunto pretenden una autosuficiencia regional, sin perder de vista la comercialización exportadora de su producción.

"El término "sudeste asiático" tenía poco uso antes de los años cuarenta. La dominación japonesa de esta parte del mundo durante la Segunda Guerra Mundial, dio cierto reconocimiento a la región como un área de gran importancia.

Existe una aparente contradicción entre la diversidad y la homogeneidad de condiciones que caracterizan a la Zona. Los pueblos del sudeste asiático se distinguen por ser más variados y distintos entre sí que los de otras regiones del mundo, Sin embargo, tienen en común un clima tropical, el arroz como comida básica, algunos métodos de producción agrícola y la herencia histórica del colonialismo".

Es importante reconocer la trascendente importancia que tendrá la región del pacífico. El objetivo prioritario, al

estudiarlos es conocer las experiencias y realidades que están influyendo significativamente en el desarrollo económico de este siglo. De igual manera, el estudio es útil para conocer y adoptar políticas orientadoras que en otros países han dado resultados, en la inteligencia de que nos deben servir, ante todo, para delinear conforme a las circunstancias especiales del país, las políticas económicas que aseguren, cada vez mejor el bienestar colectivo.

Uno de los pilares de la economía no sólo de los países del Sudeste de Asia, sino de toda la Cuenca del Pacífico es Japón, aun cuando el proceso de cooperación en la cuenca esta apenas iniciando.

"La Cuenca del Pacífico es actualmente la zona más importante del mundo en términos de crecimiento, producción y comercio exterior por lo que se considera la región con mayor potencial de desarrollo económico". (68)

Antonio Calderón Martínez, en su obra "Cooperación Económica en la Cuenca del Pacífico" distingue cinco grupos de países que se localizan en la Cuenca del Pacífico, haciendo un total de 42, este último número se obtiene de la suma de países de los continentes Americano y Asiático; algunos de

---

(68) MILLAN B., Julio A.- La Cuenca del Pacífico.- Edición del Fondo de Cultura Económica.- México, 1992 P. 78

estos con tendencias sociales y la mayoría con Sistemas Económicos Capitalistas.

A esta región de la Cuenca del Pacífico, pertenecen ha países altamente desarrollados como los que en este rubro se han mencionado; se distinguen entre otros casos por su capacidad y avance en la industrialización y los servicios especializados; por haber alcanzado, un crecimiento económico guiados al mercado mundial. En sólo dos décadas ha desarrollado y luego descartado una etapa industrial tras otra, y en cada uno de ellos han sido los mercados de exportación, más que la demanda interna, los que han determinado el paso siguiente. De manera tal que, el impulso del Comercio exterior constituye la característica permanente de la política económica de dichos países.

Un ejemplo de lo anterior es Japón, país que ha cambiado de una industria ligera, tradicionalmente intensiva en mano de obra no calificada, a una industria pesada, para cambios después a la creación de industrias de "conocimiento", que abarcan computadoras, telecomunicaciones, robots industriales, biología moléculas y otras manufacturas de alta tecnología.

En esta región se encuentran los "cuatro tigres" o "Dragones de Oriente", países que han tomado el ejemplo de Japón, adoptando algunos lineamientos de las manufacturas

tradicionales ligeras para después introducirse en sistemas industriales pesados y en líneas refinada. Es así como Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwan reaccionaron rápidamente y se encuentran a la vanguardia en materia de exportación.

Hace veinte años estos países eran predominantemente agrícolas, sobre todo Corea del Sur y Taiwan. El éxito obtenido es gracias al cambio de modelo económico que habían utilizado, fomentando la industrialización imponiéndole altos aranceles o restricciones a la importación, a una estrategia basada en una continua promoción de sus exportaciones mediante el libre acceso insumos de importación y tasas de interés real positivos, y acceso automático a créditos bancarios para actividades de exportación. Se liberó el comercio exterior y se fomentó el ahorro interno por medio de tasas atractivas que se determinan mediante la libre interacción de la oferta y la demanda.

Taiwan, por ejemplo abandonó la política de bajas tasas de interés cuando había inflación; cambió también de la constitución de importaciones a la promoción de exportaciones. Corea del Sur combinó incentivos a los exportadores a exenciones impositivas, un sistema de subsidios crediticios y una política selectiva de liberación los niveles salariales para incentivar a la población

económicamente calificada y desechando poco a poco la mano de obra no calificada, cuenta además con un sistema bancario, que lo ha convertido en un importante centro financiero internacional.

Lo que actualmente estamos observando es el avance de las economías mixtas, esto es aquellas en las que... "el plan se define como un conjunto complejo de diversos actos jurídicos, legales y administrativos, generales y particulares que sustentados en el consenso de los agentes económicos orientan a la sociedad civil hacia objetivos de progreso y modernización económica, social y política". (69)

Es importante destacar esta postura en virtud de que es la sociedad civil, compuesta por sus diferentes sectores, la que siguiendo lineamientos de un plan económico gubernamental, se aboca al desarrollo de actividades productivas y comerciales benéficos particulares y globalmente para sí y su país.

Al respecto Francois Lagrange decía: "Estoy seguro de una cosa: que no se podrá transformar la economía francesa sin que el pueblo francés participe en esta transformación; cuando yo digo pueblo, no se trata de una entidad abstracta, se trata de los sindicatos, los industriales, los administradores, todos

---

(69) WITKER, Jorge.- Las Economías Mixtas.- Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas.- Ed. U.N.A.M.- México, 1985 P 16

los hombres que están asociados a un plan de equipamiento y de modernización". (70)

Con esta gama de actitudes económico-políticas adoptados por los países del Sudeste de Asia, podemos entender mejor la situación global de todos ellos; en particular la de los cinco que en este apartado se estudian, a cuyo análisis procedemos a continuación.

### **Japón**

Después de la Segunda Guerra, la promoción de la industria en Japón generó uno de los más rápidos crecimientos del Producto Nacional Bruto en el mundo. De 1962, a 1972 10.3%; declinando a 5.7% en 1988, lo que es también un nivel muy alto si se considera el perjuicio sufrido en la década de los 70 a causa de la crisis del petróleo.

De 1986 a 1989, el gobierno se propuso dinamizar la economía y enfrentar las agresivas demandas de Estados Unidos en el sentido de que Japón fuera un socio comercial más abierto, aprovechando la situación de que ese país Norteamericano tiene un gran déficit en la balanza comercial.

---

(70) Apud. LAGRANGE, Francois.- *Los Aspectos Institucionales y Jurídicos de la Planificación Francesa.- Aspectos Jurídicos de la Planeación en México.*- Ed. Porrúa S.A.- México, 1981 P. 565

Este mismo crecimiento económico estaba perjudicando a Japón a causa de la Sobreevaluación del Yen con relación al dólar, pues con su moneda, Japón tenía dificultades para colocar sus exportaciones a precios competitivos lo que afectaba la economía doméstica.

En 1987 Reagan prohibió a los Estados Unidos la entrada de productos "made in Japón". acusando a ese país de proteccionismo y de practicar el dumping.

A consecuencia de lo anterior, Japón tenía una preocupación central que era la de fortalecer los lazos con los demás países de Asia, a los que también suministra ayuda económica; acción que inicio en 1988. Es ese mismo año se suspendieron, las sanciones comerciales a Corea del Norte. Se dio especial interés a las relaciones con China.

Al mismo tiempo hubo entendimiento con Gran Bretaña, que también había anunciado sanciones comerciales contra Japón y, con representantes de la Comunidad Económica Europea, resentidos por las prácticas comerciales japonesas.

Los gobiernos de Nakasone y Takeshita aumentaron las importaciones y estimularon el consumo para reducir el superávit de la balanza comercial que alcanzó en 1988 el récord de US\$ 9.2 billones. A principios de mayo de 1989 el país tenía reservas cambiarias de US\$ 100.3 billones debido a

las intervenciones del Banco de Japón en el mercado financiero, comprando dólares para impedir la devaluación de la moneda Estadounidense con relación al Yen.

A diferencia de otros países, Japón tiene problemas económicos que genera el superávit de su balanza comercial; sus políticas monetarias son de carácter preventivo, tendientes a evitar la inflación; es decir, combate las posibles causas que pudieran producir efectos nocivos en su economía.

Otros datos relevantes de este país son los que se refieren a su comercio exterior, en especial las exportaciones de hierro, acero, textiles, equipos electrónicos, vehículos motorizados y productos químicos que le garantizan una importantísima entrada de divisas; en el 1983 Japón produjo el 84% de los aparatos fotográficos y videograbadoras exportados en el mundo; 82% de los relojes pulsera, 77% de las calculadoras, 71% de los hornos microondas, 55% de las motocicletas y 55 de los aparatos de televisión a colores. Sus vínculos comerciales principales los tiene con: Estados Unidos, China, Austria, Canadá, Alemania, Arabia Saudita, Indonesia, Emiratos Arabes Unidos y Corea del Sur.

En relación a los indicadores de desarrollo que en este capítulo se han venido analizando, Japón presenta el panorama siguiente:

- a) Area: 377.748 Kilómetros cuadrados.
- b) Población: 123.611.541 habitantes
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 0.6%.
- d) Renta per cápita: US\$ 23.730.
- e) Producto interno bruto: US\$ 2.92 trillones.
- f) Inflación: 1.3%.
- g) Tasa de desempleo: 2%
- h) Analfabetismo: Insignificante.
- i) Educación Superior: 490 Universidades de Instituciones de Nivel Superior con 1994.616 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 8.2%.
- k) Economía: 28.1% del producto interno bruto proviene de la industria, 2.5% de la agricultura, 57.8% del comercio y el resto de otras actividades. (71)

## **Singapur**

A pesar de las inconformidades de la oposición con el régimen autoritario del primer ministro Li Kuan Yu, en el poder desde

---

(71) Cfr. Estadísticas Financieras Internacionales.- Publicación del Fondo Monetario Internacional 1989-1992

Cfr. The World in Figures 1992

Cfr. Anuario FAO de Producción 1990

Cfr. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1992.- Banco Mundial Monthly Bulletin of Statistics

Images Economiques du Monde 1990

1959, la prosperidad de Singapur le ha asegurado un amplio apoyo de la población, hecho confirmado cuando en 1988 su partido Acción Popular eligió 80 de los 81 Diputados a la Asamblea Parlamentaria.

En su octavo período el primer ministro, iniciado el mes de enero de 1988, anunció que el Vicepresidente Goh Chok Tong sería su sucesor, posteriormente anunció que el cargo pasaría a su propio hijo. En una crisis derivada por la probable renuncia de Li Kuan Yu, el parlamento fue suspendido en abril de 1990, ocasionando al país una inesperada desestabilización política y económica.

Se experimentó entonces la caída de precios en algunos productos de exportación, el rápido aumento de salarios se redujo la producción en 1985, con un crecimiento de sólo 1.9% en 1986. Ante esa circunstancia el gobierno congeló salarios, produjo beneficios sociales y patronales, produjo impuestos sobre las empresas, privatizó algunas empresas del estado y otorgó incentivos a la inversión. Esa medida económica se vio favorecida por la caída del dólar estadounidense; así como por el aumento en la exportación de productos y componentes electrónicos para Estados Unidos y otros países occidentales y, por inversiones estadounidenses y japonesas. Con estas acciones se superó la crisis económica y la tasa de crecimiento en 1988 fue del 7%, superando el nivel de 1980 a 1985. A partir

de 1989 Li Kuan Yu logró establecer relaciones cordiales con Estados Unidos logrando la seguridad de su comercio interior y exterior.

Desde noviembre de 1990, fecha de la actual constitución el primer ministro es Goh Cho-Tong, quien entre otros objetivos pretende reducir al máximo la deuda externa, reducir el analfabetismo y asegurar a la población la prosperidad económica.

Respecto a los indicadores de desarrollo, Singapur tiene las siguientes cifras.

- a) Area: 620.2 Kilómetros cuadrados.
- b) Población: 2.685.400 habitantes.
- c) Tasa de crecimientos demográfico: 1.2%
- d) Renta per cápita: US\$ 10.450
- e) Producto Interno Bruto: US\$ 28 billones
- f) Inflación: 3.4%
- g) Tasa de desempleo: 1.7%
- h) Analfabetismo: 14.4%
- i) Educación Superior: Una universidad y 5 Instituciones de enseñanza superior, con 46.904 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 14.4%

- k) Economía: 17% del producto interno bruto proviene del comercio, 14.3% de los transportes y comunicaciones, 38.4% de la industria, 28.6% del sector financiero, 0.4% de la agricultura y pesca y el resto de otros sectores. (72)

## **Taiwan**

Este país, conocido también con los nombres de República de China y Formosa, se ubica al sureste de China Noroeste de Filipinas y Suroeste de Japón. Desde 1979 Taiwan ha propuesto a China unificar a los dos países, resultando al menos una mejor relación con China. Las relaciones con Estados Unidos han pasado por frecuentes períodos de tensión, sin embargo, en el aspecto financiero, Taiwan ha tenido un desarrollo acentuado, en especial en la industria sectorial de equipos electrónicos y productos de plástico. Tiene además el tercer sector petroquímico de Asia y tres plantas nucleares, en 1988 era ya uno de los veinte mayores exportadores del mundo, el índice de inflación se ha mantenido negativo desde 1985 0.5%, han disminuido los precios al consumidor.

Desde 1989 el gobierno estadounidense decidió que los productos de Taiwan que presentaron condiciones de competencia dejarían de pertenecer a la lista de los artículos protegidos por el Sistema Nacional de Preferencia, quedando

---

(72) *Ibidem*

sometidos a la legislación proteccionista normal que la ley de Comercio de Estados Unidos.

Eso obligó al gobierno taiwanés a reestructurar el comercio exterior, con intensificación de los intercambios con Europa, Asia y América Latina; ejemplo de ello son las gestiones que entonces se realizaron para que Taiwan formara parte del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT).

En estas condiciones generales, Taiwan ha conquistado importantes espacios del mercado internacional. Por lo que hace su desarrollo conforme a los indicadores que nos sirven de referencia tenemos la información siguiente:

- a) Area: 36.000 kilómetros cuadrados
- b) Población: 20.218.487 habitantes
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 1.2%
- d) Renta per cápita: US\$ 7.512
- e) Producto Interno Bruto: US\$ 50.3 billones
- f) Inflación: 3.5%
- g) Tasa de desempleo: 1.7%
- h) Analfabetismo: 8.8%
- i) Educación Superior: 16 Universidad e Institutos a nivel Superior con 801,178 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 15.2%

- k) Economía: 43.5% del producto interno bruto proviene de la industria (Textiles, aparatos eléctricos, productos químicos, procesamiento de alimentos), 5.3 de la agricultura y de la pesca y 14.2% del comercio. (73)

### **Corea del Norte**

El país ha desarrollado una política de equilibrio entre sus dos grandes aliados, China y la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, hecho que le aseguraba cierta autonomía. Los soviéticos recibieron el derecho de sobrevolar Corea del Norte y tuvieron acceso a las bases navales del país incluyendo aquellas frente a la costa de China. Entre 1984 y 1986 Moscú suministró aviones Mig-23, misiles y blindados pero hubo un desavenencia después con Moscú a consecuencia de que éste le suprimió a la mitad sus exportaciones de petróleo a partir de 1990.

Los intentos de reunificación con Corea del Sur han sido muy accidentados y sujetos a interrupciones a causa del aumento de las presiones de ambos países que poseen las fronteras más fortificadas del oriente.

Este país enfrenta problemas falta de alimentos, combustible y de subdesarrollo industrial. La insolvencia financiera del país fue manifiesta desde 1987 después de su incumplimiento de los compromisos con 140 bancos acreedores. La situación de

---

(73) *Ibidem*

quiebra se debe principalmente al gasto del 25% del presupuesto para el sector militar.

Pese a ser un régimen cerrado, el gobierno siente que debe extenderse mas, sobre todo a los dólares de residente, abriendo el capital extranjero, con ese objetivo, el gobierno viene dando especial atención al turismo.

Las condiciones globales de la economía Norcoreana se comprenden mejor en el análisis de los datos siguientes.

- a) Area: 120.538 Kilómetros cuadrados.
- b) Población: 22,418.000 habitantes.
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 2.3%
- d) Renta per cápita: US\$ 987
- e) Producto Interno Bruto: US\$ 21.1 millones.
- f) Inflación: Dato no disponible
- g) Tasa de desempleo: Dato no disponible
- h) Analfabetismo: 10%
- i) Educación Superior: Una Universidad 417.000.000 alumnos
- j) Presupuesto empleado en educación: Dato no disponible.
- k) Economía: 70% del producto interno bruto de la industria y de la minería, 15% de la agricultura, el resto de otras actividades. (74)

## **Corea del Sur**

El notable crecimiento de la economía de este país, uno de los más desarrollados de los llamados "Tigres Asiáticos", se debió ente todo a los bajos salarios de la población. Eso provocó movilizaciones sociales laboristas mediante los cuales los trabajadores lograron aumentos hasta por un 60%, aunque el punto de referencia era salario de bajo nivel. Este incremento salarial no fue acompañado de igual aumento de la producción, lo que provocó un decremento del desarrollo económico del 12% en 1988 al 6.7% en 1989; caída de las exportaciones y aumento de la inflación y del costo de la vida, la disminución del Superávit como respuesta, el gobierno adopta una política económica, y promueve las tasas de transacciones comerciales. El objetivo es revitalizar la economía, dando aliento a inversiones y estimulando las exportaciones. El producto interno bruto aumentó lo cual le permitió la intensificación de la apertura del comercio en los países socialistas. La economía de este país presenta los siguientes datos referenciales de desarrollo:

- a) Area: 3.22.462 Kilómetros Cuadrados
- b) Población: 12.135.000 habitantes
- c) Tasa de crecimiento demográfico: 4.2%
- d) Renta per cápita: US\$ 740
- e) Producto Interno Bruto: US\$ 8.5 billones

- f) Inflación: 3.8%
- g) Tasa de desempleo: Dato no disponible
- h) Analfabetismo: 57.3%
- i) Educación Superior: 405 Instituciones con 1.127.077 alumnos.
- j) Presupuesto empleado en educación: 19%
- k) Economía: 10.2% de producto interno bruto proviene de la agricultura, 45% de la industria, 9.7% del comercio y el resto de otras actividades.(75)

En los cinco países que en este apartado hemos venido tratando, no existe homogeneidad política, económica ni cultural, aun así es evidente el fortalecimiento de las grandes economías, aun cuando subsisten marcadamente las diferencias históricas de los países ubicados al Sudeste de Asia. La idea del desarrollo económico que se está gestando en esta Zona del Pacífico ofrece varias perspectivas de cooperación e intercambio internacional, lo que puede servir de ejemplo para todos los demás países que se localizan en la Cuenca del Pacífico. Haciendo un análisis de la problemática económica que enfrentan y aprovechando la experiencia progresista de los llamados "Tigres de Oriente", pueden adoptar un modelo de desarrollo suigeneris acorde a la problemática y circunstancias imperantes en cada una de las economías de los países ubicados en esta región. Lo anterior

---

(75) *Ibidem*

sin descartar la posibilidad de integración con fines económicos y comerciales.

Una de las razones que se tienen para llamar a Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur, los "Cuatro Tigres" o "Dragones de Oriente" es la que se refiere a sus competitivas y crecientes economías, a la gran capacidad comercial y especialmente a las exportaciones de manufacturas refinadas.

Desde luego también, se debe a la razón de que han descubierto nuevos modelos de progreso, basados en sus necesidades y capacidades peculiares, aprovechando las circunstancias favorables o adversas que resultaran a consecuencia de los cambios continuos en la economía.

***E.- Países que integran la U.R.S.S.***

A raíz de la desintegración de lo que fuera la Unión Soviética, en donde las Repúblicas de Rusia, Estonia, Letonia, Georgia, Azerbaijón, Tayikistán, Turkmenistán, Lituania, Moldavia, Macedonia, Kirguistán, Armenia, Ucrania, Kazajistán, Bielorrusia, Uzbekistán, así como Polonia, Checoslovaquia, Slovenia, Croacia, Bulgaria, Rumanía, que conformaban el bloque socialista del Este de Europa, atraviesan por una crisis económica, política y social, misma que es producto de la pérdida del sustento ideológico que por más de 60 años mantuvo a estos países "unidos" bajo un mismo régimen de

gobierno, encontrándose sumergidos en esta crisis naciones que ahora deben de autodeterminarse, sin tener una política económica y fiscal bien definida inician sus primeros pasos hacia la liberación política, cultural y económica.

El súbito colapso de los regímenes comunistas de Europa del Este, que sucedieron entre julio y diciembre de 1989, demostraron que el comunismo que aparentaba ser la forma más alta y avanzada de la civilización, resultó en la realidad ser un sistema con un gran atraso político y económico, lo que trajo como consecuencia que las repúblicas de la extinta URSS, han vivido en constante desavenencia política desde que sus gobernantes comunistas fueron despedidos de sus cargos; consecuentemente el futuro de la democracia en estos países es inseguro.

Es conveniente recordar que la ausencia de beneficios privados constituye la piedra angular en la distinción entre el comunismo y el capitalismo, ya que se afirma que el comunismo difiere del capitalismo porque el primero elimina la motivación del beneficio y la producción es para el uso, mientras que en el capitalismo, la producción es para el beneficio.

Algunos autores al referirse a la teoría de la convergencia afirman que el capitalismo y el comunismo son arrastrados por el proceso de industrialización; se fundirán al final en un nuevo

tipo de sociedad en el que las libertades personales y la motivación del beneficio propias de las democracias capitalistas occidentales, se mezclarán con los controles gubernamentales existentes en una economía comunista.

A poco menos de siete años de acceder al tercer milenio, los grandes cambios políticos y económicos mundiales, nos brindan la oportunidad de ser protagonistas de la historia de las grandes transformaciones sociales en el ámbito internacional, en las que los sistemas que por muchos años fueron antagónicos, comunismo y capitalismo, podrán llegar a converger por caminos distintos a un mismo fin, que es en última instancia lograr alcanzar el Bien Común.

Para concluir el presente capítulo, es conveniente señalar que a pesar de las diferencias históricas culturales, geográficas, políticas y económicas existentes entre los países de la comunidad internacional, todos desde su singular perspectiva, han realizado y están realizando un enorme esfuerzo por conseguir el bien común del género humano en sus distintas formas de organización social. No obstante, es inconcebible la existencia de un país aislado, como también lo es, la idea de encontrar un modelo económico funcional en todos los países, es decir, cada Estado o Sociedad organizada deben generar las condiciones que les permitan lograr el desarrollo económico que mejor responda a sus aspiraciones.

Desde el origen de la humanidad han existido en el mundo, distintos modos de producción y, sólo dos de ellos, el Capitalismo y el Socialismo han coexistido por varias décadas, cada uno, aplicando las prácticas económicas y políticas que mejor representaron la ideología sobre la cual se sustentaron.

Al respecto muchos autores han comentado que, en ningún país se ha dado el Capitalismo puro, ni el Socialismo logró jamás desprenderse de elementos y prácticas de origen Capitalista ni mucho menos alcanzar la etapa superior, el Comunismo.

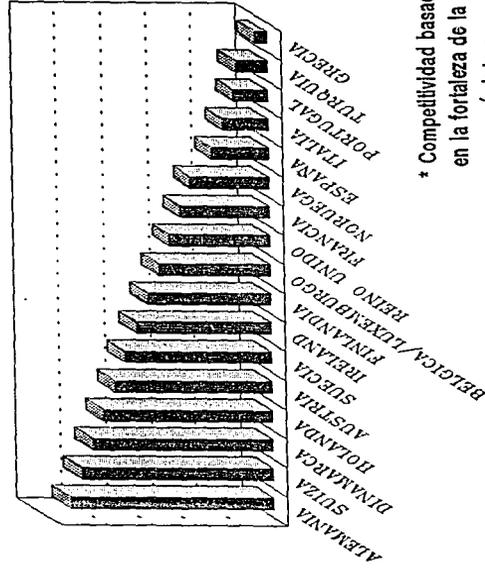
"Es importante puntualizar que no existe país que no contenga elementos de los dos modelos. Cuando la mezcla de elementos socialistas y capitalistas es considerable en algún país, se suele aplicar el concepto de "economía mixta", que no significa otro modelo. En todos los casos, acaba por predominar la organización capitalista o la socialista,, incluyendo a los países "no alineados"... Los diferentes modelos en operación han permitido espectaculares avances en materia tecnológica y en numerosas áreas de la vida colectiva. Sin embargo, persisten los principales problemas asociados al bienestar generalizado que todos los modelos de desarrollo se han resuelto superar". (76)

---

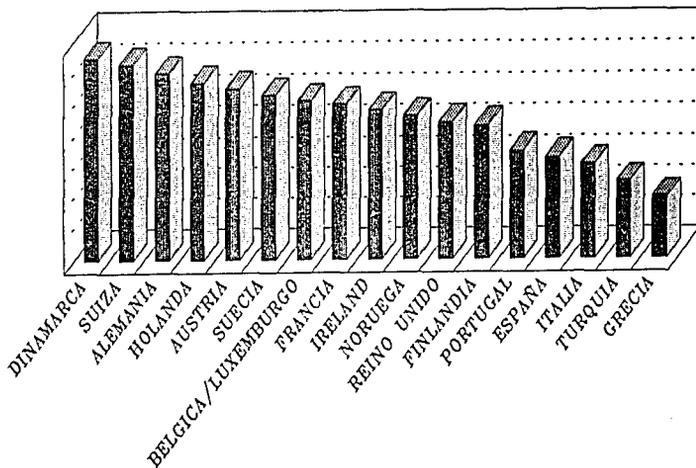
(76) LABRA M., Armando.- Modelos de Desarrollo.- Colección: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas.- Ed. U.N.A.M.- México, 1985 P. 5

En este contexto económico internacional es, en el que México debe buscar su integración a los distintos bloques existentes y los que, con fines económicos y comerciales surjan en el futuro.

Tabla Comparativa de Competitividad  
de Países Europeos



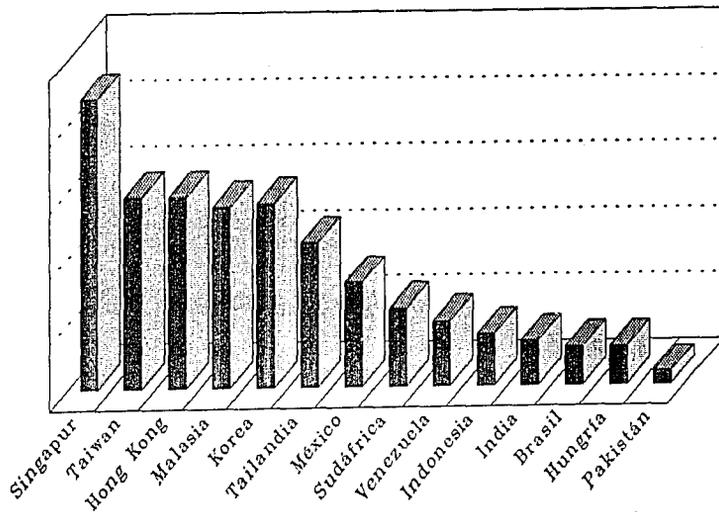
## Tabla Comparativa de Competitividad de Países Europeos



'93

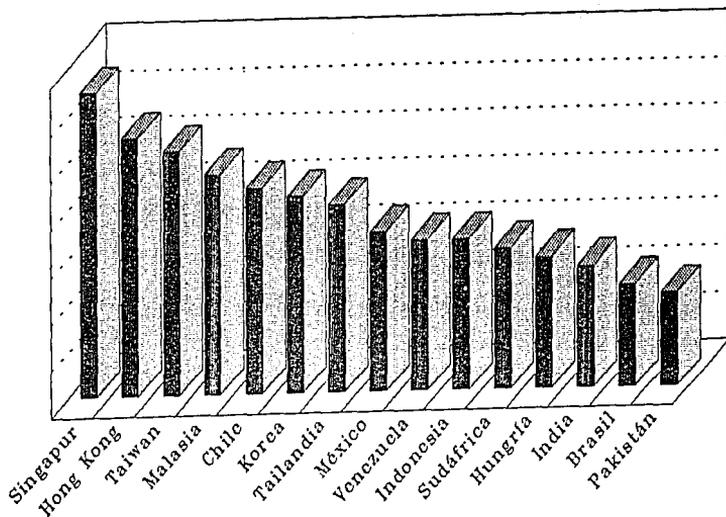
\* Competitividad basada  
en la fortaleza de la  
economía interna

## Tabla Indicadora de la Competitividad Mundial



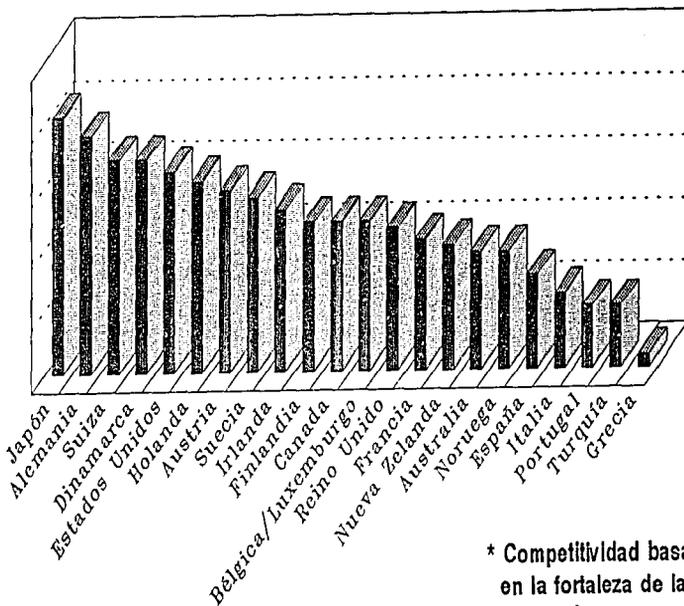
\* Competitividad basada  
en la fortaleza de la  
economía interna

## Tabla Indicadora de la Competitividad Mundial



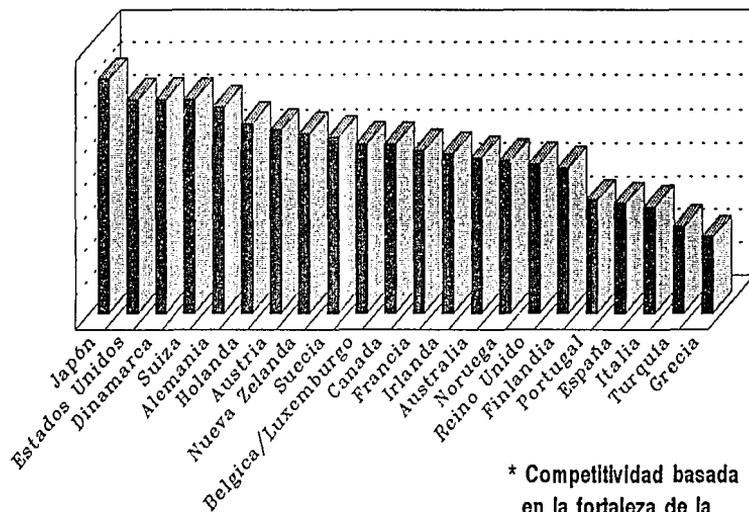
\* Competitividad basada en la fortaleza de la economía interna

# Tabla Indicadora de la Competitividad Mundial



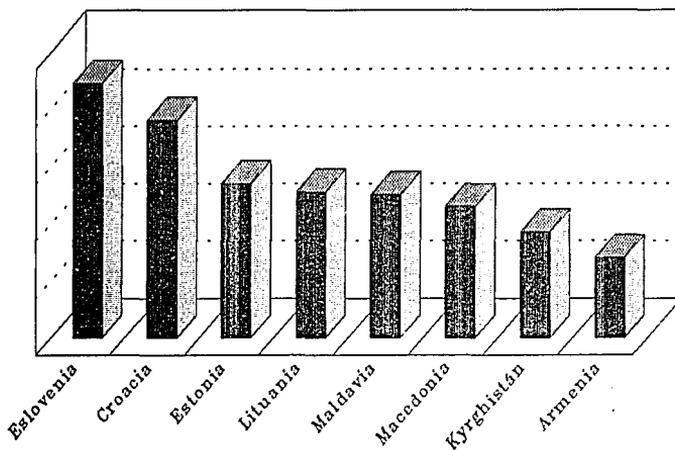
\* Competitividad basada en la fortaleza de la economía interna

## Tabla Indicadora de la Competitividad Mundial



\* Competitividad basada  
en la fortaleza de la  
economía interna

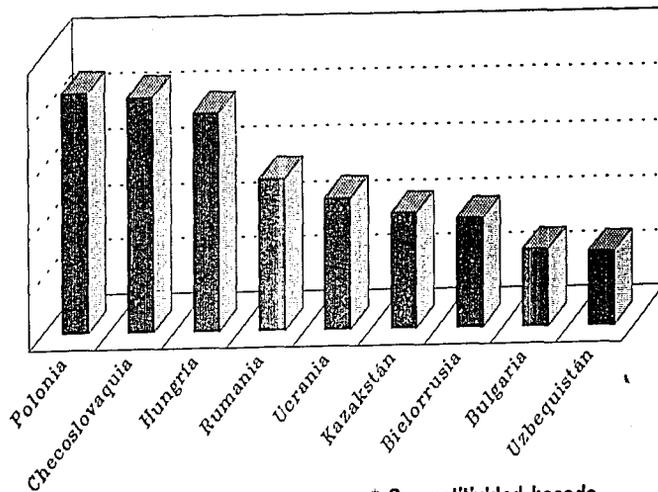
## Economía de mercado emergente en el cuadro indicador de la competitividad



1993

\* Competitividad basada  
en la fortaleza de la  
economía interna

## Economía de mercado emergente en el cuadro indicador de la competitividad

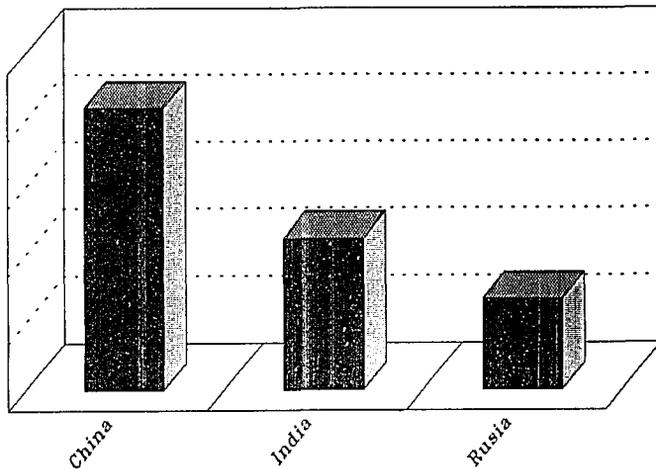


1993

\* Competitividad basada  
en la fortaleza de la  
economía interna

## Economía de mercado emergente en el cuadro indicador de la competitividad

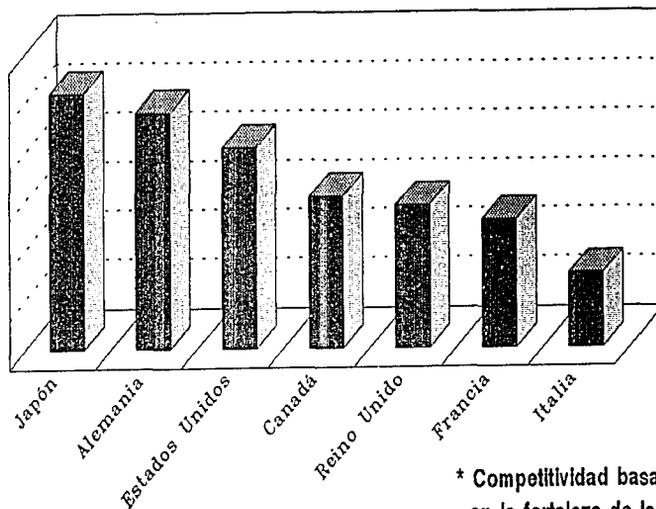
---



1993

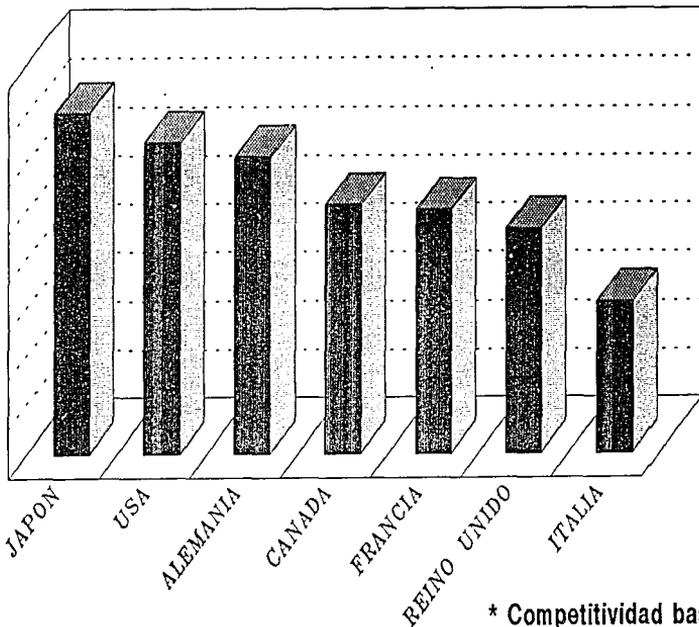
\* Competitividad basada  
en la fortaleza de la  
economía interna

## Tabla comparativa de los "Siete Grandes"



\* Competitividad basada  
en la fortaleza de la  
economía interna

# Tabla comparativa de los "Siete Grandes"



\* Competitividad basada en la fortaleza de la economía interna

No Existe

Página

**CAPITULO TERCERO**  
**MARCO JURIDICO DEL GASTO PUBLICO**

No Existe

Página

## **CAPITULO TERCERO**

### **MARCO JURIDICO DEL GASTO PUBLICO**

**SUMARIO:** I. En la Constitución Mexicana.- II. El Marco Jurídico del Gasto Público en las distintas leyes y ordenamientos.- III. Criterios de la Suprema Corte de Justicia sobre Gasto Público.

#### **I.- EN LA CONSTITUCION MEXICANA**

El marco jurídico de la intervención del Estado en la Economía, dentro de la Constitución Federal no se ubica en un capítulo o título específico, sino que se encuentra contenido en diversos artículos de la propia Constitución, en donde se establece un sistema de economía mixta y la rectoría estatal a través de la Planeación Democrática, procurando la armonía de las garantías individuales, del sector privado, con los derechos sociales.

La actividad financiera del Estado debe satisfacer necesidades económicas y procurar que todas las actividades de la Administración Pública se desarrollen siempre buscando como fin último el bien común de la sociedad en general, para tal efecto la actividad financiera del Estado se lleva a cabo a través de los recursos con que cuenta el propio Estado, luego entonces podemos decir que la finalidad de dicha actividad es en dos sentidos:

- 1) La obtención de recursos económicos.

## ***Marco Jurídico del Gasto Público***

---

### **2) La satisfacción de las necesidades colectivas.**

Dentro de la actividad financiera del Estado se contemplan tres momentos, primero la obtención de los ingresos mediante la imposición de las contribuciones a los ciudadanos, segundo la gestión o administración de los ingresos y recursos, y tercero la planeación administración y ejecución del gasto público. Estando dichas actividades íntimamente relacionadas entre sí.

La actividad financiera del Estado se desarrolla con diversos criterios como son: el económico, el político y el jurídico, estos criterios deben necesariamente ser acordes entre sí al planear la Política Económica. Dentro del aspecto jurídico se establece la observancia del Derecho Financiero, que regula la actividad conforme a la cual el Estado autoriza, a través del Congreso de la Unión, la obtención de los ingresos para la satisfacción de los fines colectivos.

El marco jurídico del Derecho Financiero o Derecho Económico, comprende a la Constitución y a todas aquellas leyes en las cuales se señalan los ingresos del Estado y la forma de obtenerlos, las normas que regulan la gestión y manejo de dichos ingresos así como el aprovechamiento de los mismos que el Estado realiza, y la planeación y ejecución del Gasto Público.

La legislación económica comprendida dentro del Derecho Financiero, es la causa y el resultado del sistema de economía mixta definido en la Constitución, en donde se establece que el Estado Mexicano sirve como instrumento de la rectoría estatal del desarrollo económico, para garantizar un constante mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la satisfacción de las necesidades básicas de empleo, vivienda, salud y bienestar social. (1)

Debemos de analizar diversos artículos de la Constitución Federal cuyo ordenamiento se encuentra íntimamente relacionado con toda la actividad financiera del Estado, para poder establecer cuál es el marco jurídico dentro del que se desarrolla la actividad financiera del Estado, para tal efecto iniciamos nuestro análisis en el orden en que dichos ordenamientos se encuentran plasmados en nuestra Carta Magna.

- 
- (1) OSORNIO CORRES, Francisco Javier.- La Rectoría Estatal del Desarrollo.- Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos.- Tomo II.- U.N.A.M.- México, 1990 P. 84

Cfr. CARPIZO, Jorge.- La interpretación Constitucional.- Boletín Mexicano de Derecho Comparado.- Ed. U.N.A.M.- México, año IV, No. 12, septiembre-octubre 1971 Passim.

Cfr. Idem Estudios Constitucionales.- Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.- México, 1980

**ARTICULO 3o.-** El artículo 3o. de la Constitución Mexicana señala: "La educación que imparta el Estado - Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia".

- I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa".
- II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:
  - "a). 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 económico, social y cultural del pueblo";
  - "b). Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura", y
  - "c). Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando...."

En este artículo se define a la democracia aportando el concepto que para el Proyecto Nacional deberá entenderse por ésta, el cual además de referirse a una estructura jurídica y a un régimen político democráticos se refiere también a un

sistema de vida, los cuales deberán fundarse en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano. Para alcanzar dicho fin se requiere que el empleo de los recursos con que cuenta el Estado se destine necesariamente a la prosecución del mismo, así como que la renta nacional neta mantenga una tendencia de aumento constante en beneficio del pueblo mexicano. (2)

"Por lo que hace al criterio democrático que debe de contener la educación pública mexicana, sinónimo de sistema de vida, fundado en un constante mejoramiento económico del pueblo, significa que la educación pública en el sistema de vida mexicano, se fundará en el constante mejoramiento económico del pueblo". (3)

Para Miguel de la Madrid el "concepto mexicano de democracia" que consagra el artículo tercero de la Constitución, "Ya no se refiere al concepto clásico, en el cual se le consideraba tomando en cuenta la participación de los individuos en el gobierno, ni el concepto liberal, en el cual se

---

(2) REYES VERA, Ramón.- Teoría de la Contribución en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México Mayo-agosto 1980, año IV, Núm. 10 P. 49

Cfr. Idem. Las Contribuciones, sus Principios Doctrinarios y Constitucionales.- Revista Lex.- Segunda Epoca, año I, Num. 1, mayo de 1990.- México D.F. PP. 20 y ss.

(3) *Ibidem*

lo consideró únicamente en cuanto se convertía en un medio para la protección de los derechos humanos."

"El concepto que consagra dicho artículo corresponde a aquel que se ha venido extendiendo desde la aparición de las ideas socialistas. Nuestra Constitución se refiere al concepto social-democrático moderno, el cual atiende a las necesidades de las mayorías para poder así realizar la justicia que debe ser el verdadero fundamento de la democracia." (4)

**ARTICULO 5o.-** El artículo 5o de la Constitución regula y garantiza la libertad de trabajo, adquiriendo importancia desde el punto de vista económico al señalar que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos; es por ello que la libertad de trabajo, concebida como la facultad que tiene el individuo de elegir la ocupación que más le convenga para alcanzar sus fines, es el conducto indispensable para el logro de su felicidad o bienestar.

Este artículo consagra la garantía de libertad de trabajo y da curso para que los gobernados se incorporen al proceso productivo que requiera el país, conforme a las aptitudes e inclinaciones psicosomáticas que permiten el desarrollo de la

---

(4) DE LA MADRID HURTADO, Miguel.- Elementos de Derecho Constitucional.- Editado por I.C.A.P. del Partido Revolucionario Institucional.- México, 1982 P. 318

actividad económica de modo óptimo. Tal determinación al albedrío entraña efectos económicos que se desprenden de la percepción de numerario como retribución a las relaciones laborales contraídas, generándose con esto la apertura al ciclo económico de captación de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades.

No siendo violatoria de garantías aquella disposición que determine el cobro de impuestos sobre el salario percibido.

"Es la propia Constitución la que impone la obligación de pagar impuesto, de manera que su cobro en tanto se haga conforme a los lineamientos generales que la Constitución ha señalado, no significa violación alguna a este precepto; pero sí se establece un impuesto sobre determinada actividad, tanto oneroso o molesto que haga imposible su ejercicio, tal gravamen será violatorio de esta garantía constitucional". (5)

A este respecto el maestro Emilio Margáin Manautou, señala que: "hay la obligación de contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; que quien percibe el salario mínimo no puede ser privado del mismo o parte del mismo, por carecer de capacidad contributiva, y que quien obtiene un ingreso en exceso del

---

(5) FLORES ZAVALA, Ernesto.- Finanzas Públicas Mexicanas.- Editorial Porrúa S.A.- México, 1986 p.153

salario mínimo está obligado a contribuir al gasto público, si así lo dispone una ley ". (6)

**ARTICULO 14.-** En el artículo 14 de nuestro orden supremo se prevé la posibilidad de que el Estado en su carácter de autoridad, actuando de imperium, no externe actos de privación en los que vulneren los bienes jurídicamente tutelados al decir de la ley constitucional, "la vida, la libertad, propiedades, posesiones o derechos sin que medie juicio seguido ante Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La acción jurisdiccional que se desprende del texto constitucional, es la única forma mediante la cual el acto de autoridad puede afectar la esfera jurídica del individuo; con ésta, dicho acto puede afectar la esfera jurídica del gobierno. De esta manera, la Constitución crea un óbice en la conducta de afectación del Estado, dirigida a particulares sobre sus intereses jurídico-económicos, como la libertad, las propiedades posesiones o derechos, con la finalidad de mantener un equilibrio y estabilidad en la actividad económica de la sociedad, a través de la Seguridad Jurídica que tutela dicho ordenamiento.

---

(6) MARGAIN MANAUTOU, Emilio.- *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.-* Editorial Porrúa S.A. novena edición.- México, 1989 P. 191

**ARTICULO 16.-** Al tenor del precepto 16, la Constitución prevé la imposibilidad de que el poder social exteriorice actos de molestia, en la órbita de la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de los gobernados. Contrario sensu, se dará el infrngimiento a la ley, por el hecho de no mediar mandamiento escrito de autoridad judicial competente que se encuentre debidamente fundado y motivado. Nuestra Ley fundamental preserva el actuar económico del gobernado y la integración de la familia como organización de la sociedad, así como su asentamiento físico y todos aquellos papeles o posesiones en los que se ampare el ejercicio económico que externe el particular, siendo este precepto asimismo tutelador de la Seguridad Jurídica que todo individuo requiere para poder desarrollarse plenamente y ser creativo y productivo, contribuyendo de esta forma al progreso económico del pueblo.

**ARTICULO 25.-** En el año de 1982, se introdujeron al texto constitucional diversas reformas y adiciones a los preceptos 25, 26, 27, y 73, con el propósito de adecuar e incorporar los principios del desarrollo nacional en la Constitución. Tres aspectos caracterizan a los nuevos numerales constitucionales; la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado, la econornía mixta y el sistema nacional de Planeación Democrática.

## ***Marco Jurídico del Gasto Público***

---

La primera parte del artículo 25 Constitucional establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. En esta declaración se encuentran tres elementos: el Estado, la rectoría y el desarrollo nacional, que aparentemente no presentan problema alguno si se les mira de una manera global y no discriminada. Sin embargo, es necesario realizar algunos comentarios.

Cuando el precepto alude al término Estado, se esta refiriendo al expresado en el artículo 27, que en repetidas ocasiones, utiliza el vocablo Nación para atribuirle al Estado propiamente dicho su carácter social y reivindicador.

De manera que la idea de Estado a la que alude el precepto constitucional, atiende a el Gobierno, agotándose en la estructura política sin comprender a todos los complejos mecanismo que regulan la conducta social del hombre.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que "al Estado debe considerársele, por una parte, como el resultado de la diferencia entre gobernantes y gobernados, constituido en entidad soberana abstracta de derecho, y cuya acción no tiene más límites que los que establece la misma ley que lo crea...".

(7)

---

(7) *Semanario Judicial de la Federación.-* Compilación 1917-1965 Tomo XXVIII.- P. 170.- Competencia 22/29.- Gobierno de Veracruz, 13 de enero de 1930, mayoría de 12 votos

El Estado así concebido tiene a su cargo "la rectoría del desarrollo nacional", el vocablo RECTORIA significa orientación y conducción de una cosa o situación; así que la rectoría del desarrollo nacional vendría a sugerir la atribución histórica que tiene el Estado contemporáneo, para orientar y conducir a la sociedad hacia el desarrollo Nacional.

La rectoría económica del Estado es un concepto nuevo en los sistemas económicos democráticos liberales como el nuestro, que descansaba hasta hace unos cuatro años en un capitalismo de Estado. Con las reformas llevadas a cabo por el actual Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, inspiradas en la doctrina a la que ha llamado "liberalismo social-democrático", para distinguirlo del neoliberalismo puro, el actual Gobierno conduce la rectoría económica con la participación de los diversos sectores de la sociedad.

El estudio de la misión rectora del Estado en la economía debe hacerse en dos enfoques: uno que considere los elementos e instrumentos teóricos de análisis de la función, describa y analice los diversos instrumentos y elementos teóricos y de análisis de la función del Estado en el proceso económico y otro que pondere esa función, describa y analice los diversos instrumentos y mecanismos de los que se vale para la consecución de sus fines.

## ***Marco Jurídico del Gasto Público***

---

En ambas formas de estudio, que no se excluyen, sino por el contrario se complementan, se advierte la necesidad de que la acción estatal conduzca de manera consciente y racional el crecimiento y desarrollo sano de los recursos nacionales, armonizando los complejos intereses de los agentes económicos de la sociedad, a través de lo que se conoce como Planeación.

Es posible destacar los elementos teóricos de la rectoría económica del Estado que han venido evolucionando desde el mercantilismo hasta las actuales concepciones doctrinales, siendo característicamente similares para todos los países, aunque la experiencia vivida por los países de menor desarrollo relativo, requiere un tratamiento específico por sus singulares formas de evolución.

La función del Estado en la Economía varía en el pensamiento económico y, en la historia se han venido definiendo y desarrollado diversos criterios teóricos.

Los países en vías de desarrollo, principalmente de la región latinoamericana, viven una realidad de crisis sistemática; en respuesta a ello, se han buscado modelos técnicos de orientación que tienen una particular concepción acerca del Estado y las funciones que debe desempeñar. De esta manera se pueden percibir dos paradigmas dominantes que los países de la región adoptan para su desarrollo: la concepción

neoliberal y la posición nacionalista y democrática: economía mixta bajo la rectoría del Estado de una manera planeada.

La experiencia mexicana registra avances considerables en materia de rectoría económica, que beneficia el desarrollo, favorece la independencia nacional, mejora substancialmente la situación de la población más desfavorecida y resuelve tensiones entre intereses antagónicos sin desgarramiento de la unidad nacional.

Como sostiene Américo Saldivar: "Consideramos que este proyecto en lo fundamental es alimentado por dos vertientes: la estatal y la "privada". Explícitamente para el Estado Mexicano el proyecto de desarrollo se basaría en un régimen de economía mixta, entendiendo éste como la conjunción de voluntades e iniciativas tanto del sector público como del sector privado, aceptando la participación "complementaria" y la asociatividad con capital extranjero". (8)

La rectoría estatal en la economía existe en todas las sociedades, independientemente de su sistema político ideológico y régimen predominante de propiedad, si bien con formas y énfasis diferentes siendo nacionales, como son sus antecedentes históricos, grado de desarrollo y correlación de

---

(8) Saldivar, Américo. "Ideología y Política del Estado Mexicano: 1970-1976".- Ed. Siglo XXI.- México, 1980 P 15

## ***Marco Jurídico del Gasto Público***

---

fuerzas sociales, correspondiendo a cada nación el diseño e implantación de su modelo particular, de las normas jurídicas que le proporcionen estructura orgánica y de las reglamentaciones que diriman sus controversias.

En sistema de economía mixta, que es diseñado y reconocido por el orden jurídico fundamental, este compromiso se manifiesta en síntesis dialéctica entre libertades económicas y derechos sociales, para convertirse gracias al carácter plural de la economía, en solidaridad entre los sectores público, social y privado con el interés público y bajo la rectoría del Estado.

La legitimidad de tal rectoría culmina en que sus decisiones, para no ser arbitrarias, se enmarquen en el sistema jurídico vigente y resulten de la ponderación y compensación entre los intereses particulares y el interés general, de otro modo se mermaría la autoridad moral indispensable para gobernar.

Al referirse el artículo 25 que al Estado se le encomienda la Rectoría del Desarrollo Nacional, no se está circunscribiendo a la rectoría del desarrollo económico, sino además, a la de aquellas áreas de la vida social como la política, la social propiamente dicha, la cultural y la anímica de la Nación. El anterior concepto de desarrollo nacional que introduce el artículo invocado va en consonancia con el ideal de democracia consagrado en el artículo tercero anteriormente

comentado. De manera que el desarrollo nacional abarca los ámbitos económico, político, social y cultural.

Por otro lado, al Estado se le asigna el encargo constitucional de garantizar que el desarrollo Nacional sea integral, que desde el punto de vista político o social fortalezca la soberanía de la Nación y que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, grupos y clases sociales, cuyos derechos resguarda y protege el ordenamiento supremo.

Para alcanzar tales fines, la Constitución, a través del dispositivo que se estudia, ordena que el Estado planeará, conducirá, coordinará y ordenará la actividad económica nacional. Cabe hacer notar que estas actividades son auténticos mecanismos para alcanzar los fines expuestos y que no se restrinjan a la esfera de la actividad económica nacional.

En otras palabras, lo anterior quiere significar que la rectoría del desarrollo nacional del Estado buscará que se cumplan los principios de la justicia distributiva, la participación y fortalecimiento del sistema político adoptado por la propia Nación y el ejercicio de las libertades que reconoce la Ley Suprema, mediante el marco jurídico que incluya métodos y técnicas de carácter político y administrativo que ordenen de una manera consciente y racional la actividad y funciones del Estado en la vida social mexicana.

## ***Marco Jurídico del Gasto Público***

---

El párrafo tercero del artículo 25 dispone que junto y participativamente con el Estado, en lo concerniente al desarrollo económico, los sectores de la sociedad podrán desempeñar determinadas funciones en aras de alcanzar dicho desarrollo. Esto es, los particulares, tanto personas físicas como personas morales que realicen una actividad que incida en el conjunto de la Economía Nacional y formen parte de los sectores tanto social como privado.

Sin embargo, esa participación se encuentra limitada por la propia Constitución al establecer aquellas áreas que se encuentran reservadas exclusivamente y de manera privativa al Estado. Razón por la que por primera vez en el texto constitucional se habla de áreas estratégicas y áreas prioritarias.

El artículo 25 al incorporar nuevas categorías jurídicas llamadas áreas estratégicas y áreas prioritarias, no hace más que repetir la esencia que, sobre la participación en la actividad Nacional, en cuanto a los recursos y actividades económicas del Estado, establece el artículo 27 de la propia Constitución.

Lo anterior significa que "toda actividad económica, así como política social y cultural, deben enmarcarse en un proyecto nacional de desarrollo, que define la propia Constitución y que implica importantes principios de justicia social y de

consolidación nacional: crecimiento del empleo, redistribución del ingreso, fortalecimiento de la soberanía." (9)

**ARTICULO 26.-** En el texto constitucional se establece por primera vez lo referente a la planeación democrática con arreglo a lo que dispone este artículo, en la actualidad todos los países del mundo hacen uso de la planeación como una norma de gobierno, y como instrumento imprescindible para ordenar las actividades del Estado orientadas al desarrollo y crecimiento económicos, independientemente de los distintos sistemas económicos y organización política y social prevalecientes en cada Estado.

Existen dos formas dominantes de planeación: la planeación flexible a través de la cual se busca que el Estado dirija el proceso económico influyendo en los sectores privado y social, por medio de planes cuyos mandamientos son indicativos y flexibles, y la planificación central cuyos planes tienen un carácter imperativo con fuerza de ley, por medio de los cuales el Estado centraliza, rige y controla el proceso económico y social. Nuestro país según lo dispone la Constitución Política Federal vigente, adopta el modelo de planeación democrática y flexible en todas las fases del

---

(9) OSORNIO CORRES, Francisco Javier.- Significado Constitucional de la Rectoría Estatal del Desarrollo.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. P. 828

## ***Marco Jurídico del Gasto Público***

---

proceso, que va desde la formulación hasta la ejecución y evaluación de los planes de desarrollo socio-económicos.

El derecho positivo mexicano contiene ordenamientos concretos que supeditan la política económica del gobierno a la planeación, en donde se concilian democráticamente los distintos intereses y se atiende a las necesidades sociales. El espíritu de la Constitución en este sentido hace evidente que la función rectora del Estado dirigida al desarrollo Nacional sólo es posible por medio de una ordenación sistemática de las acciones públicas lo cual es asegurado por la planeación.

De esta forma por primera vez, en el rango constitucional se establece un sistema nacional de planeación democrática, que traduce un órgano encargado de velar y ejecutar las tareas del plan. Con este sistema en la Constitución se busca dar orden y sistema a la rectoría económica del Estado que tiene como finalidad el desarrollo nacional; dentro de este marco la misión del Estado Mexicano es sin duda alguna, procurar el crecimiento económico y asegurar la independencia nacional, sobre la base de una efectiva democracia integral de la Nación.

Así la Constitución Mexicana califica de democrática a la planeación, es decir al proceso de elaboración de planes de desarrollo económico y social mediante la participación y concertación de todos los sectores, pero debiendo de retomar el sentido del concepto de democracia contemplado en el

artículo tercero de la propia Constitución y que ya hemos analizado. (10)

**ARTICULO 27.-** Este artículo consagra y eleva a la categoría de Ley Constitucional las disposiciones y normas relativas a la propiedad pública y privada y en particular del agro mexicano, como consecuencia de las constantes manifestaciones de inconformidad que generaron los problemas sociales existentes hasta antes del Constituyente de 1917; de esta manera se permite la intervención del Estado representante de los valores supremos de la Nación, el cual participa y promueve una distribución justa y equitativa de la riqueza, acusa además los elementos definitorios de la propiedad privada y de los bienes que son propiedad de la Nación cuyo derecho se encuentra dividido en partes alícuotas pertenecientes a cada uno de los ciudadanos mexicanos.

El artículo 27 en su primer párrafo hace referencia a la propiedad originaria de todas las tierras y aguas en favor de la Nación (Estado), pero con la posibilidad de transmitirla a los particulares constituyendo la propiedad privada, lo anterior resulta del principio que la Nación puede "en todo tiempo" (expresión que denota lo imprescriptible de su derecho) imponer modalidades a la propiedad privada cuando el interés

---

(10) MATUS, Carlos.- Estrategia y Plan.- Ed.- Siglo XXI.- 2a. edición, México, 1978 P. 21

público así lo determine. Es así como substituye dentro del concepto jurídico de propiedad, la tesis individualista del derecho subjetivo que destina únicamente a producir beneficios a su titular, por la tesis de la doctrina de la propiedad como una función social y que tiene por objeto llegar a una distribución equitativa de la riqueza pública.

Este artículo establece la expropiación por causas de interés público, entendiéndose por ésta el "acto de administración pública derivado de una ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social." (11)

Para que el texto del artículo 27 constitucional fuera congruente con la doctrina económica que sustenta el actual Gobierno como un liberalismo social-democrático fue necesario la reforma a dicho artículo, la cual se llevó a cabo el 6 de enero de 1992, a fin de adecuar nuestra legislación con la realidad del contexto mundial, planteando en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, que se procuraba ofrecer

---

(11) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional.- Ed. Porrúa S.A.- México, 1975 P. 46

Cfr. AHUMADA, Guillermo.- Las Finanzas del Siglo XX y otros ensayos.- Ed. Universidad de Buenos Aires.- Buenos Aires, 1964 P. 27

certidumbre jurídica en el campo, capitalizando para proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

Esta reforma es de gran trascendencia para el desarrollo económico del futuro de la Nación, ya que al fortalecer el sector primario como es el campo, favorece la autosuficiencia del mismo propiciando las mismas oportunidades de bienestar social a dicho sector que al resto de la sociedad.

**ARTICULO 28.-** Este artículo señala de manera expresa la prohibición de monopolios, de prácticas monopólicas, exenciones de impuestos y estancos por parte de los particulares en resguardo de la libre concurrencia, regulando el impacto económico-social y pretende el equilibrio entre los diferentes estratos sociales que componen la población.

Por medio de este precepto se erradica la posibilidad de abuso y acaparamiento de bienes y servicios, que constituyen los satisfactores de las necesidades sociales. El Estado se reserva mediante la facultad de imperium con la que está investido, el monopolio de explotar y prestar determinados bienes y servicios, de manera potestativa, en beneficio de la población. Mediante esta disposición se colige el sentido económico que se encuentra en la concepción dogmática constitucional y la cual se orienta en alcanzar el ideal de justicia social.

## ***Marco Jurídico del Gasto Público***

---

En este artículo se contempla la protección de los consumidores, propiciando su organización, especificando las actividades que tendrá a su cargo en forma exclusiva el Estado, y establece los fundamentos para la participación social en las áreas prioritarias.

**ARTICULO 31.** - El presente artículo señala las obligaciones de los mexicanos: ...la fracción cuarta del presente artículo establece: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Este ordenamiento establece la obligación de carácter pecuniario o económico que tenemos los mexicanos de contribuir aportando al Estado, la parte proporcional y equitativa que a cada ciudadano corresponde, del Gasto Público.

A este respecto el doctor Ramón Reyes Vera señala que: "El problema que plantea la disposición constitucional citada (artículo 31 fracción IV), puede ser resumida en la siguiente forma:

- a) Contiene una obligación económica de los mexicanos.
- b) Establece la contribución, como la figura jurídica tributaria obligatoria, que deben satisfacer los mexicanos.

- c) La obligación de contribuir es con la finalidad de satisfacer el gasto público.
- d) Gasto Público que puede ser realizado por la Federación, Estado o Municipio, cada uno en su esfera de competencia.
- e) La obligación de contribuir estará referida a la residencia del sujeto obligado.
- f) Esta contribución será de una manera proporcional y equitativa.
- g) Proporcionalidad y equidad que deberá estar contenida en las leyes que integran el sistema Fiscal. (12)

Siguiendo este criterio, las contribuciones de los mexicanos que integran el Ingreso del Estado, en virtud que el ingreso está conformado no solamente por las contribuciones compulsivas sino también por las no compulsivas, el rendimiento que produzca dicho ingreso deberá traducirse en un constante mejoramiento económico del pueblo, a fin de cumplir con las disposiciones del artículo 3o. constitucional; de igual forma el rendimiento que produzcan las contribuciones del pueblo mexicano, deberá ser utilizado para regular el beneficio social, el aprovechamiento de los bienes del dominio público, y para distribuir equitativamente la riqueza pública, para propiciar el desarrollo equilibrado del país en

---

(12) REYES VERA, Ramón.- La Fracción IV del Artículo 31 de la Constitución Federal Mexicana.- Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años P. 436

todos los órdenes así como para mejorar las condiciones de vida del pueblo mexicano. (13)

**ARTICULO 39.-** Este precepto Constitucional señala que: "la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

La facultad de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad dictando las leyes necesarias para tal efecto, constituye la soberanía del pueblo; en virtud de que el gobierno no se instituye por honra e intereses particulares de grupos o clases, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad, es por esto que el pueblo tiene el derecho intransferible de establecer el gobierno que más le convenga, de alterarlo, de modificarlo o de abolirlo totalmente, cuando el bien común, lo requiera; es por ello que la soberanía reside originariamente en el pueblo. (14)

---

(13) *Idem* P. 437

(14) CABALLERO, Gloria / RABASA, Emilio.- *Mexicano esta es tu Constitución.-* Edición Cámara de Diputados; México 1982  
Cfr. PANTOJA MORAN, D.- *La Idea de la Soberanía en el Constitucionalismo Latinoamericano.-* Ed. U.N.A.M.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México, 1973 P. 46

La soberanía opera también en el ámbito internacional, a través de la libertad de establecer relaciones con otros Estados u organismos internacionales, en la celebración de convenios o tratados, así como para hacer que la comunidad internacional respete a plenitud la independencia del Estado Mexicano y la vigencia de sus leyes e instituciones.

El pueblo, titular de la soberanía, a través de sus representantes, elabora las leyes que señalan las funciones y fijan las competencias estableciendo limitaciones a los órganos públicos así como a los servidores públicos, de esta manera gobernantes y gobernados están sujetos a las condiciones legales que fija el pueblo a través del congreso y a las posteriores manifestaciones de la voluntad popular que se hagan valer a través de sus representantes adicionando o modificando la Constitución y las leyes que de ella emanan.

Atendiendo a ello, puesto que el Ingreso para cubrir el Gasto Público proviene del pueblo, el Poder Público que ejerce el Gasto, Público deberá instituirse para beneficio del pueblo, dicho beneficio deberá también ser económico, siendo disposición constitucional que el gasto público debe tener como finalidad y como resultado el beneficio del pueblo, el desacato de dicho principio, niega el carácter de Gasto Público a la erogación que se realice sin este fin, y constituye un gasto realizado contrario a la Constitución.

**ARTICULO 73.-** Este precepto Constitucional en su fracción VII señala que es función legislativa la expedición de la ley de ingresos "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto ". El desarrollo mismo del Estado a través de la Administración Pública requiere la realización de gastos, pero el gobierno no puede disponer libremente de los ingresos recaudados si los mismos no se hacen de acuerdo al presupuesto de egresos que anualmente aprueba la Cámara de Diputados, los recursos del Estado para hacer frente a esos gastos se obtienen mediante las contribuciones que obligatoriamente deben aportar los ciudadanos mexicanos y que están contemplados en la Ley de ingresos misma que a su vez es presentada y aprobada cada año por el Congreso de la Unión.

La Fracción VIII del precepto invocado señala que el Congreso tiene facultad "para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria...".

Cuando los gastos públicos excepcionales no puedan ser cubiertos con los ingresos ordinarios, el Congreso puede dar

las bases al Ejecutivo para la celebración de empréstitos y posteriormente deberá aprobar la forma de contratación de dichos empréstitos. Este ingreso extraordinario proviene no de una contribución sino de una obligación económica NO COMPULSIVA de los mexicanos, pues dicha obligación incrementa la presión del sistema fiscal mexicano.

La Fracción XXIX del mismo artículo Constitucional, señala que el Congreso tiene facultades para establecer contribuciones: sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del Artículo 27, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos, etc.

**ARTICULO 74.**-La fracción IV de este artículo establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. así como decretar las contribuciones para cubrirlos.

Es el Presidente de la República quien debe hacer llegar a dicha Cámara las iniciativas de leyes ingresos y los proyectos de presupuesto de acuerdo a lo establecido en los artículos 71

fracción I y 89, fracción I de la Constitución General de la República.

Es importante destacar que el párrafo tercero de la fracción IV en estudio agrega que no podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideraran necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto.

Cabe señalar que de ninguna forma se eliminan las partidas secretas, sino "otras "no necesarias aunque no queda establecido cuáles son secretas, cuáles son las necesarias y cuáles son "otras" partidas secretas, por lo tanto, es irrelevante la prohibición contenida en este artículo.

De este artículo puede comentarse que en sus fracciones II, III y IV se encuentran facultades hacendarias; la II establece la facultad de vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor y la III la de nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina. Sin dificultad ni efecto nocivos estas tres fracciones pueden fusionarse en la fracción IV en virtud de que su extensión y contenido es explícita en la regulación de las facultades hacendarias.

Revisar la cuenta pública, es una de las más trascendentes funciones de la Cámara de Diputados, del Congreso de la Unión en general, toda vez que su actividad primordial

legislativa se ha visto menguada, sí debe supervisar la actuación del Poder Ejecutivo en la más importante tarea, la de la administración de los recursos financieros. (15)

Cualquier irregularidad en el ingreso o gasto público da lugar a responsabilidad, es decir, si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecen diferencias contradictorias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se aplicará la Ley correspondiente.

En los primeros diez días de junio debe presentarse a la Cámara de Diputados la cuenta pública del año anterior, pudiéndose ampliar el plazo mediante solicitud justificada del Ejecutivo, debiendo comparecer el Secretario de Despacho a informar las razones que la motiven. Lo mismo puede hacerse respecto al plazo de presentación de las iniciativas de las leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos.

La supervisión o revisión de la cuenta pública, es una facultad de control a cargo de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo es el de conocer los resultados de la gestión financiera,

---

(15) NAVA NEGRETE, Alfonso.- *Cuestiones Constitucionales en la Ley de Ingresos de la Federación, Estudios de Derecho Público Contemporáneo.*- Ed. Fondo de Cultura Económica-UNAM.- México, 1989 P. 187

comprobando si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y los programas puestos en práctica, de ahí la importancia de que la Cámara de representantes desempeñe con eficacia estas facultades hacendarias.

**ARTICULO 126.**-Este artículo textualmente dispone: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Este precepto puede analizarse en relación con el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de nuestra Carta Magna, que refiere que no podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias.

El artículo 126 tiene como finalidad garantizar un adecuado y funcional manejo del gasto público, el cual está en íntima relación con el presupuesto anual de egresos, de ahí que se analice en relación con la fracción IV del artículo 74 antes citado.

Es prudente aclarar que con el artículo 126 además de intentar controlar el manejo adecuado del gasto público, intenta lograr racionalidad y eficiencia del mismo para la debida ejecución del presupuesto; entendiendo que éste es una relación de conceptos y cantidades que se estima erogar en un ejercicio fiscal, con un apartado para cada uno de los poderes de la Unión, otro para los organismos descentralizados y empresas

de participación estatal mayoritaria, otro para la deuda pública, y otro para desarrollo regional y participación a estados y municipios.

El artículo 126 impone implícitamente la obligación de depurar cada año los objetivos de la administración pública en el aspecto financiero, evitando vicios improvisación o conflictos de carácter pecuniario.

De lo anterior se deduce que en el presupuesto debe contemplarse un rubro denominado "partidas secretas necesarias" que también son gastos o erogaciones pero que su propia naturaleza impide conocer su destino. Fuera de este aspecto, en efecto, no puede hacerse pago alguno si no está comprendido en el presupuesto o ley posterior, siendo la Cámara de Diputados la que tiene facultades de examen, análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El contenido y redacción del artículo 126 Constitucional se prevé la posibilidad de que se cubran los gastos establecidos por el presupuesto o determinado por ley posterior, lo que implica que la idea del Constituyente fue la de otorgar al Congreso de la Unión un instrumento directo de control del gasto público, pues dicho Congreso está facultado -por la fracción VIII del artículo 73 Constitucional - para señalar al Ejecutivo Federal las bases sobre los cuales éste puede

celebrar empréstitos, para aprobarlos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; en observancia también de la fracción IV del artículo 74 Constitucional.

**ARTICULO 127.-** Lo interesante de éste artículo reside en el señalamiento de que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo cargo o comisión que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, o una ley posterior.

En este precepto, el constituyente nos está indicando que el presupuesto es un acto legislativo y no un acto administrativo.  
(16)

Es entendible que los servidores públicos deben percibir una remuneración por el trabajo desarrollado, ésta debe ser adecuada y equitativa, pues el fin es brindar seguridad y tranquilidad económica razonables, en la inteligencia de que

---

(16) Cfr. LABAND, Paul.- *El Derecho Presupuestario*.- Instituto de Estudios Fiscales.- Madrid, 1979 P. 21

Cfr. FRAGA, Gabino.- *Derecho Administrativo*.- Ed. Porrúa S.A.- México, 1978 P. 378

Cfr. REYES VERA, Ramón.- *Introducción al Derecho del Presupuesto*.- Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México.- No. 21 mayo-agosto de 1984 P. 63

al lograrlo se está asegurando un desempeño eficaz de la función pública por parte de los servidores.

Es irrenunciable, exigencia antigua tendiente a evitar que los órganos de Gobierno sólo fueran ocupados por personas pudientes económicamente, que son las que en todo caso podrán prescindir del derecho de cobrar totalmente su remuneración; con lo cual se imposibilitaba a los que fueran de modesta o precaria situación económica aun cuando su capacidad para desempeñar la función pública fuere igual o mayor. Concretamente se trató de evitar una selección clasista en el manejo de dicha función a la vez que proteger a favor del servidor la remuneración, retribución o salario.

La remuneración como todo ingreso está sujeta a retenciones, descuentos, deducciones o embargos en los casos previstos en las leyes y conforme a lo dispuesto por el artículo 123, "B" fracción VI que reza: "Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos por la ley. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que el total de descuentos se excederá del 30% del salario que perciba".

Remuneración adecuada es aquella que posibilite al servidor público para que al desempeñar su función, lo haga sin presiones o preocupaciones económicas que le distraigan, o

sea, que pueda satisfacer sus necesidades familiares normales y las propias relacionadas con el cargo.

El hecho es que la remuneración que se determine en el presupuesto de egresos tiene como fin cristalizar la equidad, asegurando su permanencia y posibilidad de mejoría, ya que de lo contrario no podría hacerse pago alguno, según lo dispone el artículo 126 constitucional.

**ARTICULO 131.-** El contenido económico de este artículo está dirigido a regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional; facultad concedida al Ejecutivo Federal, uso de la cual será anualmente sometida a la aprobación del Congreso de la Unión, mismo que al ejercitarla deberá expresarse en el Presupuesto Fiscal.

Esta facultad privativa de la Federación se concreta a:

- 1) Gravar las mercancías que se importen o exporten.
- 2) Gravar las mercancías que pasen de tránsito por el territorio nacional.
- 3) Reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.
- 4) Además, el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para disminuir o suprimir cuotas de las tarifas de exportación e importación o para crear otras;

- 5) Para restringir y prohibir importaciones y exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente.

Esto es coincidente con lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 73 que establece que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre comercio exterior.

La facultad legislativa que este artículo otorga al Ejecutivo es con el objetivo de lograr el equilibrio de la balanza internacional de comercio del país, siempre y cuando exista una urgencia para regular el comercio exterior; la economía del país; la estabilidad de la producción nacional y cualquier otro propósito en beneficio del país.

La esencia del artículo 131 constitucional se ha determinado en los cinco puntos anteriores; corresponde ahora analizar lo concerniente a la finalidad extrafiscal de los impuestos, es decir, la misión de éstos, la cual no consiste exclusivamente en producir ingresos para el Estado, sino al mismo tiempo en realizar fines de política económica, social, demográfica y exterior, siendo así como al aumentar o disminuir tarifas o prohibirlas, el Estado puede favorecer el desarrollo de las industrias nacionales mexicanas, apoyar el desarrollo de la industria incipiente, influir en el equilibrio de la producción, estimular la producción agrícola, incrementar o impedir el comercio internacional en el que el país participe; tutelar la clase laborante etc., destacando con esto la trascendente y

hasta cierto punto, ineludible intervención del Estado en la economía. (17)

**ARTICULO 133.-** Para los fines del presente estudio este artículo resulta importante en cuanto establece la Supremacía Constitucional y de las leyes que de ella emanen, así como de los tratados que estén de acuerdo con ella, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado. Como se ha dejado anotado al analizar los artículos anteriores, la Constitución Federal contiene disposiciones de carácter económico que son fundamentales para reglamentar la actividad financiera del país.

Este artículo sólo reitera y define la primacía de nuestro máximo Código Político, incluso sobre las Constituciones o leyes de los estados, principalmente cuando éstas contemplen disposiciones en contrario a lo dispuesto por aquél. De lo anterior se deduce que los tratados que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado ya sean de carácter económico, político, administrativo, cultural y comercial, etc. serán tenidos como ley en el ámbito territorial de la Federación.

---

(17) Cfr. PATIÑO MANFFER, Ruperto.- *La Constitución y la Legislación Económica.- Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos.- Tomo II.- Ed. U.N.A.M.- México, 1990 P. 815*

México es integrante de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1980, misma que fue ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974. Esta Convención adopta el término "tratado" por considerar que engloba a todos los instrumentos que consignan compromisos internacionales; que son: Convención, protocolo, pacto, carta, acuerdo, convenio, etc.

**ARTICULO 134.-** El Constituyente de 1917 creyó conveniente agregar este artículo con el objeto de asegurar los concursos de todos los trabajos públicos para obtener así para el servicio del país, las mayores utilidades y beneficios, evitando los fraudes y los favoritismos, sin influyentismos en ese aspecto. Al referirse a los recursos económicos del Gobierno Federal y sus correspondientes administraciones públicas paraestatales determina que se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Es por eso que las adquisiciones de bienes o servicios, incluso enajenaciones se harán a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para después recibir propuestas en sobre cerrado al cual será abierto públicamente. De esa manera se aseguran mejores condiciones respecto al precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias.

## ***Marco Jurídico del Gasto Público***

---

La eficiencia es entendida como la cualidad administrativa consistente en lograr los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes; en concreto: lograr el objetivo, al menor costo posible.

La eficacia es un concepto vinculado al de eficiencia. Es la relación que existe entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado.

La honradez es un principio subjetivo que se explica "Persé", denota rectitud, integridad, decencia, respeto y estima a la dignidad propia, es el valor moral de cada individuo.

Idoneidad puede entenderse en este caso, como la correcta administración de los recursos. Para eso se hace licitación pública, intentado lograr mejor calidad, financiamiento, oportunidad y precio justo. En caso contrario, al no cumplirse con el mandato contenido en este artículo, el mismo contempla la responsabilidad, ya sea política, administrativa o penal conforme a lo establecido por los artículos 108 a 114 de la Constitución Federal.

Al observar los principios de eficiencia, eficacia, honradez e idoneidad en la aplicación de los recursos económicos, se está garantizando una administración organizada, desplegada en

beneficio del pueblo, tal como lo dispone el artículo 39 de nuestra Carta Magna.

## **II.- MARCO JURIDICO DEL GASTO PUBLICO EN LAS DISTINTAS LEYES Y ORDENAMIENTOS.**

### **A.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

A partir de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto se emitieron una infinidad de ordenamientos legales, de muy diversa índole, mismas que facultaban a esta nueva dependencia para supervisar la correcta ejecución tanto del Gasto Público como de los actos de los Servidores Públicos dentro del ámbito de la Administración Pública Descentralizada y Paraestatal.

En febrero de 1992, el Ejecutivo Federal envió al Congreso Federal la iniciativa de ley en donde se proponía la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; con ello las atribuciones y funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto pasaron en su gran mayoría a formar parte de las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y algunas otras a la Secretaría de Educación Pública, Contraloría General de la Federación, del Trabajo y Previsión Social y la de Turismo, reformándose para tal efecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Debido a esto se presentan dos problemas fundamentales que causan confusión e inquietud en la Administración Pública, en primer término nos encontramos con la proliferación de legislación que en materia administrativa regula esta esfera del Ejecutivo Federal, lo que deberá forzosamente reformarse para transferir las facultades y atribuciones de Secretaría de Programación y Presupuesto a la de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o en su caso a las dependencias a las cuales hayan sido transferidas las mismas en virtud de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con motivo de la fusión de las dos secretarías. En segundo lugar nos encontramos con que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ha convertido en una dependencia de enorme trascendencia, triplicando prácticamente sus funciones al absorber a tres subsecretarías, un gran número de direcciones generales, además de agrupar en su sector a diversos organismos descentralizados que antes pertenecían a la Secretaría de Programación y Presupuesto; considerando que muchas de las actividades que fueron asumidas por Hacienda no son de su incumbencia y que en el futuro el Gobierno se verá en la necesidad de crear otra Secretaría de Estado, así como otras Entidades Paraestatales a las que se les asignen algunas de estas nuevas atribuciones con la finalidad de adelgazar el gigantesco aparato administrativo y burocrático en que se ha conformado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Uno de los fines del Estado es alcanzar el bien común, es decir la satisfacción de los intereses colectivos de la población, para ello el Estado lleva a cabo esta actividad por medio de las funciones administrativas, mismas que son reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ley que entrara en vigor el 1 de enero de 1977 y que constituye el ordenamiento jurídico primordial en que se organiza y estructura la Administración Pública del Estado, teniendo como fundamento Constitucional el artículo 90 de la Constitución Política Federal que a la letra dice:

*"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las Leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".*

De donde se desprende que la función Administrativa se encuentra regulada por una serie de normas que caen dentro del ámbito del Derecho Administrativo.

## **Marco Jurídico del Gasto Público**

---

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal substituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, siendo esta nueva ley la respuesta a un proceso de renovación de la Administración Pública Mexicana, en virtud de que el Estado Mexicano posrevolucionario se enfrentó a una raquíta administración, debiendo implementar una serie de improvisaciones que provocaron la comisión de errores y tropiezos, es por ello que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, recogió y consolidó las tareas fundamentales del Estado garantizándolas a través del marco jurídico adecuado a las necesidades de su tiempo.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que el Estado se organiza en diversas dependencias para dar cumplimiento a las actividades de carácter diverso, cuyo único objetivo es lograr alcanzar el bien común de todos los ciudadanos. En el ámbito de la Administración Pública la organización es el antecedente de todo ordenamiento jurídico, es decir "*...no se puede hablar de Derecho Administrativo sino existe una organización de carácter jurídico*". (18)

---

(18) PALASIVILLAR.- *Apuntes de Derecho Administrativo.- Parte General.- Tomo I.- Ed. Artigrafía, S.A.- México, 1977 P. 215*

Cfr. CARRILLO FLORES, Antonio.- *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional.- Ed. U.N.A.M.- México, 1987 PP. 25 y 133*

La creación de determinados Organos Administrativos, la fijación de sus competencias y atribuciones se encuentran contenidas en la misma ley, teniendo por ende la Administración Pública un marco jurídico que actúa estrictamente con fundamento en la Constitución, en la Ley Orgánica y en sus Reglamentos.

**a).- Concepto de Administración Pública.**

La Administración Pública se encuentra integrada por órganos administrativos y centralizados, misma que tanto la Constitución Política como la ley orgánica la instituyen como un Organo Auxiliar en las tareas del Ejecutivo.

Serra Rojas la define diciendo: "*La Administración Pública es una Entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación*". Concepto que justifica el fundamento de carácter eminentemente jurídico de la Administración Pública. (19)

---

(19) SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo.- Tomo I.- Décima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1981 P. 80

Definición que coincide con la que propone Pierre Escoube: *"La Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación"*.  
(20)

**b).- Elementos.**

Según el Profesor Pierre Escoube, los elementos de la Administración Pública Federal son:

- 1) Estructuras.
  - 2) Procedimientos.
  - 3) De material.
  - 4) De personas.
- 1) Estructuras.**

El elemento que se denomina "estructuras" se comprende en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala:

---

(20) Apud.- SERRA ROJAS, Andrés.- ob. cit. P. 80

*"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.*

*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública paraestatal".*

Del anterior ordenamiento se desprende que la Administración Pública se compone de estructuras o de organizaciones encargadas de coadyuvar con el Estado para el cumplimiento de sus fines.

### **2) Procedimientos.**

Las actividades Administrativas en todo momento deben de ajustarse a las normas jurídicas establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir se debe de ajustar a los procedimientos que dicha ley ordena tendiendo siempre al interés general.

### **3) De material.**

Las dependencias que integran la Administración Pública Federal, deben de contar con los recursos materiales y con la

tecnología avanzada que les permita el óptimo desempeño de sus actividades para el logro del fin propuesto.

**4) De personas.**

El elemento de la Administración Pública Federal de mayor importancia es el que se refiere a los recursos humanos, toda vez que para que haya una verdadera administración, las dependencias y entidades deben contar con personas capacitadas para que puedan coadyuvar al cumplimiento de sus fines dirigidos a lograr el bienestar común. (21)

**c) Personalidad y competencia de los Organos de la Administración Pública.**

Los diversos órganos que conforman la Administración Pública al constituirse en un auxiliar del Poder Ejecutivo no tienen personalidad propia, en virtud de que dependen directamente del Ejecutivo Federal.

La Función Administrativa consiste en la necesidad de la creación de órganos propios y necesarios para el logro de los fines propuestos. El titular de cada uno de los órganos al realizar las actividades tendientes a la satisfacción de los objetivos de su dependencia, coadyuva con los diversos órganos de la Administración Pública en general,

---

(21) Apud.- SERRA ROJAS, Andrés.- ob. cit. PP. 86, 87 y 88

constituyendo cada uno de los órganos una unidad abstracta de carácter institucional que no cambia.

Los órganos de la Administración Pública como unidades en las que se divide la competencia que corresponde a cada una de ellas, se relaciona con la delimitación del origen de ésta; por lo tanto el origen de la competencia de los órganos de la Administración Pública se sustenta en la legislación respectiva.

La delegación de facultades que es la base en la cual la Administración Pública actúa. El Ejecutivo constituye el órgano en quien se depositara el ejercicio de las facultades administrativas, pero en razón de que prácticamente es imposible que el Ejecutivo realice por sí solo diversas tareas, se siente en la necesidad de delegar algunas de sus facultades a otros órganos, mismos que actúan en representación de él, constituyéndose así la unidad del Poder Ejecutivo. (22)

***B.- LEGISLACION QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MATERIA DE GASTO PUBLICO.***

Los diversos ordenamientos legales que regulan el ejercicio de la Administración Pública Federal en los cuales la anterior Secretaría de Programación y Presupuesto, tenía atribuciones

---

(22) PEREZ DAYAN, A. G.- Teoría del Acto Administrativo.- Ed. del Autor.- U.N.A.M.- Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado.- México, 1992

## **Marco Jurídico del Gasto Público**

en el cumplimiento y ejecución de dicha legislación, atribuciones mismas que a raíz de la fusión de Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pasaron a ser de esta última dependencia.

Del estudio y análisis del marco legal dentro del cual se ejerce el Gasto Público podemos llegar al siguiente concepto: Se entiende por Gasto Público las erogaciones que con fundamento en la ley, realiza el Estado para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas, en el entendido de que las contribuciones que posibilitan su ejercicio provienen del pueblo, en consonancia con esa realidad, debe instituirse para beneficio económico y social de aquél; consecuentemente cuando las erogaciones del Estado se realizan sin ese fin, resulten materialmente anticonstitucionales.

A continuación se señalan los principales ordenamientos legales que regulan el ejercicio del Gasto Público Federal.

- 1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. diciembre 29, 1976). (D. O. febrero 21, 1992).
- 2) Ley Federal de las Entidades Paraestatales (D.O. mayo 14, 1986).
- 3) Ley de Planeación (D.O. enero 5, 1983).
- 4) Ley General de Deuda Pública (D.O. diciembre 31, 1976).

- 5) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. diciembre 31, 1976).
- 6) Ley de Información, Estadística y Geografía (D.O. diciembre 30, 1980).
- 7) Ley de Obras Públicas (D.O. diciembre 30, 1980).
- 8) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles (D.O. febrero 8, 1985).
- 9) Reglamento de la Ley de las Entidades Paraestatales. (D.O. enero 26, 1990).
- 10) Reglamento interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (D.O. junio 19, 1984).
- 11) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O. noviembre 18, 1981).
- 12) Reglamento de la Ley de Obras Públicas (D.O. febrero 13, 1985).
- 13) Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública (D.O. julio 8, 1981).
- 14) Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes y muebles (D.O. febrero 13, 1990).
- 15) Decreto por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto formulará el programa conforme al cual las dependencias de la administración Pública centralizada, se responsabilizarán directamente de las funciones relacionadas con el pago por concepto de remuneraciones a los trabajadores adscritos a cada una de ellas (D.O. enero 23, 1981).
- 16) Decreto por el que se establece un sistema de compensación de las dependencias de la Administración Pública Descentralizada, las Entidades de la Administración Pública Paraestatal comprendidas dentro del Presupuesto

## **Marco Jurídico del Gasto Público**

---

de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de los demás organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y empresas que se adhieran, para extinguir entre ellos los adeudos recíprocos y correlacionados que existan en cantidad líquida y exigible (D.O. febrero 16, 1981).

- 17) Decreto por el que se recomienda que las inversiones de valores que se mencionan las lleven a cabo por conducto de fideicomisos constituidos por ese único fin en Sociedades Nacionales de Crédito o en acciones representativas de capitales de inversión (D.O. agosto 15, 1988).
- 18) Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance de dicho proceso (D.O. junio 18, 1984).
- 19) Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública (D.O. abril 16, 1990).
- 20) Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan (D.O. diciembre 6, 1988).
- 21) Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público (D.O. agosto 29, 1979).
- 22) Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal (D.O. junio 29, 1983).

- 23) Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal (D.O. diciembre 9, 1983).
- 24) Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas necesarias para coordinar las tareas de informática que desarrollen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (D.O. enero 16, 1978).
- 25) Acuerdo que establece los casos en que deberán expedirse Actas de Ventas o Facturas de los bienes que se indican (D.O. agosto 20, 1982).
- 26) Acuerdo por el que se dejan sin efecto los ordenamientos a que se refieren los considerandos primero y segundo del presente, en los que se estableció dentro del programa de Simplificación Administrativa, el procedimiento de justipreciación de rentas que debe dictaminar la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, respecto a solicitudes que presenten las dependencias de la Administración Pública Federal, en su carácter de arrendatarias (D.O. julio 1., 1988).
- 27) Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el arrendamiento de inmuebles de las dependencias de la Administración Pública Federal en su carácter de arrendatarias (D.O. julio 4, 1988).
- 28) Acuerdo de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública mediante el cual se crea el grupo de trabajo que conocerá sobre los procesos de adjudicación, contratación y ejecución de los contratos de servicios relacionados con la obra a que se refiere el capítulo III de la Ley de Obras Públicas (D.O. septiembre 14, 1988).
- 29) Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles y de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (D.O. mayo 3, 1990).

## **Marco Jurídico del Gasto Público**

---

- 30)** Acuerdo que fija el procedimiento para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal obtengan la autorización previa para la adquisición de bienes de procedencia extranjera (D.O. enero 20, 1986).
- 31)** Acuerdo por el que los titulares de las dependencias coordinadoras de sector y de las propias entidades de la Administración Pública Federal, se abstendrán de proponer empleo, cargo o comisión en el Servicio Público, o de designar en su caso a representantes de elección popular (D. O. octubre 31, 1983).
- 32)** Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general, que reciban los Servidores Públicos (D. O. enero 25, 1984).
- 33)** Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del programa general de Simplificación de la Administración Pública Federal (D. O. febrero 9, 1989).
- 34)** Circular en materia de adquisiciones del sector público.-Criterio para determinar los bienes que deben considerarse de capital y metal mecánicos (D. O. julio 18, 1986).
- 35)** Oficio circular a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la que se establece la política en materia de arrendamiento inmobiliario (D. O. abril 19, 1990).
- 36)** Oficio circular por el que se dan a conocer los modelos de contratos de Obra Pública a base de precios unitarios; a precio alzado y de servicios (D. O. abril 21, 1986).
- 37)** Oficio circular número 3000 dirigido a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (D.O. junio 14, 1984).
- 38)** Oficio circular número 1. de la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, adquisiciones y bienes muebles, relativo a la participación de personas que hayan

solicitado su inscripción en el padrón de proveedores de la Administración Pública Federal (D. O. marzo 4, 1985).

- 39)** Oficio circular a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (D. O. octubre 26, 1990).
- 40)** Normas Administrativas aplicables a las adquisiciones que por la vía de importación directa efectúen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (D. O. mayo 2, 1985).
- 41)** Criterios Generales para las adquisiciones de las tiendas del Sector Público (D. O. julio 25, 1986).
- 42)** Aviso a los contratistas y proveedores de la Administración Pública Federal (D. O. enero 9, 1991).
- 43)** Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1990 (D. O. diciembre 27, 1990).
- 44)** Instructivo que establece las reglas para la compatibilidad de empleos (D. O. julio 23, 1990).

Los anteriores ordenamientos legales, decretos y circulares son los de mayor importancia en los cuales tenía participación la Secretaría de Programación y Presupuesto, sin embargo la mayoría de los reglamentos internos de las diversas Secretarías de Estado, así como los estatutos y reglamentos de las Entidades Paraestatales, obligan a éstas a cumplir con ciertos actos en relación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, anteriormente, en virtud de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la cual se reestructuran dos secretarías de Estado, todos se encuentran referidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en

atención a lo ordenado por el artículo Quinto Transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992.

**C.- ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEY DE  
PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO  
FEDERAL CON LAS DIVERSAS LEYES EN MATERIA  
ECONOMICA**

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976, tiene como antecedente a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935; En la exposición de motivos de la ley que entró en vigor en 1976 se señala que:

"La ley en vigor está actuando en muchos aspectos como limitante para introducir algunos cambios que requiere el manejo del Gasto Público."

"Hasta el pasado reciente el Estado cumplía sus atribuciones a través de un gobierno centralizado, pero esta situación fue evolucionando al desarrollarse su acción paulatina y crecientemente (sic.), a través de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. El sector paraestatal tomó una mayor participación de la actividad del sector público, lo que hizo imperativa la inclusión en el Presupuesto de Egresos de la

Federación, con vigencia anual, de las principales entidades descentralizadas a partir de 1965."

"La administración Pública ha venido introduciendo adaptaciones e innovaciones en el manejo del gasto público; entre las más importantes está la intención firme...

"La influencia del Gasto Público en la economía es determinante, no sólo por el impacto que ocasiona al efectuarse, sino también por la actitud que induce en todos los sectores de la población. Su monto, estructura sectorial y forma de financiamiento son también decisivos en el comportamiento de la economía."

"La presente iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal busca modernizar la concepción y manejo del gasto público federal, con un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de política a la acción en materia de gasto público y que este último se programe y ejecute eficientemente.".... (23)

La ley vigente consta de 50 artículos divididos en cinco capítulos, y cinco artículos transitorios. El capítulo I se refiere a las disposiciones generales, en este capítulo se determina el

---

(23) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.- Archivo General del Congreso de la Unión

## **Marco Jurídico del Gasto Público**

contenido, las bases y la competencia de los órganos administrativos que intervienen en el Gasto Público, pero omitiendo proporcionar una definición clara del concepto de Gasto Público Federal; el capítulo II se refiere a los Presupuestos de egresos, en este capítulo se regula la preparación de la iniciativa que el Ejecutivo presenta a la Cámara de Diputados; el capítulo III regula el ejercicio del Gasto Público Federal, se establece la forma de cómo ha de ejercerse el Gasto Público Federal; en el capítulo IV se norma el sistema de contabilidad que cada entidad deberá llevar, y la cual servirá de base a la elaboración de la cuenta pública que deberá elaborar la Secretaría de Programación y Presupuesto; por último el capítulo V se refiere a las responsabilidades.

Partiendo del análisis de la ley en estudio nos encontramos que al recurrir a la definición de Presupuesto el nombre de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público resulta ser redundante, en virtud de que el Gasto Público es parte integrante del Presupuesto.

Jorge Witker señala que "El presupuesto es el medio del cual se sirve el Estado para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos". (24)

(24) WITKER, Jorge.- Curso de Derecho Económico.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- U.N.A.M.- México, 1989 P. 108  
Cfr. CASTAÑEDA, Jorge et al.- Derecho Económico Internacional.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1976 P. 15

Luego entonces incluir dentro del género (Presupuesto) a la especie (Gasto Público), resulta ser redundante, en virtud de que el Presupuesto se compone de dos elementos: Ingresos y Gastos, siendo por lo tanto incompatible el título de dicha ley con el contenido de la misma.

El artículo 1o. de esta ley, señala que la dependencia del Ejecutivo encargada de aplicarla es la Secretaría de Programación y Presupuesto. El artículo 2o. incurre en error técnico, toda vez que enuncia dentro del mismo rango al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a la Presidencia de la República, a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos.

El artículo 49 de la Constitución Federal señala que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."; el artículo 80 señala que "Se depositará el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se le denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

En el artículo 89 se señalan las facultades y obligaciones del Presidente de la República; de donde podemos concluir que tanto las Secretarías de Estado, los departamentos

## ***Marco Jurídico del Gasto Público***

---

administrativos, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República, y demás entidades señaladas por el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público dependen del Poder Ejecutivo.

Debiendo entonces por razones de orden metodológico y de rango jerárquico, enunciarse en el artículo 2o. de dicha ley, al señalar las entidades cuyas erogaciones son consideradas como parte integrante del Gasto Público Federal, a los tres Poderes que integran el Supremo Poder de la Unión, y dentro del ámbito del Poder Ejecutivo enunciar todas aquellas entidades dependientes de este último.

Debiendo señalar dichas entidades en la forma siguiente:

- I.- El Poder Legislativo.
- II.- El Poder Judicial.
- III.- El Poder Ejecutivo.
  - a) La Presidencia de la República.
  - b) Las Secretarías de Estado
  - c) La Procuraduría General de la República.
  - d) Los Departamentos Administrativos.
  - e) El Departamento del Distrito Federal.
  - f) Los Organismos Descentralizados.
  - g) Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

h) Los Fideicomisos...

En el artículo 4o. de la ley (LPCGPF), se señala que la programación del Gasto Público Federal se basará en las directrices y "planes nacionales de desarrollo económico y social" que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dicha disposición no está acorde con el artículo 21 de la Ley de Planeación que en su último párrafo señala: "La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo".

La LPCGPF, establece que la dependencia del Ejecutivo Federal facultada para su aplicación, es la SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, estableciendo para dicha secretaría las siguientes atribuciones:

- 1.- La formulación de las directrices y planes de desarrollo económico y social en que se basará la programación del Gasto Público. (art. 4o.)
- 2.- La programación, presupuestación, control y evaluación del Gasto Público Federal.(art. 5o.)
- 3.- La facultad de autorizar la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, para su creación, aumento de capital o patrimonio, o la adquisición de la totalidad o parte de estos.(art. 8o.)
- 4.- Ser el conducto por el cual el Ejecutivo Federal puede autorizar la constitución o el incremento de los fideicomisos, así como proponer al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos. (art. 9o.).

## **Marco Jurídico del Gasto Público**

---

- 5.- Aprobar los presupuestos de las entidades dependientes del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, en los cuales se contemplen la concertación de créditos para el financiamiento de los programas incluidos en sus respectivos presupuestos.(art. 10 ).
- 6.- La obligación de proporcionar, a solicitud de los diputados, al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general como apoyo a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto del Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.(art. 11).
- 7.- Presentar los proyectos del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, al Presidente de la República a más tardar el 30 de noviembre, para ser enviados a la Cámara de Diputados. (art. 20).
- 8.- Aprobar los proyectos de presupuesto anuales de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos, proyectos que serán elaborados según las normas que establezca la propia Secretaría. (art. 24).
- 9.- Ser el conducto a través del cual el Ejecutivo Federal puede asignar, los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que crea convenientes y autoriza los traspasos de partidas cuando sea procedente. (art. 25).
- 10.- Recibir la información de los Estados, Municipios e Instituciones Particulares sobre la aplicación de los subsidios que el Gobierno les otorgue.(art.25).
- 11.- La autorización de la administración de los fondos correspondientes al Poder Legislativo y Poder Judicial, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.(art. 26).
- 12.- Ser el conducto por el cual el Presidente de la República podrá disponer que los fondos y pagos correspondientes

al Departamento del Distrito Federal y a los fideicomisos ( Fracciones V Y VII del Art. 2o.) se manejen temporal o permanentemente de manera centralizada a través de la Tesorería de la Federación. ( Art. 27).

- 13.-** Autorizar en casos excepcionales y debidamente justificados la celebración de contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, (cuyo costo) que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año. (Art. 30)
- 14.-** Ser el conducto a través del cual el Ejecutivo Federal establecerá las normas generales a que se sujetarán las garantías que se otorguen a favor de las diversas entidades, en los actos y contratos que celebren.(Art. 31).
- 15.-** Ser responsable de que se lleve un registro del personal civil de las entidades que realicen Gasto Público Federal, a excepción del personal de las Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. (Art. 33).
- 16.-** Determinar en forma expresa y general, cuando procederá la contabilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de las entidades (Art. 34).
- 17.-** Expedir las disposiciones para el ejercicio del Gasto Público Federal, a las que deberán sujetarse todas las entidades contempladas en el artículo 2o. de esta ley, a excepción del Poder Legislativo y el Poder Judicial.(Art. 38)
- 18.-** Emitir los catálogos de cuentas que utilizarán las entidades referidas en las fracciones de la I a la V. del artículo 2o. de la presente ley, los catálogos que utilicen las otras entidades deberán ser autorizados expresamente por la Secretaría de Programación y Presupuesto.(Art.39).
- 19.-** Girar las instrucciones sobre la forma y términos en que deberán llevarse en las entidades los registros auxiliares y la contabilidad.(Art. 42).
- 20.-** Formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a consideración del Presidente de la República

## **Marco Jurídico del Gasto Público**

---

para su presentación a la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal.(Art. 43).

- 21.- Ser el conducto por el cual el Ejecutivo Federal, podrá acordar que no se establezcan los órganos de auditoría interna en aquellas entidades que por naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones no se justifiquen.(Art. 44).

Ahora bien, al analizar las atribuciones concedidas por la Ley en estudio (LPCGPF), encontramos que existe una contradicción en las disposiciones señaladas por la presente ley con diversos ordenamientos legales como son:

El segundo párrafo del artículo 9o. de la LPCGPF, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la fideicomitente única del Gobierno Federal, disposición que se contradice con el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como con el artículo 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en los que se dispone que la Secretaría de Programación y Presupuesto es el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

El artículo 24 de la ley en estudio (LPCGPF), señala que las entidades paraestatales (y otras) presentarán sus proyectos de presupuesto anuales y sus modificaciones en su caso a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación, y lo dispuesto por la fracción II del artículo 58 de

la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala como atribución indelegable de los órganos de gobierno de las entidades, la de aprobar los programas y presupuestos, así como las modificaciones a los mismos, con excepción de aquellos presupuestos que estén incluidos en el Presupuesto de Egresos anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal. La contradicción se presenta en el sentido de que si es obligación o no de las entidades paraestatales no incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, de someter a la aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto sus respectivos presupuestos.

El artículo 31 de la ley en estudio (LPCGPF), establece que la SPP deberá establecer las normas generales a las que se sujetarán las garantías que deban constituirse a favor de las diversas entidades en los actos y contratos que celebren; y los artículos 32, de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles, y el 34 de la Ley de Obras Públicas, fijan las bases a las que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse a favor de las diversas entidades, lo que resulta confuso y contradictorio.

El artículo 44 de la ley en estudio LPCGPF, establece como atribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto de

## **Marco Jurídico del Gasto Público**

---

acordar el que no se establezcan órganos de auditoría interna en aquellas entidades paraestatales que no los justifiquen, lo que resulta contradictorio con los artículos 60 y 63 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que ordenan la integración de los órganos de vigilancia de los organismos descentralizados, y la obligación de establecer los órganos de control interno, puesto que la decisión del Ejecutivo a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto debería ser mediante un decreto, lo que jerárquicamente dentro de la pirámide de las normas jurídicas no podrá estar por encima de una ley material y formalmente promulgada.

En cuanto al capítulo V. de la Ley en estudio LPCGPF, resulta ser obsoleto, toda vez que las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1982 las atribuciones de S.P.P. contenidas en los artículos del 45 al 50 de la presente ley, fueron concedidas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A partir de la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las anteriores leyes deberán ser reformadas, toda vez que según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992, en donde se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26, para excluir a la Secretaría de Programación y Presupuesto del

número de dependencias del Ejecutivo Federal y, por lo tanto las funciones que tenía asignadas dicha dependencia, pasan a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reformándose para tal efecto el artículo 31 de la propia ley orgánica.

Esto significa que las funciones que la Secretaría de Programación y Presupuesto tenía encomendadas, estrechamente vinculada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como son: la planeación, el financiamiento, la programación la presupuestación y producción de información, ahora se suman con una sola finalidad, que es la de la formulación y ejecución de la política económica y social, como un instrumento básico para el desarrollo del país, pasan a formar parte de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la mayoría de los ordenamientos legales que regulan el ejercicio del Gasto Público, intervenía o tenía atribuciones la Secretaría de Programación y Presupuesto, en consecuencia esa normatividad tendrá que reformarse en todas aquellas disposiciones que eran de la incumbencia de la desaparecida secretaría.

## **LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA**

Dentro de la exposición de motivos de la iniciativa de la presente Ley, se señala que: El presidente José López Portillo ha puesto en marcha los procesos de reformas políticas y administrativas. La reforma administrativa por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública General, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, así como las reformas y adiciones realizadas en 1976 a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Con esta reforma se pretendió lograr mayor productividad en el trabajo burocrático, disminuir el tiempo de trámite en los negocios públicos y acelerar el cumplimiento de los programas de desarrollo económico social y cultural del país, a través de la desconcentración y la descentralización de las funciones facultades y atribuciones de las entidades gubernamentales así como de sus titulares, el apoyo a las labores gubernamentales en nuevos sistemas administrativos y el uso de modernas técnicas de contabilidad y de control.

La Reforma política se llevó a cabo a través de la reforma a la Constitución Federal de los artículos 6o, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115; así como con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Estas reformas tuvieron como finalidad

el perfeccionamiento de la Democracia propiciando la participación de las diversas tendencias y corrientes políticas por medio de sus asociaciones y partidos en los comicios electorales para la elección de los Diputados Federales.

Ahora bien al Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo le corresponde el buen manejo de la Administración Pública Federal, en cambio al Poder Legislativo, le corresponde entre otras funciones la de aprobar las leyes de ingresos y la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos, así también tiene la función de examinar y revisar a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cuenta pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, para conocer de los resultados de la gestión financiera y comprobar si dicha gestión en el manejo de los Gastos Públicos se ajustaron a las leyes tanto de ingresos como al presupuesto de egresos y en fin si cumplieron los objetivos de los programas y subprogramas aprobados.

En el cumplimiento de esa facultad tiene su fundamento la iniciativa de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, a fin de que la estructura y el funcionamiento de este órgano técnico del Poder Legislativo pudiera adecuarse a los requerimientos de las reformas tanto política como administrativa que se llevaron a cabo, en virtud de cumplir el

## **Marco Jurídico del Gasto Público**

---

principio democrático mediante el cual el pueblo a través de su representación pueda ser informado tanto de la legalidad de los ingresos del Estado, así como de la honesta y eficiente aplicación de los egresos a través del gasto público destinados a los programas de desarrollo nacional y a la prestación de los servicios públicos.

En la iniciativa de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se precisan ambas reformas, la reforma administrativa porque establece la vinculación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para los efectos de la presentación, examen y revisión de la cuenta pública, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Contaduría Mayor de Hacienda; y en cuanto a la reforma política, ésta se establece en virtud de la reforma que sufriera la Constitución Federal a 17 artículos, así como la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, siendo ambas iniciativas del Ejecutivo Federal correspondió entonces al Poder Legislativo y específicamente a la Cámara de Diputados iniciar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, ésta por iniciativa de la diputación del Estado de Veracruz, y la Ley de Contaduría Mayor de Hacienda por iniciativa de la diputación del Estado de Tabasco. Estas leyes responden a la preocupación de dotar al Poder Legislativo, y en particular a la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, de un nuevo

ordenamiento legal que regule su órgano técnico a fin de que se encuentre en posibilidad legal de realizar el examen y revisión de los ingresos y de los egresos públicos, así como de la fiscalización de aquellos órganos que intervienen directamente en esa función financiera del Estado.

La iniciativa de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda alude con frecuencia de manera genérica a las "Entidades", debiendo entenderse por tales a los tres Poderes de la Unión, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos a que se refiere el artículo 2o de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; esta iniciativa considera a dicha ley como un todo normativo cuyos capítulos se relacionan de manera sustantiva y sistemática, garantizando el funcionamiento del órgano técnico responsable del examen y revisión de la cuenta pública.

Esta Ley por su contenido se divide en tres partes; la primera es la orgánica, integrada por tres capítulos que definen a los órganos que tienen ingerencia en el examen y revisión de la cuenta pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias, la segunda es la funcional, que consta de dos capítulos y define la cuenta pública estableciendo la operación, los medio y los elementos de los cuales se vale el órgano técnico para ejecutar sus funciones y la tercera y última

## ***Marco Jurídico del Gasto Público***

---

parte se refiere a las responsabilidades constituida por un capítulo, finalizando con la prescripción y los artículos transitorios.

A fin de procurar el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, una vez aprobada la Ley Orgánica, la Presidencia de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados empeñó sus esfuerzos en la creación de dicho organismo, dotándola de instalaciones y elementos materiales para el eficaz cumplimiento de sus funciones que debían ser fiscalizadoras de los ingresos y de los egresos públicos respondiendo así a la evolución democrática y a la exigencia de moral pública por parte del pueblo mexicano.

De acuerdo con esta Ley, las cuenta pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal, están constituidas por los estados contables y financieros, así como por la información que muestra el registro de operaciones derivadas de la aplicación de leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de egresos.

Para el cumplimiento de sus atribuciones la Contaduría Mayor de Hacienda, tiene la facultad de revisar no sólo las partidas de ingresos y egresos, sino también puede practicar un examen legal, económico y contable del Ingreso y del Gasto Público, verificando la exactitud y justificación de cobros y pagos realizados de acuerdo con los precios y tarifas

autorizados de las cantidades erogadas. Si existe una revisión en la que hubiese discrepancia, entonces dicho organismo determinará la responsabilidades, procediendo a promover el fincamiento ante las autoridades competentes.

Con las consideraciones hechas sobre los diversos ordenamientos legales que de una u otra forma regulan los actos administrativos, en lo que al Gasto Público se refiere, podemos concluir que existen una serie de contradicciones, incongruencias y traslapes en competencias y procedimientos, así como incompetencia por parte de Secretaría de Hacienda y Crédito Público por lo que hace a la coordinación de las acciones de supervisión y control de los actos administrativos, facultad que tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En este orden de ideas, deberán necesariamente crearse otras dependencias u organismos, o bien muchas de las atribuciones asignadas ahora a Secretaría de Hacienda y Crédito Público, transferirlas a otras dependencias como podían ser SECOGEF, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SDS (antes Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), etc. con el fin de aligerar el gigantesco aparato administrativo y burocrático que es ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, se debe proponer una modificación exhaustiva de la legislación que agrupa los ordenamientos legales que de una u otra forma regulan el ejercicio del Gasto Público, que como hemos anotado son bastante extensos en número, la reforma planteada es con el objeto de precisar las atribuciones que tendrán las diversas Secretarías de Estado en esta materia, y dado lo complicado y oscuro que resulta actualmente la aplicación de los diversos ordenamientos, debería pensarse en agrupar en un sólo cuerpo legal toda esta normatividad en un código de LEGISLACION GENERAL DE DERECHO TRIBUTARIO Y PRESUPUESTARIO o LEGISLACION DE DERECHO FINANCIERO o bien, LEGISLACION DE DERECHO ECONOMICO como existe en otros países; cuerpo legal que agruparía todo lo referente a la regulación de los ingresos y egresos de la Federación.

### III.- CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

*El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 Constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período*

*que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones Constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consagrados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sin aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado, puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo*

*14 de nuestra ley fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que se pretenda justificárseles.*

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vols. 91-96 Pág. 91 A.R. 533/75 Blanca Meyerberg de González  
Unanimidad de 15 votos.

Vols. 91-96 Pág. 91 A. R. 331/76 María de los Angeles Prendes  
de Vera. Unanimidad de 15 votos.

Vols. 91-96 Pág. 91 A.R. 5464/75 Ignacio Rodríguez Treviño,  
Unanimidad de 15 votos.

Vols. 91-96, Pág. 91 A.R. 5888/75 Inmobiliaria Havre, S.A.  
Unanimidad de 15 votos.

Vols. 91-96 Pág 91 A. R. 1008/76 Antonio Hernández Abarca.  
Unanimidad de 15 votos.

**IMPUESTOS, GASTO PUBLICO ESPECIAL A QUE SE DESTINEN LOS. NO HAY VIOLACION AL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL, FRACCION IV.**

*El artículo 31 de la Constitución Federal establece en su Fracción IV, una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: los de proporcionalidad y equidad determinados en ley expresa. Esta obligación tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. El señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos, no constituye una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial siempre que éste sea en beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del gasto público.*

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vols. 16, Pág. 9 A.R. 4431/56 Sección de Técnicos y Manuales del Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica de la República Mexicana.

Unanimidad de 17 votos.

### **Marco Jurídico del Gasto Público**

---

---

Vols. 19 Pág. 67 A.R. 348/69 Unión de Crédito Agrícola de Hermosillo S.A. de C. V. Unanimidad de 17 votos.

Vol. 50 Pág 57 A.R. 801/7 Auto Transportes del Sur de Jalisco S. A. de C.V. Unanimidad de 16 votos.

Vol. 70 Pág. 3 A.R. 301/58 Petróleos Mexicanos.

Unanimidad de 17 votos.

Vols. 91-96 Pág 91 A.R. 5994/74 Baker Perkins de México S.A  
Unanimidad de 15 votos.

### **VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS IMPUESTOS.**

*De acuerdo con el artículo 31, Fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto, se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales, primero que sea establecido por la Ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General. Ahora bien, aun cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este Tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuando un impuesto cumple dichos requisitos, que traducidos de*

*manera breve quieren decir de justicia tributaria, en cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad.*

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vol. 6, Pág.31. A. R. 6168/63. Alfonso Córdoba y Coags.(Acums). Mayoría de 18 Votos.

## **Marco Jurídico del Gasto Público**

---

Vols. 97-10, Pág. 108 A.R. 1597/65. Pablo Legorreta Chauvet y Coags. Unanimidad de 18 votos.

Vols. 145-150, Pág. 13. A. R. 3658/80 Octavio Barocio. Unanimidad de 16 votos.

Vols. 181-186. A. R. 5554/83 Compañía Cerillera "La Central" S.A. Mayoría de 14 votos.

Vols. 187-19. A.R. 50/83 Servicios Profesionales Tolteca S.A. Mayoría de 16 votos. Apéndice 1917-1985 al Semanario Judicial de la Federación Primera Parte Tribunal Pleno, Pág. 112- 113.

### **IMPUESTOS, EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS**

*Aunque la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte, en ejecutorias anteriores establecía que la falta de proporcionalidad y equidad del impuesto no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar dicha jurisprudencia, estableciendo que sí está el Poder Judicial capacitado para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo, se haya excedido en sus facultades constitucionales. Aun cuando el artículo 31 de la Constitución que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad del impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el*

*capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías, por lo que si se demanda ante el Poder Judicial el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante o ruinoso, no puede negarse la protección federal diciendo que el Poder Judicial no es el capacitado para remediar dicha violación y que el remedio contra ella se encuentra en el sufragio popular, pues en tal caso se haría nugatoria la fracción I del artículo 103 de la Constitución y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezan contra leyes o actos del Poder Legislativo.*

Sexta Epoca, Primera Parte:

Vol. XLI, Pág. 198 A.R. 190/57 Fomento Inmobiliario S. A. Mayoría de 15 votos.

Vol. XLI, Pág. 198 A.R. 44/58 H.E. Bouchier Sucesores, S.A. Mayoría de 14 votos.

Vol. XLVI, pág. 53 A.R. 393/58 La Itsmeña S.A. Compañía de Bienes Inmuebles. Mayoría de 15 votos.

Vol. XLVII. Pág. 38 A.R. 74/57 Inmuebles Continental S.A. Mayoría de 14 Votos.

Vol LVI. pág. 18 A.R. 1909/58 El Refugio S.A. Mayoría de 15 votos.

## **PLANIFICACION, LEY DE, DEL ESTADO DE NUEVO LEON**

*El impuesto está destinado al gasto público en lo que se refiere a la Ley de Planificación del Estado de Nuevo León, contenida en el Decreto número 24, de 21 de diciembre de 1967, es indiscutible que la recaudación del impuesto sobre el aumento y mejoría específica de la propiedad si se destina a los gastos públicos de la expresada entidad federativa, pues por gasto público ha de entenderse todo aquel cuyo destino es la satisfacción de las funciones y servicios públicos, según criterio implícito en la Jurisprudencia 118 visible a fojas 155 de la tercera parte del apéndice al Semanario Oficial de la Federación, años de 1917 a 1965 (Tesis 184 Pág. 319, Tercera Parte, del Apéndice 1917-1975), que este Tribunal Pleno ha hecho suyo en reiteradas ocasiones, en la especie no hay duda alguna que dentro de los quehaceres públicos que competen al Estado de Nuevo León, está la de velar por el mejoramiento, desarrollo e integración de los centros de población a través de la realización, entre otras cosas, de obras como la que motiva la exacción tributaria en comento, y la circunstancia de que su ejecución material se encomiende al consejo estatal de la ciudadanía, como pudo muy bien encargarse a cualquier empresa privada, no significa que el gravamen establecido para tal efecto no se destine a los gastos públicos de dicha entidad federativa, pues es inconcuso que siendo múltiples y disímolas las tareas encomendadas al Estado, no siempre está*

*en aptitud de llevarlas a cabo directamente, por lo que hay ocasiones como sucede en el caso presente, en que tiene que acudir al auxilio de organismos creados exprofeso o bien contratar los servicios de negociaciones dedicadas a la actividad de que se trate, pero sin que tal proceder signifique que los dineros públicos se distraigan en gastos que en aras de sus funciones, no competan al Estado, máxime si se considera que de acuerdo con el artículo 85 Fracciones V y VI, de la Constitución Política Local, corresponde al Ejecutivo del Estado disponer la inversión de los caudales públicos en los distintos ramos de la administración pública, velando por su recaudación, custodia, administración e inversión.*

Fuente: Pleno. Vol. 85. Pág. 29. Séptima Epoca.

Amparo en Revisión 5861/74. Candelario Maldonado Santos 13 de enero de 1976. Unanimidad de 21 Votos. Ponente Ernesto Aguilar Alvarez.

**PLANIFICACION, IMPUESTO PARA OBRAS DE. EL ESTABLECIDO EN EL TITULO IX DE LA LEY DE HACIENDA DEL DISTRITO FEDERAL ESTA DESTINADO A UN GASTO PUBLICO.**

*La Circunstancia de que con el producto del impuesto para obras de planificación en el Distrito Federal, se cubran los honorarios del director técnico de la obra y otros renglones*

## **Marco Jurídico del Gasto Público**

---

*previos a la realización de la misma, no es razón suficiente para sostener que por tal motivo se infringe el requisito consitucional de que los impuestos deben destinarse a los gastos públicos, pues de acuerdo con el criterio reiteradamente sostenido por este Tribunal Pleno, por erogación pública debe entenderse toda la que el Estado efectúa para satisfacer las funciones y servicio de interés colectivo y, en la especie, no hay duda de que los gastos en cuestión deben comprenderse en aquel renglón porque tienden a satisfacer una función pública.*

Fuente: Pleno. Vol 56 Pág 46 Séptima Epoca.

Amparo en Revisión 844/61 Clotilde Acevedo Viuda de Flores  
14 de agosto de 1973. Unanimidad de 20 votos. Ponente  
Ernesto Aguilar Alvarez.

### **CONGRESO DE LA UNION, FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL, PARA CUBRIR EL GASTO PUBLICO.**

*Es inexacto que la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional limite a la VII del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el Presupuesto, y si esta fracción ha de relacionarse con otra, no es precisamente con la XXIX, del artículo 73, sino con la II del Artículo 65 de la propia Constitución, que faculta al mismo Congreso para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del*

*año fiscal siguiente y decretar los impuestos que sean necesarios para cubrirlo. No puede considerarse la facultad exclusiva para legislar en determinadas materias, como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73, como una limitación del Congreso de la Unión, para establecer los impuestos aun federales que sean indispensables para cubrir el gasto público, se trata de una facultad en el ámbito federal en materia de impuestos especiales que por su competencia requiere una legislación federal uniforme en toda la república, que limita las facultades impositivas de los Estados Unidos, pero no los del Congreso de la Unión.*

Fuente: Pleno. Vol. 26 Pág. 35 Séptima Epoca.

Amparo en Revisión 840/63 Planta Almacenadora de Gas y Hogar Sonora, S.A. 2 de febrero de 1971. Unanimidad de 16 Votos. Ponente MANUEL YAÑEZ RUIZ.

NO EXISTE

PAGINA

**CAPITULO CUARTO**  
**ANALISIS ONTOLOGICO DEL**  
**PRESUPUESTO**

No Existe

Página

## **CAPITULO CUARTO**

### **ANALISIS ONTOLOGICO DEL PRESUPUESTO**

**SUMARIO:** I. De acuerdo a la doctrina, o del Deber Ser.- II. Conforme a la práctica, o del Ser.

#### **I.- EL PRESUPUESTO DEL ESTADO CONFORME A LA DOCTRINA, O DEL DEBER SER.**

##### **A.- LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y LA POLITICA FISCAL.**

Al Conjunto de funciones que el Estado debe cumplir para la realización de sus fines en la selección de objetivos, en las erogaciones y la obtención de los recursos para solventarlas, así como de la gestión y manejo de dichos recursos es lo que se conoce como la actividad financiera del Estado.

El Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo, desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades de carácter general. Siendo esto así, es lógico que la administración de un Estado (como la de cualquier otra entidad pública) tenga que utilizar recursos humanos y materiales para lograr el cumplimiento de sus fines. De lo anterior resulta que de las actividades más importantes de toda la Administración Pública está constituida la gestión de los intereses financieros del

## **Análisis Ontológico del Presupuesto**

Estado, siendo la Actividad Financiera una función instrumental de suma importancia y una condición indispensable para el desarrollo de las demás actividades. (1)

Al conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado se le denomina Derecho Financiero, Giuliani Fonrouge menciona: "Entre los autores italianos más modernos, Meffessoni se destaca por su predicamento y por la innovación que sus ideas originaron en la doctrina actual, para quien el Derecho Financiero es el conjunto de normas que disciplina la actividad de los entes públicos en la obtención

de los ingresos públicos, que asume una configuración unitaria por el efecto del principio distributivo de dichos ingresos públicos, reconociendo en el ordenamiento jurídico". (2)

Al Definir el concepto de Hacienda Pública la mayoría de los autores hacen énfasis en la actividad financiera del Estado en relación directa con los ingresos y el gasto público, la Hacienda Pública es el marco de la actividad financiera estatal en la que

- 
- (1) Cfr. SAIZ DE BUJANDA, Fernando.- Sistema de Derecho Financiero I.- Universidad Complutense.- Madrid, 1977 P. 476  
Cfr. DE JUANO, Manuel.- Curso de Finanzas y Derecho Tributario.- Ed. Malachevo.- Rosario, 1971 PP. 44 y ss.  
Cfr. FRANCO, Gabriel.- Principio de Hacienda Pública.- Ed. Derecho Financiero.- Madrid, 1967 PP. 5 y ss.  
Cfr. GROVES, Harold M. Finanzas Públicas.- Ed. Trillas.- Méx, 1975 PP. 5 y ss.
  - (2) FONROUGE, Guillani Carlos M.- Derecho Financiero.- Ed. Depalma.- 4a. ed.- Vol. I. P. 33

se comprenden la totalidad de las medidas y políticas financieras y económicas que el Estado aplica para cumplir con sus fines.

Para Maurice Duverger, la Hacienda Pública es: " La ciencia de los medios por lo que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes". (3)

Las Normas jurídicas que regulan la actividad del Estado encaminada a procurarse los medios necesarios para solventar el gasto público aplicado en el cumplimiento de sus fines y acorde al programa establecido, forman el marco de normatividad dentro del cual el Estado debe establecer las políticas tanto financieras como económicas que determinarán el Presupuesto.

Para poder establecer una justificación del Poder Tributario y del Principio Intervencionista del Estado, es preciso primeramente tratar de definir ambos conceptos.

Sergio Francisco de la Garza nos dice: "El Poder Tributario tiene un carácter consubstancial al Estado, pues por su naturaleza misma el Estado tiene encomendadas tareas que

---

(3) Apud. FAYA VIESCA, Jacinto.- Finanzas Públicas.- Ed. Porrúa S.A.- 2a. ed.- México, 1986 P. 1

debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida.... el Estado, por último es el gestor del Bien Común temporal". (4)

Según Giuliani Fonrouge, el Poder Tributario es "la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción". (5)

"Recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas". (6)

El pago de las contribuciones por los gobernados, generalmente se hace sin gusto y sin su consentimiento, sólo se realiza por obligación y de manera coercitiva, ya que todo ingreso con rendimiento positivo, extrae recursos de los contribuyentes, dinero que debe ingresar a las arcas del Estado; como consecuencia de las contribuciones los

---

(4) DE LA GARZA, Sergio F.- *Derecho Financiero Mexicano*.- 12a. edición. Ed. Porrúa S.A.- México, 1983 P. 193

Cfr. YEBRA, Perfecto.- *El Poder Financiero*.- Ed. EDENSA.- Madrid, 1977 P. 60

(5) FONROUGE, Guilliani Carlos M.- ob. cit. P. 322

(6) DE LA GARZA, Sergio F.- ob. cit.- P. 192

governados se encuentran con menos dinero, y el Estado con más ingresos para sus fines.

Las contribuciones tienen diversas funciones como son:

- a) La obtención de ingresos.- A través de los impuestos con finalidad fiscal cuya aplicación es para sufragar el Gasto Público.
- b) La reasignación de recursos.- Además de la función de ingresos las contribuciones pueden alterar la combinación del producto que genera el sector privado, a través de la política Fiscal el Estado estimula determinados sectores productivos y desalienta a otros.
- c) La redistribución de la Renta o de la Riqueza.- Esta es una importante función de las contribuciones, la redistribución del poder económico medido por la renta o la riqueza.

El Progreso de las Instituciones Políticas Democráticas del mundo occidental, ha implantado determinados criterios en la valoración de los impuestos, el principal criterio es el relativo a "la capacidad de pago", y una de las medidas más importantes que han sido tomadas por los países más desarrollados han sido los programas de asistencia social como mecanismos para lograr una mejor distribución de la riqueza.

Atendiendo a la capacidad de pago de cada uno de los contribuyentes, existirá justicia fiscal, de otra manera, un excesivo Poder Tributario sin un límite en las facultades del Estado, con altas cargas fiscales y pocas defensas para el

contribuyente, traería una respuesta negativa por parte de los contribuyentes obligados al pago del impuesto. Una gran parte de las insurrecciones civiles (Revoluciones), ha tenido como origen una excesiva presión fiscal.

En cuanto a los programas de asistencia social, el impuesto va de acuerdo al beneficio que se recibe, a este respecto Paul Samuelson nos habla de la equidad horizontal tratando de demostrar la desigualdad dentro de los diferentes estratos sociales, ya que los ricos y los pobres no pueden ser iguales, y el beneficio que obtienen cada uno al recibir un servicio por parte del Estado no es igual, puesto que el beneficio que recibe el rico es menor al que recibe el pobre, para lo cual hay que tratar igual a los iguales, en el mismo nivel económico.

La equidad vertical se refiere al trato de las personas que no son iguales "si los iguales han de ser gravados por igual, entonces se supone que los desiguales han de ser gravados desigualmente". Este principio es de difícil aplicación en materia de tributación "pero los principios abstractos y generales de la tributación no pueden resolver las cuestiones políticas fundamentales del grado de diferencia con que debe tratarse a los desiguales o del modo en que ha de definirse la equidad". (7)

---

(7) SAMUELSON / NORDHAUS.- Economía.- 12a. ed.- Editorial Mc Graw Hill.- México, 1988 P. 885

El Principio intervencionista del Estado a través de las políticas fiscal y económicas, encuentra su justificación en un interés general o el Bien Común, El Estado sustituye a los particulares en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Marcos Kaplan define al intervencionismo estatal como: "el conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales y a través de los cuales el Estado realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la Economía y de la Sociedad respectivas, que directa o indirectamente debe orientarlas en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales". (8)

Con frecuencia el intervencionismo del Estado en el campo económico, se justifica en base a una supuesta ineficiencia del mercado libre, pero sólo será necesaria la intervención del Estado si la ineficiencia del mercado es superior a los mecanismos administrativos del Estado, por lo tanto con excepción de algunos bienes y servicios públicos, cuya provisión por parte del libre mercado es imposible, las soluciones que se apliquen a los programas determinados dependerán fundamentalmente de la eficiencia relativa del

---

(8) KAPLAN, Marcos.- Intervencionismo Estatal.- Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.- México, 1989

Sector Público frente a la eficiencia relativa de los mercados libres no perfectos.

Para atribuir al sector público nuevas funciones, es necesario demostrar que el Estado es más eficiente que el sector privado en la resolución de los problemas planteados.

El Estado no puede sufrir con la planificación la información real que el libre mercado suministra mediante numerosos indicadores. La regulación de la economía por parte del Estado se extiende a la gran mayoría de los sectores en la industria y en el comercio, difícilmente encontramos una actividad totalmente libre de intervencionismo.

Las intervenciones del Estado se pueden clasificar en cuatro grandes sectores de la economía: en la producción y venta de bienes y servicios; en el sistema financiero; en el mercado de trabajo y, en el sector externo o del comercio exterior.

Dos economistas ganadores del Premio Nobel de Economía han formulado sus teorías sobre las causas del intervencionismo: el Profesor George J. Stigler centra su teoría en el juego de los grupos de intereses que compiten entre sí, intentando explicar de esta forma la actuación del Estado en la regulación de la vida económica; y el profesor Friederich A. Hayek formula su teoría basada en la presunción de que la autoridad política está capacitada mejor que nadie para

orientar la vida económica y dirigir a los ciudadanos en sus actividades.

Una teoría no excluye necesariamente a la otra, debido a la gran diversidad de medidas intervencionistas en los distintos sectores, no todas tienen la misma motivación y solamente coinciden en el hecho de que todas estas medidas se adoptan en nombre del bien común.

La intervención económica del Estado se representa en todas las actividades de gobierno consistentes en establecer normas que tienden a dirigir la economía en determinado sentido.

Marcos Kaplan distingue tres grados del intervencionismo:

**El mero intervencionismo:** que se "caracteriza por una injerencia del Estado no sistemática ni orientadora, no actúa sobre las causas sino sobre algunas consecuencias del proceso socio-económico" sus principales manifestaciones son: el surgimiento y avance de las empresas públicas, el proteccionismo aduanero, la fijación de precios máximos y mínimos, los subsidios y préstamos a las empresas privadas, estas medidas fijan los fines a alcanzar pero sin precisar los medios para lograrlo.

**El dirigismo:** del cual las políticas británicas y francesas son el principal ejemplo, políticas adoptadas entre las dos guerras

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

mundiales, y en el New Deal norteamericano de Roosevelt, así como en los regímenes fascistas de Alemania e Italia. Se caracteriza por una injerencia estatal destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado. (9)

El dirigismo se propone como objetivo atenuar las crisis de capitalismo desarrollados, sin salir de sus linemientos, conservando la propiedad privada de los medios de producción pero restringiendo los principios de propiedad privada, libre empresa y competencia irrestrictiva.

La intervención del estado consistente en reglamentar la intervención, la producción y la distribución de bienes y servicios, la distribución del ingreso y el consumo.

Los mecanimos o instrumentos que se utilizan en el dirigismo como medidas de intervención pueden ser: recesión de la oferta de bienes y servicios para ajustarla a un poder adquisitivo restringido, estimular la demanda, subsidios y apoyos fiscales para estimular los sectores de la economía, fijación autoritaria de precios, salarios y utilidades, políticas monetarias de dinero barato para estímulo de la planta productiva y el empleo, a base de crédito, endeudamiento público, inflacionismo.

---

(9) KEYNES, J. M.- Carta Abierta.- *Lecturas Sobre Política Fiscal*.- Smithies & Butters.- *Revista de Occidente*.- Madrid, 1959 P. 37

**La planificación:** esta forma de intervencionismo está basada en el conocimiento del proceso socio-económico, la planificación requiere de una estrategia previa de proyecto de desarrollo, de un diagnóstico de situaciones actuales, de una valoración de los medios, mecanismos y técnicas que se deben aplicar y que traen como resultado un programa que debe ser la guía de acción para los órganos estatales de intervención y planificación así como para los destinatarios

La intervención del Estado en la Economía se puede clasificar en cuatro grandes sectores: En la producción y venta de bienes y servicios; en el Sistema Financiero; en el mercado de trabajo y en el Sector del Comercio Exterior. Dentro de estos cuatro grandes rubros de la Economía, la Política Fiscal que el Gobierno adopte, está íntimamente relacionada con el estímulo o desestímulo que éste ejerza en los diferentes sectores.

En México a partir de 1981 cuando se inició el desplome del precio internacional del petróleo, quedó en evidencia la necesidad de transformar el carácter del desarrollo económico para dar prioridad a objetivos de eficiencia y equidad, puesto que sin eficiencia no es posible contribuir plenamente al desarrollo económico nacional, entendiéndose por eficiencia el logro del máximo volumen de producción por unidad de recursos e insumos, quedando comprendidos todos los

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

factores de la producción como la mano de obra, el capital, la propiedad inmueble, la gestión empresarial, etc.

Las demandas de la población en constante crecimiento obligan a la búsqueda de la equidad como requisito esencial del proceso del desarrollo o crecimiento nacional, sin esta equidad sería imposible dar respuesta a las demandas de una población que se ha duplicado entre los años de 1950 a 1970 y la cual se volverá a duplicar para el año 2000.

La intervención del Estado en los diferentes sectores de la Economía deberá ser siempre atendiendo a los objetivos de eficiencia y equidad, de lo contrario su intervención no sólo no se justifica sino que frenaría el desarrollo económico nacional entorpeciendo en las áreas en la cuales intervienen sin cumplir con eficiencia y equidad, debiendo limitar su intervención a establecer el marco jurídico dentro del cual deberá desarrollarse la economía nacional acorde al plan propuesto. Al promover la venta de las empresas del Estado, la actual administración ha centrado sus objetivos principalmente en la eficiencia y la equidad. La planeación del Gasto Público se debe centrar en aquellos programas que se traduzcan en una máxima aportación al bienestar del pueblo, en el presente y el futuro. (art.39 Const.).

En los Estados modernos, cuya vida jurídica se rige a través de una Constitución que contempla una división de poderes,

el Poder Tributario es una atribución exclusiva del Poder Legislativo, el cual ejerce esta facultad en el momento de expedir las leyes en materia impositiva, leyes que determinan que hechos al ser producidos obligarán a los particulares al pago de las contribuciones.

La Doctrina establece que debe existir un perfecto equilibrio dentro del marco jurídico entre los tres poderes en materia tributaria, el Poder Legislativo emite las leyes en las que se ordenan los lineamientos dentro de los cuales el Poder Ejecutivo podrá actuar para obtener de los contribuyentes los ingresos derivados de las leyes fiscales, y el Poder Judicial deberá vigilar que el sistema jurídico establecido por el Legislativo, sea aplicado con apego a derecho por el Ejecutivo, en referencia a las obligaciones de los contribuyentes, así como en el ejercicio del Gasto Público.

Considerando que los sistemas económicos son de distintas formas de organización social que adoptan los Estados para el desempeño de su actividad económica. (10)

Samuelson plantea que toda economía nacional debe resolver tres problemas económicos:

---

(10) LAJUGIE, J.- Los Sistemas Económicos.- Ed. Universidad de Buenos Aires, Argentina, 1960 P. 6

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

**QUE** clases y cantidades se producirán de todos los posibles bienes y servicios.

**COMO** son y serán empleados los recursos económicos en producir tales bienes y;

**PARA QUIEN** se producen o producirán.

La manera de resolver estas interrogantes determina el sistema económico de la sociedad o Estado en cuestión.

En las sociedades con un atraso económico, estas interrogantes de qué, cómo y para quién se responden simplemente siguiendo la costumbre heredada de padres a hijos por tradición.

Cuando las interrogantes son contestadas por una autoridad que decide en un plan general **QUE** ha de producir, **COMO** ha de obtener y **PARA QUIENES** se producirán; nos encontramos ante un sistema de planificación, que en su más alto grado de centralismo se encuentra en las determinadas clases de socialismo.

Cuando las decisiones económicas se adoptan en el mercado en donde los demandantes, en teoría, ejercen el derecho de decisión, nos encontramos ante un sistema de economía de

mercado, llamado también economía capitalista o de libre empresa.

En la práctica estos sistemas no existen en forma pura, por lo regular se combinan la autoridad y el mercado dando lugar a los sistemas de economía mixtos.

William N. Loucks dice: "el capitalismo es un sistema de organización económica caracterizada por la propiedad privada y por el uso para el beneficio privado del capital creado por el hombre y del capital de origen natural (tierra, etcétera)".  
(11)

El modelo clásico del capitalismo fue el sistema capitalista liberal del siglo XIX; la Primera Guerra Mundial y posteriormente la crisis económica de 1929 dieron origen a los grandes cambios del sistema capitalista liberal.

La gran depresión fue la causa de la formación de un capitalismo menos liberal en el que se restringieron las libertades formales en donde la intervención del Estado en conjunto con los grandes intereses económicos se acentuó en gran medida.

---

(11) Apud. TAMAMES, Ramón.- Estructura Económica Internacional.- Ed. Alianza Universidad.- Octava edición.- Madrid, 1984. P. 38

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

Es en los Estados liberales en donde la crisis de la posguerra fue punto de partida para las grandes reformas económicas de expansión; estas políticas fueron diferentes en los países liberales pero tendientes hacia un mismo fin, que fue el de dar un impulso al desarrollo económico.

En Estados Unidos de Norteamérica se adoptó la política monetaria y fiscal bajo la dirección de un consejo de asesores económicos del presidente; en el caso de Inglaterra, las políticas de nacionalizaciones masivas durante la etapa laborista y, en el caso de Francia a partir del plan Monnet en su política de planificación indicativa.

Dentro del desarrollo y evolución del capitalismo del siglo pasado en donde el libre mercado era el centro de las decisiones, encontramos, en el presente siglo, que el papel de Estado tomó cada vez mayor injerencia en la vida económica, interviniendo en diferentes formas según el sistema económico.

En los Estados Unidos de Norteamérica, a partir del presente siglo, el sistema productivo recibió grandes impulsos de las inversiones de capitales provenientes de Europa, las dos guerras mundiales, la guerra con Corea y con Indochina tuvieron una gran incidencia expansiva en la economía ya que permaneció geográficamente alejado del escenario bélico

para los países europeos en guerra, tanto que Estados Unidos dobló su capacidad de producción en menos de cinco años.

El sistema económico productivo de este país, se fundamentó en la libre empresa, se estima que los 100 grupos industriales más importantes del país generan el 50% del Producto Nacional Bruto, esta alta concentración empresarial y técnica, conjuntamente con el fuerte desarrollo tecnológico ha convertido a los Estados Unidos en el protagonista principal del capitalismo mundial, por su penetración directa o indirecta en casi todos los países del mundo no socialista.

Japón es otro país con un sistema económico de producción en donde la incorporación masiva al desarrollo de la tecnología es un elemento importante, es la absoluta imbricación de los principales grupos industriales y el Estado; los grandes consorcios o "Zaibatsu" están bien representados en el gobierno hasta llegar a dudar de quién manda a quien. Los grandes empresarios aceptan un determinado paternalismo estatal, dentro del marco de una planificación inductiva, flexible y audaz; a cambio el industrial tiene reservada la mayor parte del mercado interno, con un arancel relativamente proteccionista y que permite el desarrollo de empresas ampliamente competitivas en el exterior.

El socialismo es una corriente de pensamiento con una gran cantidad de expresiones, pero todas coinciden con el fin del

## **Análisis Ontológico del Presupuesto**

igualitarismo entre los hombres, que en teoría puede ser alcanzado con una mayor o menor sustitución de la producción privada por la colectiva de los medios de producción.

En 1961 Nikita Kruchov líder del partido comunista de la Unión Soviética declaró: "el comunismo es un sistema social sin clases en el cual los medios de producción son únicamente propiedad nacional, en donde existe una igualdad social de todos los miembros de la sociedad, en donde al lado del desarrollo general del pueblo crecerán también las fuerzas de producción sobre la base de un desarrollo constante de la ciencia y de la técnica, en donde todas las fuentes de riqueza pública correrán con toda plenitud, en donde será realizado el gran principio: De cada uno según su capacidad, a cada uno según sus necesidades". (12)

La ausencia de beneficios probados constituye la piedra angular en la distinción entre el socialismo y el capitalismo, ya que se afirma que el sistema socialista difiere del capitalismo porque el primero elimina la motivación del beneficio y la producción en el socialismo es para el uso, mientras que en el capitalismo, la producción es para el beneficio.

---

(12) TAMAMES, Ramon.- ob cit PP. y ss.

M. H. Spencer nos habla de la teoría de la convergencia que propone que el capitalismo y el comunismo arrastrados por el proceso de industrialización, se fundirán al final en un nuevo tipo de sociedad en el que las libertades personales y la motivación del beneficio, propias de las democracias capitalistas occidentales, se mezclarán con los controles gubernamentales existentes en una economía comunista (especialmente en la soviética). (13)

A este respecto debemos estar atentos con las nuevas reformas iniciadas por Migail Gorbachev, en las que existe la plena convicción de enmendar "los errores del pasado" con un fin semivelado de privatizar determinados renglones de la producción para propiciar la libre competencia y la motivación del beneficio, Gorbachev afirmó en sus discursos: "Nuestra meta es la de crear las condiciones que permitan a cada individuo desarrollar las fuerzas creativas de su personalidad y la de familiarizar a los hombres con la democracia. No nos hemos dado cuenta que... reformas profundas y radicales son necesarias para eliminar lo que frena el progreso de nuestro país y acelerar el desarrollo". Maneja un lema que dice: "Glasnost y Perestroyka" que significa "transparencia y reestructuración".

---

(13) DUVERGER, Maurice.- *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*.- Ed. Ariel.- 5a. ed.- Barcelona, 1970, Passim.

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

Las reformas profundas implantadas por Migail Gorbachev desde 1986, se encontraron en las campañas contra la corrupción y la ineficiencia administrativa, dando nuevos pasos hacia la liberación política, cultural y económica; pero por otra parte arreciaron las críticas y presiones de los sectores conservadores contrarios a la Perestroyka (reestructuración) y a la apertura de la Glasnost (transparencia).

### ***B.- LA FUNCION ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DEL ESTADO A TRAVES DEL PRESUPUESTO***

Dentro de la Política Financiera del Estado se distinguen dos tipos de instrumentos que permiten llevar a cabo dicha política y conducirla al logro de sus fines; en primer término se encuentran los medios de información del Estado que permiten conocer el alcance y proporción del Sector Público, también permiten conocer el campo de actuación y los resultados de dicho sector, esto se logra a través de la Contabilidad Nacional, y la disponibilidad de estadísticas reales que sirvan de marco referencial.

En segundo término están los medios operativos de la Política Financiera, entre los que se encuentra el Presupuesto Financiero que determina el Gasto Público y los Ingresos que se requieren para cubrir dichos gastos.

**a).- CONCEPTO DE PRESUPUESTO**

El presupuesto puede ser contemplado desde varios puntos de vista, en el aspecto económico representa un plan de la actividad financiera, y por tanto una ordenación de las necesidades públicas según su respectiva prioridad. Desde el punto de vista político supone la adopción de decisiones de gran trascendencia en la marcha del Estado.

El presupuesto tiene una importancia tan señalada porque vincula jurídicamente la actuación económica del Estado. Por ello, tanto el derecho positivo como la doctrina jurídica definen el Presupuesto atendiendo a los efectos que produce respecto de los ingresos y de los gastos públicos. En estos efectos radica la esencia de la institución presupuestaria.

Afirma Palao Taboada que el "Presupuesto tiene el carácter de una mera previsión respecto a los ingresos públicos mientras que constituye una autorización limitativa para los gastos". (14)

Mientras que Rodríguez Bereijo define al Presupuesto como "un acto legislativo mediante el cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que

---

(14) PALAO TABOADA, Carlos.- *Derecho Financiero y Tributario*.- 2a. edición. Ed. COLEX.- Madrid, 1987 P. 52

detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos". (15)

Es evidente que el presupuesto goza de las características apuntadas en ambos conceptos: Es una relación de gastos del Estado, la autorización de los mismos y la previsión de los ingresos necesarios para cubrirlos, todo ello sin olvidar el carácter de ley que tiene el mismo.

Pero además de eso, y considerando el desarrollo del Estado social intervencionista y planificador de las últimas décadas, debe aceptarse que "El presupuesto va mas allá del diagnóstico y registro de los gastos e ingresos públicos anuales y conforme el instrumento básico de política económica aplicado a la consecución de objetivos determinados". (16)

### **b).- NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO.**

Doctrinalmente se afirma que el presupuesto tiene naturaleza jurídica compleja.

---

(15) Apud. PALAO TABOADA, Carlos.- ob. cit. P. 52

Cfr. GONZALEZ GASUA, Eusebio.- Introducción al Derecho Presupuestario.- Ed. Derecho Financiero.- Madrid, 1973 P. 7

(16) WITKER, Jorge.- Derechos Económico.- Colección Textos Jurídicos Universirarios.- Ed. Harla.- México, 1985 P. 113

Se dice que es ley únicamente en el sentido formal por ser votada de acuerdo al proceso legislativo legalmente establecido, pero que en realidad no contiene normas jurídicas, sino un mero cálculo, una estimación previa de los gastos que afrontará el Estado y los ingresos para cubrirlos o de ejercicios aritméticos.

Por otro lado se señala que materialmente no significa actividad legislativa, sino que, en esencia es un acto administrativo (por su origen en el poder ejecutivo), aprobado por el parlamento.

Nosotros consideramos que el presupuesto formal y materialmente hablando tiene naturaleza jurídica de ley, ya que es sometida a proceso legislativo preestablecido y además contiene normas jurídicas de observancia general y obligatoria.

### **c).- LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.**

La doctrina clásica establece determinados principios a los cuales debe sujetarse todo presupuesto: el principio de equilibrio, el de anualidad, de unidad, de universalidad, de no afectación de recursos y de especialización de gastos. (17)

---

(17) FONROUGE, Guilliani Carlos María.- ob. cit.- P. 181

## **Análisis Ontológico del Presupuesto**

Los principios presupuestarios se refieren al conjunto de reglas a las que debe ceñirse una actividad presupuestaria llevada a cabo correctamente.

Doctrinalmente se habla de la existencia de cuatro principios de tipo contable, así en España Carlos Palao Taboada indica que " Existen los principios de unidad, universalidad, no afectación de ingresos a determinados gastos y el de anualidad". (18)

Para Christian Bigaut, los principios presupuestarios implican: "Una voluntad de control por el Portamiento de los gastos, lo que responde a la preocupación de veracidad, honestidad y de claridad para cuatro de los principios, como son los principios jurídicos de anualidad, de universalidad y la de especialidad presupuestaria". (19)

"Existe otro principio que debe de ser agregado este es el principio político del equilibrio presupuestal. Este principio es particularmente la expresión de una voluntad de prudente gestión de las Finanzas Públicas inspirada por una visión liberal del rol del Estado... El principio del equilibrio no es de la misma naturaleza que los principios jurídicos de anualidad,

---

(18) PALAO TABOADA, Carlos.- Derecho Financiero y Tributario.- Editorial Colex.- 2a. edición.- Madrid, 1987 P. 55

(19) BIGAUT, Chistian.- Finanzas Públicas Droit Budgétaire.- Editorial Collection, Droit & Sciences Humaines.- París, 1991 P. 58

de unidad, de universalidad y de especialidad., este es de esencia política". (20)

Christian Bigaut de tal forma divide los principios presupuestarios en:

1o.- Jurídicos: anualidad, unidad, universalidad y especialidad.

2o.- Y políticos: principios de equilibrio.

Por cuanto atañe a éste último, se refiere a que el Estado, en metafórica comparación con un individuo, no debe disponer para gastos más allá de aquello que la previsión sensata indica, pretender hacerlo de otra forma es construir una ficción que no podría ser sostenida por mucho tiempo y conduciría al Estado a su propia ruina. Este principio particularmente, es reflejo del advenimiento del Estado liberal del siglo diecinueve.

Existe otro principio conocido como el principio del filtro o redistribuidor: "...en virtud del cual el presupuesto actúa primero como bomba aspirante de rentas -restringiendo el consumo, el ahorro y la inversión- y luego como bomba

---

(20) BIGAUT, Christian.- ob. cit.- PP. 58 y 75

Cfr. BUCHANAN, James M.- Hacienda Pública.- Ed. Derecho Financiero.- Madrid, 1968 P. 193

## **Análisis Ontológico del Presupuesto**

impelente de ellas al expandirlas sobre la economía, abriendo nuevas posibilidades de consumo e inversión; es decir, concibiendo al presupuesto "como un basto filtro" de rentas y proporciones de capital con efectos sociales al redistribuir rentas y efectos económicos al actuar sobre la coyuntura". (21)

Sin embargo en las últimas décadas, con la creciente intervención del Estado en la Economía, se propició que el presupuesto como ya se ha dicho fuera convertido en un instrumento básico de política económica, aun a costa del desequilibrio presupuestario.

En nuestro país, el principio del equilibrio: se manifiesta en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

"Artículo 74, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlos..."

---

(21) Apud. FONROUGE, Guiliani Carlos M.- Derecho Financiero.- ob. cit.- P. 181

## **1.- PRINCIPIO DE ANUALIDAD.**

De la propia lectura de la fracción IV, del artículo 74 Constitucional antes mencionado, se desprende que la aprobación de la ley de presupuesto se realizará anualmente y comprenderá su ejecución también un período de 12 meses, esto último significa que la ley tiene limitada su vigencia a un año.

En Francia, para justificar este principio (el año presupuestario coincide con el año civil, como en México y España), se expresa primeramente una razón de orden económico, el presupuesto se inscribe en un contexto económico que el mismo contribuye a modificar, siendo difícil establecer de manera precisa una previsión de las consecuencias económicas de la gestión presupuestaria más allá del año. (22)

En el derecho Español, este principio está consagrado por el artículo 49 de la Ley General Presupuestaria que dice: "El ejercicio presupuestario coincide con el año natural...". (23)

---

(22) BIGAUT, Chistian.- ob. cit.- P. 59

(23) ARGULLO AGUERO, Antonio y FERREIRO, José J.- Legislación Federal de Derecho Tributario y Derecho Presupuestario.- Primera Edición.- Barcelona, 1988 P. 796

## **2.-PRINCIPIO DE UNIDAD.**

Este postulado afirma que debe existir un solo presupuesto en el que simultáneamente se aprueben todos los ingresos y los gastos del Estado, su fundamentación es evidente, ya que, sólo teniendo presente la totalidad de los gastos e ingresos pueden ordenarse los primeros según su prioridad; de lo contrario el gobierno podría presentar al parlamento en un primer momento gastos menos necesarios dejando para otros presupuestos los más indispensables.

En pocas palabras este principio consiste en la agrupación de todos los gastos y recursos del Estado por el período de un año, en un documento único e indivisible.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 74, 126 y 131 al referirse al presupuesto de egresos lo hacen de manera singular, en esa misma manera se expresa la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

## **3.-PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD.**

Este principio indica que todos los gastos e ingresos deben figurar en el presupuesto, según Witker, " Se conoce también como el principio del producto bruto, por lo cual no se admite la compensación o confusión entre gastos y recursos, siendo

ambos consignados por separado en el presupuesto atendiendo a un importe bruto sin extraer saldos netos". (24)

Para Christian Bigaut, la justificación financiera de este principio estriba en que evita las disimulaciones, los derroches y toda incertidumbre en cuanto a la realización de los gastos, y desde el punto de vista político "...Asegura una gran claridad y una definitividad de los documentos sometidos al Parlamento". (25)

#### **4.-PRINCIPIO DE NO AFECTACION DE RECURSOS.**

Este principio sostiene que la suma total de ingresos anuales obtenidos por el Estado deben ser destinados globalmente a la cobertura de los gastos sin otorgar prioridad a ninguno de estos sobre determinada fuente de financiación " Es una condición indispensable para que el Estado pueda establecer un orden de prioridad entre las necesidades públicas y atenderlas con cargo al fondo común de los ingresos públicos. Si dicho principio no rigiere, cada colectividad territorial o sector económico o social podría pretender que los ingresos

---

(24) WITKER, Jorge.- Derecho Económico.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Ed. Harra.- México, 1985 P. 114

(25) BIGAUT, Christian.- ob. cit.- P. 69

## **Análisis Ontológico del Presupuesto**

públicos que generase se invertirían en la satisfacción de sus necesidades particulares". (26)

Christian Bigaut indica que " Un ejemplo de excepción a este principio puede verse en los ingresos estatales provenientes de donaciones y legados, ya que los donadores son generalmente inspirados por una idea de afectación: ellos donan una suma de dinero para la realización de una obra precisa". (27)

En nuestro país una excepción a este principio se observa en casos tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el ISSSTE e INFONAVIT, respecto a las cuotas bipartitas que recaudan y destinan a gastos específicos relacionados con el mejoramiento de las prestaciones a que están obligados estos institutos. (28)

Es importante señalar que en México existen sustantivas aportaciones en materia de seguridad social, no solamente en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino también en el Código Fiscal de la Federación; concretamente en el

---

(26) PALAO TABOADA, Carlos.- Derecho Financiero y Tributario.- Ed. Colex.- 2a. edición.- Madrid, 1987 P. 85

(27) BIGAUT Christian.- Finances Publiques Droit Budgetaire.- Ed. Collection.- Droit & Sciences Humaines.- Paris, 1991 P. 70

(28) WITKER, Jorge.- Derecho Económico.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Ed. Haru.- México, 1985 P. 114

Artículo 2o. Fracción II al establecer que *las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:*

Fracción II

Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado

Por último cabe mencionarse que como contrapartida de este principio, existe en Francia instituida por el artículo 7 de la Ordenanza de 1959, el principio de especialidad presupuestaria enunciado en los términos siguientes: "Los créditos abiertos por la ley de finanzas se afectan a un servicio o a un conjunto de servicios. Se especifican por capítulos que agrupan los gastos según su destino". (29)

#### **d).-CICLO PRESUPUESTARIO.**

El presupuesto de gastos del Estado pasa por cuatro etapas que se repiten cíclicamente: elaboración, aprobación, ejecución y control, cada una de ellas tiene determinadas

---

(29) BIGAUT, Christian.- ob. cit.- P. 71

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

características así como el predominio de un determinado órgano del Estado.

### **e).- ELABORACION.**

El presupuesto según su naturaleza jurídica es formal y materialmente una ley, con la particularidad de que, en términos de los artículos 74 y 131 de la Constitución Federal, la iniciativa de este conjunto de normas la tiene exclusivamente el Presidente de la República.

En términos de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal: para la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la federación, las Entidades que deben quedar comprendidas en el mismo (los tres poderes, sus dependencias, organismos, empresas y fideicomisos), elaboran sus anteproyectos de presupuestos con base en los programas respectivos. (30)

Las Entidades con excepción de los Poderes Judicial y Legislativo remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien lo presentará al Presidente de la República para ser enviado a la Cámara de

---

(30) Apud. WITKER, Jorge.- Derecho Económico.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Ed. Harla.- México, 1985 P. 122

Diputados a más tardar el 15 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponde.

En España, en términos de su Ley General Presupuestaria ." Los Organos Superiores del Estado (Casa del Rey, Cortes Generales, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado y Consejo General del Poder Judicial) , así como los Departamentos Ministeriales, deben remitir al Ministerio de Hacienda antes del día uno de mayo de cada año, sus anteproyectos de Estados de gastos: la suma de estos integra el anteproyecto de Ley de Presupuestos, el cual es elevado por el Ministro de Hacienda al gobierno para su aprobación y convertido en proyecto de ley. El gobierno debe presentarlo ante el Congreso de Diputados antes del día 15 de octubre de cada año". (31)

En Francia la elaboración del proyecto de Ley de Finanzas, es en términos generales similar a los dos casos analizados, la iniciativa corresponde al Ejecutivo (con intervención de diferentes autoridades en su seno), pero el proyecto sometido cada año al parlamento en el mes de octubre, es el resultado de un proceso de planificación y estructuración iniciado desde el mes de enero.

---

(31) **Ley General Presupuestaria.- Legislación General de Derecho Tributario y Presupuestario.- ARGULLO AGUERO, Antonio y FERREIRO, José J.- Primera edición.- Barcelona, 1988 P. 796**

## **f).- APROBACION.**

En términos de la mencionada fracción IV, del artículo 74 Constitucional, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir, y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos.

Desde luego el presupuesto de Egresos es un proyecto de ley y los diputados le podrán hacer todas las modificaciones que crean necesarias, puesto que en esencia la intervención de la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto es un instrumento para controlar al ejecutivo en este aspecto.

Los artículos 21 y 22 de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal indican que las proposiciones que hagan los miembros de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el ejecutivo, serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas y que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto del presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingresos, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

En España la aprobación de los presupuestos es competencia exclusiva de Las Cortes Generales. El Congreso de los

Diputados y el Senado tienen las mismas facultades en esta materia.

En Francia, según el artículo 34 de la Constitución de 1958; el derecho de votar el presupuesto es una prerrogativa exclusiva del parlamento. Esta prerrogativa es reforzada por diferentes artículos de la constitución, entre ellos el 47 que indica: "... el Parlamento vota los proyectos de Ley de Finanzas conforme a las condiciones previstas por una Ley Orgánica.

Si la Asamblea Nacional (Cámara Baja) no se pronuncia en una primera lectura, en un término de cuarenta días a partir de la recepción del proyecto de ley, el gobierno solicita al Senado que debe estatuir en un término de quince días... Si el Parlamento no se pronuncia en un término de sesenta días, las disposiciones de proyecto de ley puede ser puesto en vigor por ordenanza del Ejecutivo.

Si la Ley de las Finanzas que fija los ingresos y los egresos de un ejercicio no fue enviada dentro del término para ser promulgada antes del inicio del ejercicio, el gobierno solicitará de urgencia al Parlamento la autorización de recabar los impuestos y de abrir por decreto, las cuentas de egresos que sean aprobadas.

El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento y al gobierno en el control de la ejecución de la Ley de Finanzas..."

### **g).-EJECUCION.**

Ejecutar el presupuesto significa realizar los gastos públicos en él autorizados. El gasto público se lleva a cabo a través de una serie de actos jurídicamente concatenados que forman un auténtico procedimiento de tipo administrativo dentro del que destacan cinco etapas a saber: Autorización, disposición o compromiso, reconocimiento de la obligación, orden de pago y realización material del pago.

Según Palao Taboada, estas etapas se explican de la forma siguiente:

- |                                    |  |
|------------------------------------|--|
| "1) Autorización                   | Es el acto en virtud del cual el ministro o autoridad competente para gestionar un gasto con carga a un crédito presupuestario acuerda realizarlo, determinado su cuantía de forma cierta o de la forma más aproximada posible, cuando no pueda hacerse de forma cierta, reservando a tal fin la totalidad o una parte del crédito presupuestado. Con arreglo al artículo 74 LGP la autorización es competencia de los órganos superiores del Estado (Casa del Rey, Cortes Generales, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional etc.) |
| 2) Disposición o compromiso        | Es el acto en virtud del cual la autoridad competente acuerda o concierta, según los casos, y tras el cumplimiento de los trámites que con sujeción a la normativa vigente procedan, la realización de obras, prestaciones de servicios, etc. previamente autorizados.   |
| 3) Reconocimiento de la obligación | El reconocimiento de la obligación es la operación por la cual se refleja la anotación en cuentas de créditos exigibles contra el Estado, previa contabilización de las fases de autorización y  |

## **Análisis Ontológico del Presupuesto**

---

compromiso de gastos, y tras acreditarse la realización de la contrapartida correspondiente. En otras palabras, mediante esta operación, en cuanto acto contable, se registra la existencia del crédito frente al Estado.

### **4) Ordenación del pago**

La ordenación del pago en sentido estricto es la emisión por la autoridad competente (llamado por ello "ordenador de pagos") de una orden a la Tesorería del Estado para que ésta satisfaga una obligación.

La ordenación del pago se verifica a través de unos documentos llamados tradicionalmente "mandamientos" o "libramientos" aun que los artículos 78 y siguientes de la Ley General Presupuestaria utilizan el término "orden de pago".

### **5) Realización material del pago**

Según el artículo 111.2 de la Ley General Presupuestaria el Tesorero Público puede pagar sus obligaciones por los mismos medios que sirven para efectuar los ingresos en sus cajas, a saber, el dinero efectivo, giro, transferencia, cheque o cualquier otro medio o documento de pago, sea o no bancario, reglamentariamente establecido. (32)

Desde luego que el ejercicio presupuestario esta sujeto a los planes y programas establecidos, en la iniciativa de ley que le dio origen, de ahí que los Servidores Públicos encargados de su ejecución están obligados a destinar las diferentes partidas indefectiblemente a los rubros que fueron aprobados por la Cámara de Diputados, y en caso de no hacerlo así incurren en

---

(32) PALAO TABOADA, Carlos.- Derecho Financiero y Tributario.- Ed. Colex.- 2a. edición.- Madrid, 1987 PP. 103, 104, 105, 106 y 107

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

responsabilidad que puede ser del orden administrativo o incluso penal.

### **h).- CONTROL.**

Controlar la ejecución del presupuesto implica constatar si la misma se realizó con apego a las normas y principios que la rigen. Este control es de importancia para el Poder Legislativo que aprobó la ley, para el Ejecutivo como elemental medida de orden en el funcionamiento de la administración pública y para el ciudadano común que es quien paga los impuestos que hacen posible la marcha del Estado.

Se habla de la existencia de controles de tipo interno (del propio ejecutivo) así como de controles externos. Se denomina control externo de la ejecución del presupuesto, el que es llevado a cabo por órganos especializados, independientes del Poder Ejecutivo, que es sometido a ese control. Precisamente en esa independencia radica la justificación de esta clase de control, ya que se dice que el interno no basta para conseguir una verificación satisfactoria del gasto público, puesto que se realiza por el mismo controlado.

Manuel González Oropeza dice que la revisión de la cuenta pública implica el ejercicio de un control financiero y de eficiencia en los planes implementados por parte de la Cámara de Diputados "La Contaduría Mayor rinde tanto un informe

previo que consiste en la fiscalización de la gestión financiera, así como un informe de resultados que implica la vigilancia y el cotejo de las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, valorando así la exactitud y justificación de las erogaciones". (33)

El Presupuesto registrará un equilibrio formal o contable entre gastos e ingresos totales, ya que no puede realizarse gastos sin algún tipo de financiación, ni se deben obtener ingresos sin que los mismos se apliquen al Gasto Público, al margen de este equilibrio contable, en un sentido económico el presupuesto puede registrar un déficit o un superávit cuando la diferencia entre el conjunto de ingresos y gastos resulta negativa o positiva.

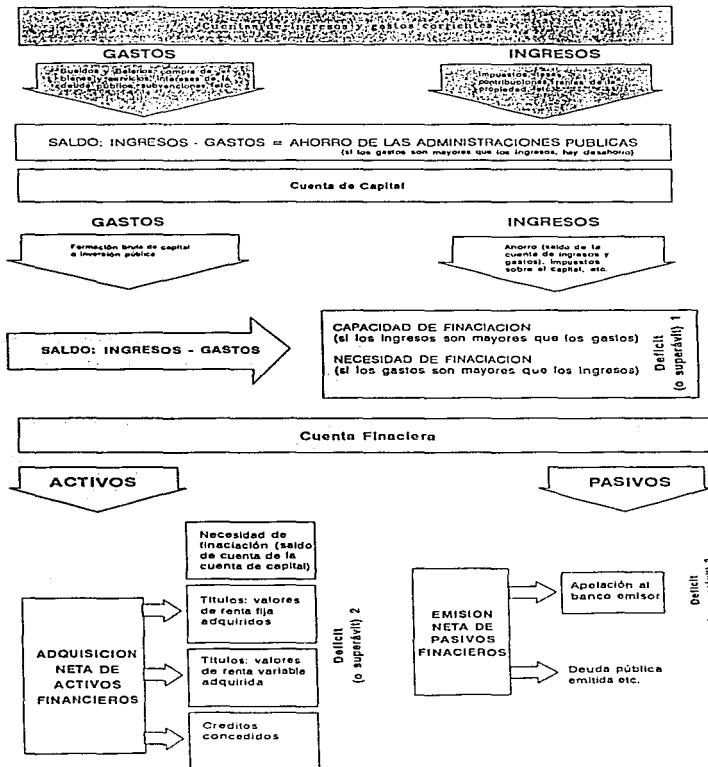
En la siguiente gráfica se muestra un ejemplo de las Cuentas de las administraciones Públicas presentando el saldo al restar a los ingresos los gastos por diversos conceptos.

---

(33) Apud. CARPIZO, Jorge.- *El Presidencialismo Mexicano*.- Ed. Siglo XXI.- 9a. edición.- México, 1989 PP. 149 y 150

# Análisis Ontológico del Presupuesto

## CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



El Gasto Público debe cumplir su función para alcanzar los objetivos de la Política Fiscal, que en los Estados modernos con una tendencia al Estado Social de Derecho, estos objetivos son esencialmente dirigidos a tres campos:

- 1) A la estabilidad económica.
- 2) A el desarrollo económico.
- 3) A la redistribución de la Renta.

Dentro de la estabilidad económica el reto más grande es el de controlar la inflación y lograr el equilibrio en la balanza de pagos; el desarrollo económico es un campo en el cual la participación del Sector Público aportando la infraestructura y estimulando la producción a través de los programas de apoyo dentro del marco de la Rectoría Económica del Estado; la redistribución de la renta es uno de los objetivos que tienen prioridad dentro de la Política Fiscal, este objetivo absorbe una buena parte del Gasto Público que se ve aumentado en situaciones de crisis económica.

Ernesto Flores Zavala señala: "...Por Gasto Público debe entenderse todo lo que sea necesario para que las Entidades Públicas realicen sus atribuciones, es decir, para el desarrollo de su actividad legal. La misma Corte, en resoluciones diferentes de las que establecieron la jurisprudencia citada dijo: "los gastos públicos están previstos en el presupuesto de egresos, y los impuestos para cubrir esos gastos, en el de

ingresos, de modo es que la prueba de que una contribución no está destinada a cubrir esos gastos, necesariamente debe encontrarse o en la ley que los establece o en el presupuesto de egresos" (Prontuario Tomo VIII, pag. 83) de esta resolución aparece que gasto público es todo el que figura en el presupuesto de egresos, pero para incluir un gasto en este presupuesto debe seguirse el criterio que hemos indicado como correcto". (34)

De las resoluciones de la Suprema Corte se establece que Gasto Público es todo el que figura en el Presupuesto de Egresos.

### **C.- EL GASTO PUBLICO**

#### **a) Concepto e importancia del Gasto Público**

Son gastos públicos las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas.

Mediante el gasto público el Estado se moviliza para atender las necesidades de la población por medio de los servicios públicos, cuyo destino es la cobertura de las necesidades públicas, pero también el Estado puede satisfacer dichas

---

(34) FLORES ZAVALA, Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.- 27a. edición.- Ed. Porrúa.- México, 1986 P. 214

necesidades con prescindencia de los servicios públicos y utilizando los efectos que "en sí mismo" los gastos públicos provocan en la economía nacional, atento a su importancia cuantitativa y cualitativa.

Esto significa que la decisión sobre el gasto estatal presupone dos valoraciones previas de singular importancia: a) La selección de las necesidades de la colectividad que se consideran públicas, aspecto, variable y ligado a la concepción sobre el papel del Estado; b) La comparación entre la intensidad y urgencia de tales necesidades y la posibilidad material de satisfacerlas. (35)

El Estado, situado en el vértice de la jerarquía política, es el más autorizado y potente interprete para dar solución al problema de llevar al máximo la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, públicas y privadas. También, por la duración indefinida de su existencia y por la coincidencia del Estado con la Nación, es el único intérprete de la armonía entre las necesidades individuales, colectivas y públicas de un país.

El Estado, que fija los gastos y los ingresos públicos, aun antes de que los particulares hayan establecido los gastos privados,

---

(35) VILLEGAS, Héctor.- ob. cit.- P. 31

habida cuenta de sus rentas públicas, la facultad de predeterminar la cuota de la riqueza nacional que deben destinarse a las necesidades públicas fija, en realidad, no sólo las directrices propias, sino también los límites dentro de los cuales debe contenerse necesariamente la economía privada. (36)

**b) Principales Aspectos del Gasto Público que estudia la ciencia financiera.**

La teoría financiera de los gastos toma como dato de hecho la finalidad que deba lograrse con ellos, y estudia tanto el reparto de los ingresos como los efectos (deliberados o no) que producen o han producido los gastos públicos sobre la vida social y económica de la Nación. El examen de los efectos del gasto en relación con los fines señalados, permite determinar el procedimiento más racional para la mejor producción de bienes y servicios públicos con la obtención forzada de un mínimo de medios de la renta total de la Nación. Esto dará una idea aproximada de los límites de la erogación estatal. Estos son, según, Gangemi, los problemas principales del gasto público, pero agrega que el estudio de los gastos se amplía también a la investigación sobre los factores de su dinamismo y sobre las causas que influyen en su progresivo aumento.

---

(36) VILLEGAS, Héctor.- ob. cit.- P. 31  
GRIZIOTTI, Benvenuto.- ob. cit.- P. 49

**c) Características esenciales de los gastos públicos.**

Distinguímos las siguientes características esenciales del gasto público:

- 1) Erogaciones dinerarias.- Utilizamos tales expresiones porque el gasto público siempre consiste en el empleo de bienes valubles pecuniariamente, que en la época actual de economía monetaria se identifican con el dinero.
- 2) Efectuadas por el Estado.- Tomamos el término en sentido amplio y comprendemos todas las sumas que por cualquier concepto salen del tesoro público y consisten en empleos de riqueza.
- 3) En virtud de ley.- En los Estados de derecho rige el principio de legalidad en cuanto al gasto, es decir, no hay gasto público legítimo sin ley que lo autorice.
- 4) Para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de las necesidades públicas.- Idealmente, la erogación estatal debe ser congruente con los fines de interés público asignados al Estado (la satisfacción de necesidades públicas), pero cabe preguntarse que sucede con los fondos salidos de la tesorería estatal que no tienden a esos fines. (37)

**c) Reparto.**

Consideramos el reparto del gasto en relación al lugar y en relación al tiempo, prescindiendo de otras formas de reparto mencionadas por la doctrina (reparto entre las diversas clases sociales y reparto entre los diversos poderes públicos.).

---

(37) VILLEGAS, Héctor.- ob. cit. PP. 34 a la 38

## **Análisis Ontológico del Presupuesto**

---

a) En relación al lugar.- Este tema ha sido motivo de discusiones doctrinales. Por un lado se sostiene que el reparto debe efectuarse proporcionalmente al importe comparativo de los ingresos que el Estado obtiene en cada región o provincia en particular. Se dice que es totalmente injusto que el Estado obtenga ingresos en un lugar y luego los gaste en otro lugar diferente.

b) En relación al tiempo.- Cuando se trata de gastos públicos muy cuantiosos, por ejemplo, aquellos destinados a obras públicas de gran entidad, es justificado distribuir el gasto en diversos ejercicios financieros, ya que este costo no podría ser afrontado en un solo ejercicio, y tanto más si se tiene en cuenta que las obras mismas no podrían ser finalizadas en el breve espacio de tiempo que el ejercicio presupuestario supone. Se recurre entonces al empréstito para financiar las obras.

### **d) Finalidades**

Superada la noción de que el gasto público tiene como única finalidad la de solventar el ejercicio de las funciones tradicionales del Estado, se observa que los gastos públicos pueden tener las más diversas finalidades. Algunos gastos tienen finalidades puramente electoristas y no cumplen con el requisito básico de satisfacer reales necesidades sociales. Existen gastos con finalidad social, y por último otros gastos tienen finalidad económica, como aquellos gastos públicos que tienden a la regulación o el incetivamiento de la economía general o sectorial.

Dentro del campo económico, la política de gastos públicos tiene como finalidad incrementar el producto social y los

ingresos nacionales hasta llegar, dentro de las posibilidades a su nivel máximo. (38)

### **c) Límites del Gasto Público**

Varios autores fijaron los límites aconsejables para el gasto público en una relación porcentual con la riqueza de los particulares. No se puede afirmar nada preciso y absoluto a este propósito., puesto que, evidentemente, la proporción del gasto público a la riqueza privada puede variar según la utilidad que el gasto procura a los particulares, bien porque promueva su riqueza, bien porque satisfaga convenientemente sus necesidades que en otro caso no quedarían satisfechas por el contribuyente. Consiguientemente, un gasto público aparentemente elevado puede ser menos gravoso que otro más pequeño, en relación con la riqueza nacional, si aquél provee a necesidades públicas que al propio tiempo satisfacen necesidades individuales y colectivas.

El problema de establecer límites al gasto público es más político que económico. No se pueden dar fórmulas rígidas de limitación estableciendo, por ejemplo, determinada proporción del gasto en relación a la renta nacional. Tanto es así que puede darse el caso de que los gastos públicos signifiquen el

(38) *Ibidem*

## **Análisis Ontológico del Presupuesto**

100% de la renta, lo cual quiere decir que se trata de un Estado socialista que dirige la actividad económica.

Los autores modernos sostienen que los gastos públicos pueden llegar hasta aquel límite en que la ventaja social de ellos se compensa con los inconvenientes de las amputaciones hechas al ingreso nacional. Se ha elaborado un concepto que se llama el de la "utilidad social máxima", y que puede enunciarse aproximadamente así: el Estado deberá ampliar sus gastos hasta el nivel en que la ventaja social de aumento correspondiente de las exacciones públicas. (39)

El Sector Público como sujeto de la Actividad Financiera, debe realizar dos operaciones básicas para su funcionamiento, recauda ingresos y eroga gastos. A todos los gastos que realiza el Sector Público se le denomina Gasto Público el cual está conformado por una gran variedad de distintos gastos.

### **f) La Clasificación económica divide al Gasto Público en dos tipos:**

- a) Gasto Público Corriente.
- b) Gasto Público de Inversión.

---

(39) Item 38 y 39

Desde el punto de vista funcional el Gasto Público se clasifica en:

- a). Gastos Públicos Bilaterales o Reales.
- b). Gastos Públicos Unilaterales o de transferencias. (40)

Dentro del Gasto Público Corriente están comprendidos el pago a funcionarios, la compra de bienes y servicios la adquisición de material, armamento etc. El Gasto Público de Inversión, comprende el gasto por Obras Públicas, capital para Empresas Públicas, subvenciones, etc.

A partir de la Gran Crisis de 1929-1933, la Política Fiscal adoptada por los gobiernos de los países occidentales se centró en los tres objetivos primordiales que he señalado que son: la estabilidad económica, el desarrollo económico y la redistribución de la renta, utilizando como medios para lograrlos la selección en la asignación de los recursos y una eficaz utilización de los recursos.

La Organización de las Naciones Unidas ha propuesto una clasificación normalizada de los Gastos Públicos dividiéndolos en cinco grupos:

---

(40) CALLE SAIZ, Ricardo.- El Gasto Público.- Enciclopedia Práctica de Economía.- Ed. Orbis.- Barcelona, 1993.- Tomo III.- P. 64

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

- 1) Servicios Generales.**
  - a). Administración General.
  - b). Gastos de Defensa.
  - c). Gastos de Justicia y Policía
  
- 2) Servicios Comunes.**
  - a) Gastos en carreteras y otras vías de comunicación.
  - b) Gastos de abastecimiento de agua saneamiento e incendio.
  - c) Otros Servicios.
  
- 3) Servicios Sociales.**
  - a) Gastos de educación.
  - b) Gastos de sanidad.
  - c) Gastos de Seguridad Social.
  - d) Otros Servicios Sociales.
  
- 4) Servicios Económicos.**
  - a) Gastos en Agricultura
  - b) Gastos en Combustible y Energía.
  - c) En recursos minerales, industrias manufactureras y Construcción.
  - d) Otros Servicios Económicos.

**5) Gastos no cuantificables.(41)**

Desde el punto de vista jurídico el Presupuesto se encuentra regulado por la propia Constitución en los artículos 31 fracción IV, 39, 73 fracciones VII, VIII y XXIX en relación a lo establecido en el artículo 3o.

De los artículos mencionados de la Constitución se desprende que: Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste, que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación el Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, la proporcionalidad y equidad de las contribuciones deben encontrar su equilibrio en la misma proporcionalidad y equidad del Gasto Público y que todo Gasto Público que corresponde a las Instituciones del Estado sea aplicado en beneficio del pueblo mexicano, es por eso que las características de proporcionalidad y equidad de la obligación de contribuir de los mexicanos requiere de los mismos requisitos en relación al Gasto Público el cual deberá ser proporcional y equitativo para los contribuyentes. (42)

---

(41) Cfr. ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMIA.- Tomo III.- Ed. Orbis.- Barcelona, 1985 P. 65

(42) Cfr. REYES VERA, Ramón.- Justicia Fiscal y Financiera.- Revista Lex. No. 13.- México, julio 1988 P. 28

El artículo 73 de la Constitución establece las facultades del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (VII), y ordena que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, de esta suerte estos empréstitos podrían ser autofinanciables, el artículo 3o de nuestra Constitución señala el concepto de Democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, de tal suerte que el Gasto Público debe de aplicarse en beneficio del pueblo y dentro del sistema democrático.

### **g) La Financiación del Gasto Público**

Las funciones atribuidas al Estado durante el transcurso del siglo XX, han adquirido un mayor grado de intervención del Estado en la Economía, el Estado a través del Gasto Público asume una gran cantidad de actividades económicas y sociales, para poder cumplir con sus objetivos el Estado requiere de una fuente de financiación y, esta fuente son los ingresos públicos, a través de las contribuciones compulsivas y las no compulsivas, las cuales no son en sí un fin del Estado sino más bien un medio para lograr sus fines.

Los Ingresos del Estado según su fuente se dividen en INGRESOS ORIGINARIOS, que son los ingresos que obtiene el Estado por los rendimientos patrimoniales propios, o de las

utilidades de las empresas públicas; los INGRESOS DERIVADOS son los que nacen del Poder Tributario coactivo que posee el Estado, son ingresos tributarios, multas, sanciones etc. (43)

Según el fin al cual se destine de acuerdo a su periodicidad el ingreso puede ser ordinario o extraordinario, un ingreso ordinario debe reunir las siguientes características normalidad, recurrencia y periodicidad, los ingresos extraordinarios no cumplen con las características de los ordinarios y son por ejemplo: los empréstitos del Estado, la emisión de moneda de curso legal, y los impuestos extraordinarios.

El concepto y la finalidad de los Ingresos Públicos está muy relacionada con el sistema económico del Estado; en el Liberalismo Clásico se concedía al Estado facultades limitadas de vigilancia, policía, justicia y defensa, se concebían a los ingresos del Estado como verdaderas cargas públicas que los particulares debían de cubrir, afirmando que los gastos públicos carecían de toda productividad y, limitándolos a lo estricto necesario.

En los Estados contemporáneos, las funciones del Estado no se limitan a la simple vigilancia, sus atribuciones se han

---

(43) Cfr. GALDON BUGAROLAS / TIZY MENDEZ.- *Los Ingresos Públicos.-Enciclopedia Práctica de Economía.- Tomo III.- Ed. Orbis.- Barcelona, 1985 P. 86*

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

ampliado, el Estado toma a su cargo las necesidades públicas de carácter económico y social.

Desde la antigüedad hasta el siglo XVIII la principal fuente de financiación del Gasto Público provenía esencialmente de los bienes del dominio público, este tipo de ingresos originarios provenían del rendimiento de las tierras pertenecientes al Estado (o Rey), con la aparición de las doctrinas liberalistas y posteriormente la mayor intervención del Estado en la Economía, cuya característica primordial es el aumento del Gasto Público, los ingresos provenientes de las contribuciones se convirtieron en la fuente principal de financiación del Gasto Público, pasando del Estado patrimonialista al Estado Fiscal.

En México la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo primero establece: "El Patrimonio Nacional se compone: 1o de los bienes de dominio público de la Federación, 2o de los bienes de dominio privado de la Federación".

Dentro de los recursos patrimoniales del Estado se encuentran los rendimientos y utilidades de las Empresas Públicas que traen un incremento en los recursos totales del Estado, pero como ya he señalado estas empresas deben operar de manera eficiente.

Las contribuciones son las prestaciones exigidas por el Estado a los particulares y su diferencia radica en la naturaleza del

hecho sometido a gravamen. La ley fija un hecho (imponible), cuya realización da lugar al nacimiento de la obligación tributaria de pagar una determinada contribución. (44)

La carga tributaria puede ser definida desde dos conceptos:

- a). La carga monetaria, que consiste en la disminución real de los ingresos netos provocada por el pago de los impuestos.
- b). La carga tributaria real, esta se identifica con la pérdida del bienestar que sufre el sujeto pasivo debido a la disminución de la renta ya que todo impuesto significa un sacrificio para quien lo paga, o a la alteración de los precios relativos inducida por el establecimiento de un impuesto sobre ciertos bienes.

En este sentido la carga tributaria es el costo de oportunidad o el sacrificio relativo que se deriva de la transferencia de recursos del sector privado al Estado.

Los impuestos producen determinados efectos sobre la Economía y estos efectos se manifiestan según sea su incidencia en forma inmediata o a largo plazo.

Estos efectos son:

- a) El efecto Renta, o disminución de la Renta Monetaria, disminución proporcional a los ingresos que son absorbidos por los impuestos.

---

(44) *Ibidem*

## **Análisis Ontológico del Presupuesto**

---

- b) El efecto Sustitución, al gravar un bien o producto el impuesto produce un incremento en el precio del mismo, los consumidores tratarán de sustituir el producto por otro que no esté gravado o que lo esté con un impuesto menor.
- c) El efecto Insentivo o cambio en el uso de los factores de la producción, capital y trabajo.
- d) El efecto Precio, que es consecuencia del cambio de los precios relativos de los productos como consecuencia del efecto sustitución o del efecto insentivo por la aplicación de una determinada política tributaria.
- e) El efecto Bienestar, el impuesto tiene un impacto global sobre el bienestar del contribuyente, provocado por la disminución de la renta o su ingreso neto, así como por el cambio en sus patrones de consumo. (45)

### **II.- CONFORME A LA PRACTICA, O DEL SER.**

#### **A.- PREPARACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO**

La Constitución Federal en su artículo 74 fracción IV dispone que el Ejecutivo debe hacer llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto de egresos a más tardar el día último del mes de noviembre. El Secretario de Programación y Presupuesto debe dar cuenta del proyecto a la Cámara, lo que hace mediante comparecencia personal. La Discusión de este proyecto debe ser precedida por la aprobación de la Ley de Ingresos.

---

(45) *Ibidem*

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto (art. 32) facultades para el despacho de los siguientes asuntos:

- V.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública con la disponibilidad de recursos que señale la SHCP en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- VI.- Formular el programa del Gasto Público Federal y el proyecto de presupuestos de egresos de la Federación y presentarlo, junto con el del departamento del D.F., a la consideración del Presidente de la República.
- VII.- Autorizar los programas de Inversión Pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- VIII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requieren la vigilancia y valuación del ejercicio del Gasto Público Federal y de los Presupuestos de Egresos.

### ***B.- EL PRESUPUESTO Y SU RELACION CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL***

El artículo 3o de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la federación de fecha 31 de diciembre de 1935, disponía la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de proporcionar a los Poderes Legislativo y Judicial datos estadísticos, estudios e informes que solicitaran en relación a la preparación y aprobación de sus presupuestos.

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

Una reforma a la LPCGP dispone que el Poder Judicial, a partir del 1 de enero de 1980, a través de su órgano competente, debe formular su respectivo Proyecto de Presupuesto y enviarlo oportunamente al Presidente de la República para que ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos y del gasto público federal. De esta manera se salvaguardan la separación de poderes y la autonomía del Poder Judicial.

Por lo que hace al Poder Legislativo no existe ningún problema legal para que a través de sus respectivas comisiones formule sus presupuestos y les apruebe o modifique como lo juzguen conveniente, el proyecto que le envíe el Ejecutivo.

### ***C.- ELABORACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO POR LAS DIVERSAS ENTIDADES***

Los anteproyectos que preparan las entidades deben estar elaborados con base en los programas respectivos y el proyecto que presenta el Presidente a la Cámara de Diputados debe estar también formulado con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y además deben estar fundados en costos.

Cuando las entidades no hayan presentado sus proyectos de Presupuesto en los plazos señalados por la Secretaría de

Programación y Presupuesto, ésta queda facultada para formularlos.

La Cámara de Diputados está en la posición de formular y aprobar a su arbitrio su Presupuesto de Egresos, como resulta obvio.

***D.- LA PREPARACION DEL PROYECTO GLOBAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS***

El proceso de elaboración del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, se fundamenta en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal en sus artículos 19, 23 y 29, así como en el reglamento de dicha Ley en el Título Segundo que se refiere a la programación y presupuestación.

El proyecto de presupuesto es elaborado inicialmente por cada una de las unidades administrativas en cada dependencia u organismo, tomando como base las instrucciones y formatos que anualmente emitía la Secretaría de Programación y Presupuesto para esos efectos, en donde se contemplan los siguientes rubros:

- Definición de las metas y objetivos que se pretenden alcanzar.
- Definición y cuantificación de las acciones concretas con las cuales se alcanzarán las metas y objetivos,

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

estableciendo la unidad de medida en que se expresan.

- Determinación de la unidad administrativa que se encargará de realizar el programa, con el análisis de su capacidad operativa.
- El Plan de acción, en donde se indique cómo se ejecutará, incluyendo un diagrama de flujo de acciones y realizaciones.
- Determinación del costo directo, global y unitario de las acciones a realizar, incluyendo el cálculo del costo financiero que incide en el año fiscal.
- Determinación de las fuentes de financiamiento del programa y su cuantía. (46)

La Ley de la Administración Pública Federal atribuía a la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Federal paraestatal, así como formular el programa del gasto público federal y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal para presentarlos a la consideración del Presidente de la República.

Lo anterior se realiza a través de algunas de sus Direcciones.

---

(46) Cfr. ADAM ADAM, Alfredo / BECERRIL LOZADA, Guillermo.- *La Fiscalización en México*.- Ed. U.N.A.M.- México, 1986 P. 27

El reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto en su (Art. 13) encarga a la Dirección General de Política Económica y Social entre otras actividades, y en coordinación con la Dirección General de Política Presupuestal la tarea de definir los montos globales del gasto público, de acuerdo al marco macroeconómico y a la estrategia general de desarrollo y realizar los estudios correspondientes.

Por otra parte, la *Dirección General de Política Presupuestal* tiene, entre otras atribuciones las de: 1).- Dictar las normas y metodologías a las que deberá sujetarse la programación y presupuestación anual y para el ejercicio del gasto, en los niveles sectorial, institucional y regional considerando las propuestas de las áreas administrativas competentes; 2).- Proponer en el marco de la planeación nacional de desarrollo en coordinación con las unidades administrativas competentes de la SPP los criterios y prioridades para la asignación sectorial y regional del gasto público y proponer los ajustes correspondientes durante su ejercicio; 3).- Consolidar los programas presupuestales sectoriales e institucionales y compatibilizar los niveles de gasto global con los requerimientos presupuestales de los sectores, a efecto de integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; 4).- Normar la calendarización de los anteproyectos de programas presupuestados sectoriales e integrar los calendarios del ejercicio global real y financiero,

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

considerando la capacidad de ejercicios y la disponibilidad de fondos.

El proyecto de Presupuesto de Egresos que el Presidente de la República envía a la Cámara de Diputados está integrado con los documentos que se refieren a:

- 1) Descripción clara de los programas que sean la base del Proyecto, en los que se señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa.
- 2) Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- 3) Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.
- 4) Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- 5) Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
- 6) Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- 7) Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- 8) Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
- 9) En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

El artículo 74, fracción 1V Constitucional establece que el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos a más tardar el día quince del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. Y agrega que sólo podrá ampliarse el plazo de presentación antes mencionado cuando medie solicitud del Ejecutivo, debidamente justificadas a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

#### ***E.- DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS***

La Cámara de Diputados debe atender a la iniciativa de Ley de Ingresos, a fin de que, una vez sancionada por ella, la remita al Senado, para los mismos efectos, y acto seguido la Cámara de Diputados debe ocuparse del proyecto de Presupuesto de Egresos. Debe recordarse que por disposición Constitucional (art. 71, inciso b), debe preceder a la Cámara de Senadores en la discusión y aprobación de la ley de Ingresos es de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados (art. 74 fracción 1V).

Desde luego, la LPCGP reconoce la facultad que tienen los Diputados para presentar proposiciones para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos (Art. 21) y dispone que serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas. También establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto está obligada a proporcionar a solicitud de los Diputados al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el Proyecto (Art. 21). Pero también dispone terminantemente que a ninguna proposición de modificar el proyecto se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones.

Por otra parte, la Ley dispone que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio del presupuesto (Art. 22).

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 existe para él, el derecho de veto, que posee el Ejecutivo en otras Repúblicas, como en los Estados Unidos y en la Argentina.

Tena Ramírez, quien hace un estudio del veto llega a la conclusión final de que "la facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la comisión permanente, porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso y ya sabemos que los Poderes Federales no tienen otras facultades que las expresamente recibidas de la Constitución". (47 )

En la realidad, tanto por razón del escasísimo plazo para que la Cámara discuta el proyecto, como por la influencia tan decisiva del Ejecutivo sobre aquélla, el papel de la Cámara de Diputados se reduce a aprobar el proyecto de presupuesto que le envía el Presidente de la República.

Lo aprobado y durante su ejecución, el presupuesto de egresos puede tener reformas porque el Ejecutivo las solicite o porque actos del Poder Legislativo lo hagan imperativo.

#### **F.- EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS**

Organos que intervienen en la ejecución del Presupuesto de Egresos.

---

(47) TENA RAMIREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- 18a Edición .- Ed. Porrúa.- México, 1981 P. 457

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

En la ejecución del Presupuesto de Egresos intervienen, según el caso, el Presidente de la República, los Secretarios de Estado por lo que se refiere al gasto público de sus respectivos Ramos y Programas, los Subsecretarios y los Directores Generales y Directores, por lo que se refiere a los programas y subprogramas que están bajo su responsabilidad, la Tesorería y la Subtesorería de la Federación así como sus auxiliares que son:

- 1) Las oficinas recaudadoras de la Secretaría llamadas Oficinas Federales de Hacienda distribuidas en todo el país.
- 2) Las unidades administrativas de las dependencias de la administración pública federal centralizada.
- 3) El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito y las demás entidades de la administración pública paraestatal.
- 4) Las Tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial.
- 5) Las dependencias del D.D.F. y de los gobiernos de los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- 6) Los particulares legalmente autorizados.

También intervienen, en el sector paraestatal, los Directores, Administrativos y Gerentes de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, en lo que se refiere al ejercicio de sus respectivos presupuestos.

**G.- NORMAS APLICABLES AL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS**

Las normas aplicables al ejercicio del Presupuesto de Egresos se contienen en lo siguiente:

- a) La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- b) La Ley de adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal (LAA).
- c) La Ley de Obras Públicas y su reglamento (LOP).
- d) La interpretación que a la LPCGP otorga la propia SPP.
- e) Las disposiciones que expida la SPP (LPCGP, Art. 38).
- f) Las disposiciones reglamentarias contenidas en el reglamento de la LPCGP (Art. 3 Transitorio).
- g) Las prácticas administrativas en uso a la fecha de entrada en vigor de la LPP en lo que no se opongan.
- h) Normas generales para la contratación y adjudicación de la obra pública y en materia de arrendamiento de inmuebles expedidas por la Dirección General de Contratos y Obras.
- i) Las normas de carácter general para adquisición y ejecución de obras por el Sector Público que emita la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas, dependencia de la SECOM (Regl. Int. SPP, Art. 20-I).

## **H.- NORMAS GENERALES SOBRE LA LICITUD DE LAS EROGACIONES**

De conformidad con el principio de especificación de gastos no deben autorizarse traspasos de partidas. Tradicionalmente ese principio fue un instrumento de control del Poder legislativo sobre el Ejecutivo, para que éste no modificara la voluntad del legislador. Sin embargo, el principio va en decadencia, como resulta del Art. 32 del DPEG para 1986, que faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para autorizar las transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos a las dependencias coordinadoras de sector, quienes procederán a la asignación de los recursos a las entidades paraestatales.

Por otra parte, el mencionado DPE (Art. 25) dispone que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal aplicarán y ejercerán dentro de los límites de sus presupuestos y calendarios aprobados, las erogaciones por concepto de materiales y suministros y de servicios generales y podrán, cuando a su juicio lo requieran las condiciones de ejecución de sus programas, realizar traspasos entre estas asignaciones, debiendo informar a la SPP de los movimientos respectivos, en los términos y plazos que esta determine.

La Secretaría de Programación y Presupuesto en el ejercicio del presupuesto debe vigilar que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que se haya

autorizado y no debe reconocer adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo antes expuesto.

Esta causa de responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal contraer compromisos fuera de los límites aprobados para las mismas; acordar erogaciones que no permitan la atención de los servicios públicos y el cumplimiento de sus metas durante el ejercicio presupuestal.

Como suele suceder que los ingresos que se perciban en un ejercicio sean superiores a los previstos, la LPCGP (Art 25) autoriza a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que asigne dichos recursos a los programas que estime conveniente y el DPE 1986 dispone que esos excedentes pueden aplicarse, por acuerdo del Ejecutivo a través de la Secretaría de Programación y Programación en programas prioritarios o estratégicos del Gobierno Federal, y también pueden autorizarse erogaciones adicionales con cargo a ingresos extraordinarios que se obtengan por concepto de empréstitos y financiamientos diversos.

LPCGP dispone que "el gasto público deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

señalan como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever".

El Ejecutivo Federal al presentar a la Cámara de Diputados la cuenta pública debe dar cuenta de las erogaciones que se efectúen con base en esta disposición y debe hacer el análisis de la aplicación de los excedentes a los conceptos antes mencionados.

Por otra parte, las diversas entidades que aplican el Presupuesto (con excepción de los Poderes Legislativo y Judicial) deben proporcionar a la SPP información que ésta requiera respecto a la aplicación que hayan hecho, a la fecha, de sus asignaciones en el desarrollo de sus programas, ello consecuente con la facultad que le corresponde a la SPP de vigilar el ejercicio presupuestario.

### ***I.- FUNCIONARIOS AUTORIZADOS PARA ORDENAR AFECTACIONES AL PRESUPUESTO***

La Exposición de motivos de la LPCGP afirma que una de las modalidades trascendentales de la nueva ley es "Que se propone sentar las bases para que, en el más corto plazo, se liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objetivo central de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir las funciones que le están encomendadas".

Efectivamente, una de las características de los presupuestos-programa es señalar con precisión a las entidades y unidades responsables de la ejecución del Presupuesto. Por esa razón el Derecho aprobatorio del Presupuesto de Egresos dispone que en cada una de las dependencias y entidades, los encargados de los programas y subprogramas serán los responsables, tanto del avance físico como del manejo de los recursos económicos.

En lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, es la Suprema Corte de Justicia quien define que funcionarios están autorizados para manejar el ejercicio de su Presupuesto.

Lo mismo sucede con el Poder Legislativo, en que la comisión respectiva, designada por sus propios miembros, es la encargada de manejar el Presupuesto de cada una de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

En lo que respecta a la Administración centralizada, tienen facultades para ordenar afectaciones al Presupuesto, el Presidente de la República, desde luego por lo que se refiere a su ramo de la Presidencia, así como de los demás ramos que dependen directamente de él. Cada uno de los Secretarios de Estado y los jefes de departamento tienen facultades para ordenar afectaciones al Presupuesto de su ramo. Pero además, lo tienen cada uno de los Subsecretarios, Oficial Mayor y Directores Generales por lo que se refiere a los

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

programas específicos de que sean responsables. Ello tiene que ser así, pues si estuvieran coartados por numerosos y dificultosos trámites no podrían ser responsables del avance y terminación de sus programas y del manejo de los recursos afectados a los mismos.

En lo que se refiere a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, es la organización interna y propia de cada uno de ellos, la que determina que funcionarios tienen facultades para ordenar afectaciones a sus respectivos presupuestos.

La Secretaría de Programación y Presupuesto lleva un registro de firmas de los funcionarios autorizados para firmar documentos presupuestarios.

El decreto aprobatorio del Presupuesto dispone que no deben adquirirse compromisos que rebasen el gasto que se haya autorizado para cada dependencia o unidad de gasto público, así como que la Secretaría de Programación y Presupuesto no debe reconocer adeudos ni pagos por entidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo anterior.

El presupuesto por programas descansan gran parte en la responsabilidad de los funcionarios encargados de los programas y subprogramas. A ellos la ley los hace responsables tanto del avance físico como del adecuado y

eficiente manejo de los recursos económicos destinados a su realización (DPE, Art. 9). Todas las erogaciones deben estar debidamente justificadas, pues de lo contrario deben ser rechazadas. Si la erogación ya está consumada, y su ilicitud se descubre a posteriori, da lugar a que se finquen responsabilidades por lesión al Fisco Federal.

#### **J.- LAS AUTORIZACIONES A CARGO DEL PRESUPUESTO**

Una vez que el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal son aprobados por la Cámara de Diputados, al ser distribuido entre todas las dependencias y organismos, estos debe observar lo siguiente:

- Operar la contabilización inicial del presupuesto autorizado.
- Realizar el desglose del presupuesto autorizado en los niveles de partida presupuestal.
- Cada unidad administrativa responsable debe distribuir y adecuar el presupuesto que será ejercido en unidades foráneas, en su caso.
- Se calendarizará cada concepto presupuestal distribuyendo la recepción de los recursos durante el año.
- Se deben comunicar estas medidas a efecto de que la Secretaría de Programación y Presupuesto esté en condiciones de iniciar el control del ejercicio

## ***Análisis Ontológico del Presupuesto***

---

presupuestal y expedir los documentos conocidos como "Ordenes de Pago", a través de los cuales comunica a la Tesorería de la Federación la autorización para que esta última, a través del Banco de México, libere y radique fondos en cantidad y oportunidad suficiente para su ejercicio por las dependencias y entidades responsables. En esta liberación y radicación, el Banco de México se apoya en instituciones nacionales de crédito que actúan como sus corresponsales. (48)

De acuerdo con la nueva ley la autorización originaria del gasto corriente o la inversión radica en el programa. De esa suerte, los encargados de las unidades que administren un programa aprobado en el Presupuesto de Egresos tienen facultad para, bajo su responsabilidad, autorizar cargos a las partidas del correspondiente programa.

Cuando se expide una orden de pago, los funcionarios autorizados deben observar que exista saldo suficiente para cubrirla, salvo que se trate de partidas de ampliación automática o que agotada la partida ésta sea ampliada expresamente. Las partidas que se gravan deben ser precisamente las que corresponden al programa o subprograma cuya responsabilidad corresponde al emisor de la orden.

---

(48) Cfr. ADAM ADAM, Alfredo / BECERRIL LOZADA, Guillermo.- ob. cit.- P. 30

Al expedir las órdenes que afectan el presupuesto, los funcionarios emisores de dichas órdenes, deben ajustarse al calendario de pagos que anualmente debe expedir la Secretaría de Programación y Presupuesto o a sus modificaciones.

Asimismo, deben cuidar de no exceder el monto del gasto que se les haya autorizado, y en no adquirir compromisos (celebración de contratos, nombramientos de personal, órdenes de compras e inversiones) que exceda de dicho monto, pues les resultaría causas de responsabilidad administrativa.

La Constitución General de la República prohíbe la duplicidad o multiplicidad de empleos en el Gobierno Federal (Art. 126).

### **K.- LOS PAGOS**

Las unidades administrativas de cada dependencia y organismo deben registrar en tarjetas y controles los saldos presupuestales que pueden ejercer, y una vez que han recibido copia de las "Ordenes de Pago" con lo cual existe la constancia de que les han sido radicados los fondos suficientes autorizados, es en este momento que se encuentra en condiciones de poder gastar el presupuesto autorizado.

## **Análisis Ontológico del Presupuesto**

---

A partir de 1985 el Gobierno Federal instrumentó el sistema de pago de obligaciones, mismo que opera de la siguiente manera:

- Revisar y validar toda la documentación de pago: facturas de bienes y servicios, estimaciones de obra, recibos, etcétera, bajo su estricta responsabilidad.
- Hacho lo anterior y cubiertos los requisitos de validación, expedir el documento "Cuenta por Liquidar Certificada" que contienen, entre otros:

Identificación del beneficiario.

Identificación de la operación.

Monto de la operación.

Clave presupuestaria de afectación.

Orden de pago que se afecta.

Número de cuenta o registro en Sociedad Nacional de Crédito.

Las Cuentas por liquidar Certificadas deberán ser firmadas por persona autorizada, con firma registrada en la Sociedad Nacional de Crédito.

Simultáneamente a lo anterior, expedir contrarrecibo que entregará al beneficiario para que pueda ejercer el cobro.

Registrar en tarjetas y controles las afectaciones presupuestarias correspondientes.

Queda bajo su responsabilidad conciliar periódicamente los saldos bancarios contra los que reportan sus registros presupuestales, identificando, aclarando y corrigiendo partidas de conciliación. (49)

El pago es el acto final del proceso de ejecución del Presupuesto de Egresos.

No es únicamente una operación material de entrega del dinero, sino también es una operación jurídica, ya que la tesorería de la Federación no es una ejecutora ciega de la orden de pago, sino controladora de la regularidad jurídica de la misma.

La Secretaría de Programación y Presupuesto puede reservarse la autorización de dichas ministraciones de fondo con cargo al Presupuesto de Egresos en los siguientes casos:

- I.- Cuando las Entidades del Gobierno Federal no envíen los informes o documentos que les sean requeridos en relación al ejercicio del Presupuesto y al avance de las metas señaladas en los programas que tengan a su cargo.

## **Análisis Ontológico del Presupuesto**

---

- II.- Cuando del análisis del ejercicio de su presupuesto resulte que no se cumple con las metas de los programas asignados;
- III.- Cuando en el desarrollo de los programas se capten desviaciones que entorpezcan la ejecución de éstos, y constituyan distracciones en las erogaciones asignadas a los mismos, y
- IV.- En general, cuando no ejerzan su presupuesto con base en las normas que al efecto dicte la SPP (DPE, Arts. 11 y 12).

### **L.- CALENDARIO DE PAGOS**

La SPP esta autorizada para expedir y modificar los Calendarios de Pagos a los que deben sujetarse estrictamente en el ejercicio de sus presupuestos las diversas entidades que constituyen el Sector Centralizado de la Administración.

**CAPITULO QUINTO**  
**PROPOSICIONES A MANERA DE**  
**CONCLUSIONES**

NO EXISTE

PAGINA

## **CAPITULO QUINTO**

### **PROPOSICIONES A MANERA DE CONCLUSIONES**

**1.-** Dentro del contexto internacional, todas las naciones atraviesan por un proceso acelerado de transformación, mismo que provoca la necesidad de una profunda reestructuración en todas las áreas del Orden Social, por tal virtud cada Estado, cada Nación y cada Sociedad debe buscar la adecuación de sus ordenamientos legales a la realidad en que vive dentro de esta evolución mundial.

En esa tesitura el Derecho Positivo debe de ser dinámico, para poder ser el motor del cambio, adecuándose y modificándose para su perfecta congruencia con el entorno internacional, evitando de esa manera ser un freno a la necesaria transformación del Estado en la dinámica histórica mundial.

México como parte integrante de ese entrono mundial, tiene la urgencia de aumentar la eficiencia de su Sistema Económico, para jugar el papel que le corresponde dentro de la Economía Mundial.

Recapitulando; a lo largo de toda esta investigación podemos constatar que el análisis de las Finanzas Públicas debe realizarse adoptando un concepto interdisciplinario desde una triple perspectiva: política como instrumento de control y

## ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

gobierno; jurídica como instrumento normativo y económica como instrumento de planificación y desarrollo.

2.- El presupuesto es un acto legislativo en sus dos sentidos: material, porque expresa normas jurídicas que obligan y confieren facultades a los tres poderes del Estado, regulando su relación con los particulares; es formal, porque el proyecto de presupuesto que recibe el legislativo no se trata de un acto concluido, sino perfectible, como sucede con cualquier otra iniciativa de ley que el Ejecutivo envía al Legislador y éste tras la discusión de dicha iniciativa la puede hacer suya aprobándola, o bien la modifica o rechaza total o parcialmente, sin que exista un límite constitucional para el ejercicio de esa facultad legislativa

Desde esta perspectiva interdisciplinaria, la función del Presupuesto en los estados modernos, es considerada no solo como una expresión contable del ciclo de la actividad financiera del Estado, sino también como la expresión política, jurídica y económica de la actividad financiera estatal, sirviendo de herramienta ordenadora del quehacer estatal, siendo este el plan financiero o resumen sistemático de las previsiones de ingresos y gastos públicos para un período de tiempo determinado, generalmente de un año. (1)

---

(1) MEDEL CAMARA, Braulio.- Presupuesto y Déficit Público.- Enciclopedia Práctica de Economía.- Tomo II.- Ed. Orbis S.A. Barcelona, 1983 P. 121

**3.-** Las finanzas públicas de un país pueden ser consideradas como un "Sistema" es decir como un conjunto de instituciones, de procedimientos y de actuaciones ligados entre sí por las relaciones de carácter legal, pero este sistema no funciona aisladamente, sino por el contrario se relaciona íntimamente con los sistemas político, económico y social, las relaciones que el sistema financiero sostiene con estos últimos sistemas permiten analizar mejor su funcionamiento interno y determinar el papel que juega en el seno de la sociedad en general.

**4.-** La historia es sustento de todos los pueblos, porque señala los senderos recorridos por las generaciones que nos antecedieron, no debemos olvidar la historia porque de ella aprendemos a evaluar lo positivo y a reflexionar sobre los errores cometidos, para evitarlos, ya que en última instancia, la realidad actual es el resultado de la suma de todos los hechos históricos que paulatinamente se entrelazaron para dar origen al mundo actual.

La historia nos enseña que desde los tiempos más remotos el intervencionismo de los gobernantes se ha desarrollado con mayor o menor intensidad, según se trate de los distintos sistemas económicos, y dentro de ese intervencionismo uno de los instrumentos que ha servido al Estado para llevarlo a cabo ha sido el manejo de las Finanzas Públicas.

## ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

---

En los sistemas esclavistas el grado de intervencionismo fue profundo siendo el manejo de las políticas económicas materia exclusiva de las clases gobernantes, quienes controlaban la producción, distribución y comercio de los bienes, en dichos sistemas el manejo de las Finanzas Públicas se realizaba de manera coactiva y en beneficio casi exclusivo de las clases dominantes.

Durante la Edad Media con el sistema económico feudal, el control e intervención en la Economía únicamente pasó de unas manos a otras, pero continuando con el manejo de las Finanzas de manera exclusiva y en beneficio de los señores feudales, sin preocuparse por distribuir entre los gobernados el beneficio de la riqueza que era generada.

Posteriormente con los regímenes monárquicos despóticos que caracterizaron a la época mercantilista las políticas económico-financieras se dirigieron hacia el atesoramiento de los metales extraídos de las colonias sin que existiera la redistribución de la riqueza entre todas las clases sociales, en virtud de que únicamente se beneficiaron las clases pudientes de la época.

Al surgir en el siglo XVIII la doctrina del Liberalismo, el intervencionismo del Estado decreció, los liberalistas señalaban que la intervención del Estado en los sistemas de libre comercio debía restringirse a ser el vigilante de que ese

## ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

intercambio se llevara dentro de un marco legal, más no debía intervenir para influenciar o desvirtuar el libre juego de los factores de la oferta y la demanda.

Durante el siglo XIX las doctrinas económicas y financieras se centraron en el análisis de la oferta y la demanda y su vinculación con el costo y la utilidad marginal, para de esta manera establecer la generación de mayor riqueza que propiciara un mejor bienestar social.

El presente siglo se ha caracterizado por grandes cambios en las política económicas y financieras adoptadas por los gobiernos. La crisis de la década de los años treinta se desarrolló debido a la escasez de demanda agregada, siendo ésta la suma de las demandas de bienes de consumo, de bienes de inversión y de bienes de importación; ante dichas circunstancias se planteó en los Estados Unidos la política del "New Deal", cuya idea básicamente consistía en provocar un aumento de la demanda mediante la manipulación del Gasto Público, para lograr que la oferta y la producción respondieran a ese empuje. Esta teoría fue desarrollada por Keynes en 1936 y conocida como Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.

La Segunda Guerra Mundial provocó un aumento desmedido de la demanda, en donde se destinaron los recursos existentes al servicio bélico, a partir de entonces los gobernados, en el

### ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

---

desarrollo de las Finanzas Públicas, aceptaban el intervencionismo del Estado para que manejara, regulara y condujera la Economía, manipulando la demanda agregada según conviniese a través del Gasto Público, dejando únicamente al libre juego del mercado el ajuste de las ofertas y demandas de los artículos en particular.

Este sistema funcionó maravillosamente bien, en términos de crecimiento económico, al extremo que durante el período en que se puso en práctica de 1949 a 1973 ha sido la época del crecimiento sostenido, única en la historia de la economía mundial y probablemente irreplicable en la historia futura.

Existieron sin embargo algunos elementos que impidieron que el esquema planteado originalmente de manera teórica pudiera ser aplicado sin sufrir algunas modificaciones, desde la crisis de 1930 hasta la crisis del petróleo de los años setentas, la teoría concebida por Keynes como una respuesta a una profunda crisis de escasez de demanda, constituyó un excelente modelo al que se adhirieron los dirigentes políticos y economistas del mundo occidental.

El primer elemento que obligó a la modificación en la aplicación de la teoría keynesiana original, surgió en la década de los cincuentas, y fue la llamada "inflación autónoma de los costos", en donde aparecieron subidas autónomas de los costos de la producción causando inflación, aún y cuando la

### ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

demanda no se había incrementado, siendo una de las causas la subidas de los salarios a través de las negociaciones salariales forzadas por la presión de los sindicatos; para contrarrestar esa anomalía se instrumentó la política de rentas para controlar las rentas y los ingresos desde el proceso productivo, aplicándose normas sobre los aumentos salariales, el reparto de las utilidades, los intereses al capital, sobre las rentas inmobiliarias, y alquileres etc..

El segundo elemento que provocó la modificación de esta teoría "ortodoxa" se presentó en los países en vías de desarrollo toda vez que en estos países el problema no es de falta de demanda, sino que tienen deficiencias estructurales desde la oferta, en virtud de que carecen de factores, de productos y de recursos suficientes para su crecimiento; desde este contexto la solución al problema de los países subdesarrollados es la aplicación de una teoría económica neoclásica, que se ocupa más de los problemas de la producción, y no así la teoría keynesiana basada en la demanda insuficiente, misma que es aplicable en los países desarrollados.

Al principio de la década de los setenta aparece en la economía mundial un estancamiento del crecimiento con inflación, mismo que se conoce como "stagflation"; el estancamiento del crecimiento económico combinado con inflación se agravó

### ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

con la subida del precio internacional del petróleo en el año de 1973, esta subida provocó inflación desde la oferta, por el aumento en el costo de producción, provocando también la depresión de la demanda al repercutir sobre la disminución del ingreso de las personas, lo que trajo como consecuencia la reducción del crecimiento económico y el desempleo; el incremento del precio del petróleo afectó negativamente a la balanza de pagos de los países, por la transferencia externa de capital a causa de la elevación de precios de los productos e insumos importados.

La crisis económica de la década de los setenta influyó de manera muy importante en las distintas ideologías económicas contemporáneas, con esta crisis surge el renacimiento del pensamiento económico liberal o neoliberalismo, doctrina opuesta al intervencionismo del Estado en la economía, en la crisis de los años treinta se fortaleció el intervencionismo, el enfoque keynesiano justificaba la intervención del estado en la conducción de la demanda agregada, y la actuación desde el sector público que lo llevó al incremento de su peso en la economía, obteniendo la base suficiente para el desarrollo de la política financiera tanto del gasto como de las contribuciones.

El problema que presentó la crisis de los setenta, fue la subida del precio del petróleo, cuyo origen lo constituye un cambio

autónomo del "precio" y no de la "renta", como respuesta a esta crisis surge la llamada "contrarrevolución monetarista" teoría desarrollada principalmente por Milton Friedman y su escuela de Chicago, representando a la nueva derecha económica, quien busca una solución a la crisis de los setenta y al no encontrarla desde el poskeynesianismo, desarrolla la llamada nueva economía clásica, cimentándose esencialmente en la teoría de "las expectativas racionales"

Esta teoría sostiene que los agentes económicos privados actúan racionalmente en la planeación de sus expectativas, mediante el uso de toda la información disponible, y las más avanzadas técnicas económicas de interpretación, de igual forma sostiene la reducción de la presión fiscal y la reducción del tamaño del sector público para incrementar los incentivos al ahorro y la productividad, planteando una redistribución a la inversa, desde los grupos con ingresos más bajos hacia aquellos con ingresos más elevados, con lo que se busca inducir una aceleración del crecimiento económico que beneficie a todos los grupos a largo plazo.

La presión fiscal es un índice que muestra la relación que existe entre la recaudación, o ingreso por vía tributaria, del Estado y el P.I.B. (producto interno bruto). La presión fiscal mide la transferencia objetiva de recursos del sector privado al sector público.

## ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

Arthur Laffer profesor de la Universidad del Sur de California, plantea una teoría sobre la capacidad impositiva de un país, elabora una curva en donde uno de los ejes representa la recaudación total y el otro los tipos impositivos.

Con esta curva se mide la capacidad impositiva de un país, con ella se demuestra como a partir de cierta presión fiscal o volumen de imposición, los factores de la producción capital y trabajo, se ven afectados o desinsentivados, ya que su costo de oportunidad resulta muy elevado. (2)

A partir de un cierto nivel de recaudación, aun y cuando se incrementen los tipos impositivos, el monto de la recaudación total disminuirá, esto dice Laffer, se debe a una variedad de motivos que pueden resumirse en dos: menos incentivos para trabajar y más incentivos para evadir impuestos.

Los problemas que se derivan de una excesiva presión fiscal son muchos, entre los cuales se pueden citar los siguientes:

- Se provoca una desinsentivación de la Economía en el sector privado (capital y trabajo)
- Conduce a un desplazamiento de la actividad privada por la actividad pública.

---

(2) GALDON BUGAROLAS, Eugenio / TIZY MENDEZ, Dolores.- Los Ingresos Públicos.- Editorial Orbis.- Barcelona, 1986 P. 120

- Provoca la aparición de la Economía Subterránea entre otros. (3)

5.- Existe en todo el mundo una tendencia de aumento de la desigualdad de la distribución de la riqueza, para compensar dicha tendencia los gobiernos deben aplicar una eficiente política económico-financiera y social, a fin de vincular sus acciones financieras con las demandas sociales.

A partir de la gran crisis de 29-30, la política financiera adoptada por los gobiernos de los países occidentales, se centró en tres objetivos primordiales que son: la estabilidad económica, el desarrollo económico y la redistribución de la renta, utilizando para lograrlos la selección de prioridades en la asignación de los recursos y una eficaz utilización de dichos recursos.

6.- En los Sistemas de gobierno contemporáneos, cuya tendencia es aspirar hacia un Estado Social de Derecho, se destina gran parte del Gasto Público a procurar una mejor distribución de la riqueza, y uno de los medios para lograrlo es a través de los programas de asistencia social, así como por vía impositiva el estímulo o desestímulo de las actividades económicas.

---

(3) Cfr. GALDON BUGAROLAS, Eugenio / TIZY MENDEZ, Dolores.- ob. cit.- PP. 120 y 121

### ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

La necesidad de modificar la distribución de la riqueza o de la renta, constituye uno de los aspectos críticos de la intervención o rectoría del Estado en la Economía, para cumplir con el principio político social que debe contener todo sistema financiero dentro de un Estado Social de Derecho.

En México a partir de los años setenta las políticas aplicadas por los tres gobiernos de Echeverría, López Portillo y De La Madrid, carecieron de congruencia con dichos principios, aunado a la desconfianza que provocaron la no congruencia de las declaraciones oficiales con la realización de los hechos de gran trascendencia que marcaron a la población, aunado a la indisciplina dentro de la política financiera, Fiscal y de Gasto Público que provocó un excesivo endeudamiento y la fuga de capitales (riqueza) trayendo consigo una mayor tendencia a la desigualdad en la distribución de la riqueza.

El Presidente de México, Carlos Salinas definió el Liberalismo Social como la orientación filosófica que guía su programa de gobierno que sin ser el estatismo absorbente, no llega a ser como el neoliberalismo que excluye totalmente al Estado.

"El liberalismo social promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, que trabaja siempre dentro del régimen de derecho y que conduce al cambio en el marco

de la ley, manteniendo la estricta vigencia y protección de los derechos humanos". (4)

Sustentando esta filosofía política, el Gobierno Mexicano ha implementado los mecanismos de disciplina en la política financiera que asegura su avance dentro de una teoría heterodoxa con una erogación del Gasto Público medurado, con las reformas a la política fiscal de ampliar la base (más contribuyentes) y reduciendo las tasas ( menos impuestos per cápita), logrando la reducción de la inflación de manera significativa a fin de salir de la crisis de la stangflación, para recuperar niveles de crecimiento de entre 3 y 4 %, debiendo mantener en todo momento una política congruente entre las declaraciones oficiales y las actuaciones y determinaciones del gobierno.

De esta forma México avanza a grandes pasos dentro del concurso internacional para evitar quedar al margen de la globalización económico-financiera que se produce en el contexto mundial, es así que se han conformado agrupaciones de países que persiguen fines económico-comerciales similares.

---

(4) SALINAS DE GORTARI, Carlos.- *Liberalismo Social: Nuestro Camino*.- Ed. P.R.I. Cambio XXI. México, P. 5

### ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

Dentro de estos grandes grupos destacan: la Comunidad Económica Europea, Países de Asia, Países de América Latina, Países de Norteamérica de los cuales México espera firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Cada una de estas regiones económicas presenta características peculiares en cuanto a su desarrollo económico, tal como se aprecia en el estudio y análisis comparativo de los indicadores de desarrollo de las finanzas de los diversos países.

La Política Fiscal analiza los programas de ingresos y gastos públicos y las variaciones que éstos tienen, el propósito de asegurar los fines de la Política Macroeconómica.

El conjunto de Ingresos y Gasto Público en la mayoría de los países, se encuentra materializado en el Presupuesto como expresión contable del Plan Financiero o resumen sistemático de las previsiones de Ingresos y Gasto Público para un período determinado.

7.- El Presupuesto de un Estado forma parte integrante de la actividad política del país, ya que las determinaciones presupuestarias se desarrollan de acuerdo con los procedimientos políticos y administrativos del Estado, todo ello dentro del marco jurídico, las previsiones contenidas en el mismo poseen en gran medida un carácter obligatorio y

vinculante para el Gobierno, desde el punto de vista jurídico y político.

Las relaciones de ingresos y de gastos públicos que conforman el Presupuesto inciden directamente en toda la colectividad, es decir en todo el pueblo, esto implica que en la elaboración del Presupuesto influyan las presiones de los distintos grupos sociales, siendo de esta forma el Presupuesto el resultado final de una estrategia de acción colectiva, definida en función de las relaciones dominantes entre las diferentes fuerzas políticas y sociales de un país.

**8.-** Un Plan de Gobierno debe contemplar los objetivos de la Política Financiera en los tres campos: la estabilidad económica, el desarrollo económico y, la redistribución de la Renta. La Política de Planeación debe de buscar la asignación óptima de los recursos, estableciendo prioridades para un eficacia en la utilización de esos recursos, con la tendencia a alcanzar una estabilidad económica y de propiciar el desarrollo económico.

**9.-** La política de Planeación debe procurar que se alcance un desarrollo de la Economía en los distintos sectores, a través del Gasto Público, mediante programas de apoyo hacia los diferentes sectores, programas para estimular el desarrollo de las diferentes regiones, etc.

### **Proposiciones a Manera de Conclusiones**

---

El problema radica en la elección de los objetivos y en el establecimiento de las prioridades, ya que la elección de éstos, se supedita a la Filosofía Política e interés de la clase dirigente en el Poder.

**10.-** Algunas ocasiones un objetivo puede contraponerse con otro objetivo igualmente prioritario, por ejemplo cuando se pretende alcanzar altas tasas de crecimiento en el Producto Interno Bruto es necesario destinar grandes cantidades de dinero para la Inversión Pública o Privada, a través del efecto multiplicador de la Economía o bien a través del crédito otorgado a las empresas privadas por el Estado, esto se traduce en un aumento del Gasto Público, el cual si no se sujeta a una óptima y rigurosa asignación de los recursos, producirá una presión en el nivel general de los precios y, trayendo como consecuencia la inflación, por otro lado un control excesivo sobre el circulante, desestimula la inversión y por lo tanto paraliza el crecimiento económico.

Jacinto Faya Viesca menciona: "lo decisivo para la Hacienda Moderna en su intento de lograr una redistribución de la Renta de acuerdo a objetivos y fines previamente establecidos, es operar un Presupuesto Público teniendo en consideración que en una Economía de escasos recursos lo primordial no es tanto el Gasto en sí, sino la composición del Gasto Público, la prioridad en la asignación de los recursos en orden a

prioridades esenciales, no incompatibles entre sí sino siguiendo una política presupuestaria racional, coherente, unitaria, eficaz y sistemática..." (5)

La negociación política es el elemento básico sobre el que debe descansar el mecanismo de la elección de los objetivos presupuestarios, sólo de esta forma se obtendrá:

- La satisfacción de los valores vigentes en la Sociedad Democrática, al desarrollar el proceso de planeación de una forma descentralizada y tomando en cuenta todas las aportaciones de los diferentes sectores.
- La posibilidad de un acuerdo entre los diferentes grupos de la Sociedad y los diferentes sectores económicos.
- La reducción al máximo de los costos políticos en cualquier elección política.

**11.-** En el caso concreto de México, la Constitución concibe la Democracia no sólo como un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, al que le son consubstanciales el resto de los derechos y valores políticos consagrados en la misma Constitución, es por esta razón que

---

(5) FAYA VIESCA, Jacinto.- ob. cit.- P. 342

## ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

la Planeación Democrática en materia de Política Financiera debe de ser congruente con los postulados de la Constitución.

**12.-** La Política Fiscal Mexicana debe de estar acorde a la realidad económica del país, y en la planeación de dicha política la consulta popular y democrática debería de ser tomada en consideración.

En torno a "Justicia Fiscal y Financiera" Ramón Reyes Vera propone:

- La Justicia Fiscal y Financiera debe ser premisa fundamental de acción de la Política Económica Nacional.
- Entre la disyuntiva de la Justicia Fiscal y Financiera y el desarrollo o crecimiento económico, no debe sacrificarse la primera en aras del desarrollo.
- La Justicia Fiscal o Financiera no debe sacrificarse en aras de una política recaudatoria a mediano o largo plazo.
- Es necesario que la doctrina profundice y proponga soluciones en la búsqueda de la proporcionalidad y equidad de las contribuciones y el Gasto Público.
- Es deseable que el Poder Judicial Federal, precise el concepto de proporcionalidad y equidad de las contribuciones en el Sistema Tributario Federal, tanto en el caso de residencia del sujeto, pasivo en el país,

## ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

como en el caso de la residencia en el exterior y su proporcionalidad y equidad con el Gasto Público.

- Siendo aconsejable que los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas precisen en el ámbito de su competencia la proporcionalidad y equidad de las contribuciones locales y municipales y, del Gasto Público.
  - Debemos tener presente que la Constitución Federal obliga que la proporcionalidad y equidad de las contribuciones exista igualmente en el Gasto Público.
- (6)

En un Estado de Derecho los tributos deben estar enmarcados en la legalidad, en donde las cargas tributarias se adecuen a los criterios de justicia, pues sólo en razón de esa Justicia Fiscal se justifica plenamente la obligación tributaria.

Eduardo Johnson afirma: "como en todo, un excesivo Poder Tributario, con exceso de facultades al Estado, altos impuestos y pocas defensas al contribuyente, traerá como consecuencia una reacción negativa por parte de éste, quizá una rebelión".

(7)

- 
- (6) REYES VERA, Ramón.- *Justicia Fiscal y Financiera*.- Ed. LEX.- *Revista de la Sociedad de Alumnos de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.*- No. 13.- México, julio de 1988 P. 29
- (7) JOHNSON OKHUYSEN, Eduardo.- *Equilibrio Entre Presión Fiscal y Justicia Fiscal*.- Ed. PAC.- México, N.D P. 5

## ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

El marco Jurídico dentro del cual se desarrolla el proceso del Presupuesto del Gasto Público en México, se deriva de distintas leyes, partiendo de la propia Constitución y de las leyes secundarias, dentro de estas leyes secundarias, existe un gran número de normas que no guardan una congruencia entre sí, en algunas ocasiones dichas disposiciones se contraponen, y en otras se duplican, trayendo como resultado la ineficacia del ordenamiento jurídico, y por ende la inobservancia del mismo.

**13.-** Es necesario que se revise no solamente el Sistema Financiero sino todo el Sistema Jurídico que ordena la Política Económica dentro de la cual se contempla la Política Financiera del Estado, comprendida en ésta la Política Fiscal y la del Gasto Público, a fin de adecuarla a la nueva situación económica del país, procurando que el marco jurídico sea observado, y para esto las distintas leyes deben ser congruentes entre sí y congruentes con la realidad económica actual de México, debiendo sujetar a un marco legal estricto todas las políticas en materia de Finanzas Públicas y Económicas, para poder proteger a las futuras generaciones del manejo inescrupuloso e ineficiente, bien o mal intencionado que tanto han perjudicado a la población mexicana polarizando aun más la desigualdad en lo referente a la distribución de la riqueza.

**14.-** Siguiendo este planteamiento, se presenta de manera incuestionable, la necesidad de revisar y reestructurar el ordenamiento jurídico que regula las Finanzas Públicas y en particular el marco jurídico dentro del cual se elabora el Presupuesto de Egresos, a fin de lograr una certeza jurídica en el concepto y en la terminología, dentro del ejercicio del Gasto Público, procurando alcanzar un uso honesto y eficiente de los recursos, estableciendo la vinculación entre las demandas sociales y las erogaciones del Estado.

**15.-** Del estudio de la Constitución así como de la Jurisprudencia definida que en materia se puede concluir que es preciso modificar el artículo 31 constitucional en su fracción IV, para que en la Constitución se definan la bases de equidad y de proporcionalidad de las contribuciones con respecto al Gasto Público, y no dejar a la Suprema Corte que interprete esos principios en cada caso en particular, lo anterior es con la finalidad de que se cumplan los valores de justicia fiscal y financiera.

**16.-** Del estudio y análisis del marco legal, dentro del cual se ejerce el gasto público, podemos llegar al siguiente concepto: Se entiende por Gasto Público las erogaciones que con fundamento en la ley, realiza el Estado para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas, en el entendido de que las contribuciones que posibilitan su ejercicio provienen

### ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

del pueblo, en consonancia con esa realidad, debe instituirse para beneficio económico y social de aquél; consecuentemente, cuando las erogaciones del Estado se realizan sin ese fin, resultan materialmente anticonstitucionales.

**17.-** El principio de legalidad debe ser observado en todo momento en el establecimiento de la Política Financiera, en la imposición de las contribuciones y la presupuestación del Gasto Público, buscando con ello alcanzar la justicia tanto conmutativa como la distributiva, estableciendo de esta manera que las cargas impositivas sean proporcionales al Gasto Público y en beneficio común.

**18.-** Al analizar las diversas disposiciones legales que regulan la elaboración del Presupuesto y el ejercicio del Gasto Público, pudimos concluir que el número de leyes reglamentos decretos y circulares es realmente extenso, conviene destacar la propuesta de una total reforma en las leyes financieras, con el objeto de poder precisar las atribuciones que deben tener las diversas Secretarías de Estado en esta materia, y derivado de lo complicado e impreciso que resulta la aplicación de la infinidad de ordenamientos relacionados con la materia, se propone ordenar y agrupar en un solo cuerpo legal toda la legislación y normatividad en un CODIGO DE DERECHO ECONOMICO o LEGISLACION DE DERECHO FINANCIERO,

### ***Proposiciones a Manera de Conclusiones***

---

como un acierto de la técnica jurídica legislativa que debe prevalecer en todo derecho positivo, con lo que se lograría compilar todas las normas legales referentes a los ingresos y egresos de la Federación, logrando de esta manera certeza jurídica en el concepto, la terminología y en la aplicación de la normatividad en esta materia.

NO EXISTE

PAGINA

76  
8



No Existe

Página

**BIBLIOGRAFIA**

ADAM ADAM, Alfredo / BECERRIL LOZADA, Guillermo.- La Fiscalización en México.- Ed. UNAM.- México, 1986.

AHUMADA, Guillermo.- Las Finanzas del Siglo XX y Otros Ensayos.- Ed. Buenos Aires, Argentina, 1964.

AHUMADA, Guillermo.- Tratado de Finanzas Públicas.- Ed. Assandri.- Cordoba, R.A., 1948.

ALBI IBAÑEZ, Emilio.- (coordinador).- La Hacienda Pública en la Democracia.- Estudios en Homenaje al Profesor Enrique Fuentes.- Ed. Ariel, S.A.- Barcelona, 1990.

ALFEREZ, Gabriel.- Sistemas Sociales Contemporáneos.- Ed. Edyser.- México, 1990.

ALTHUSSER, Louis, et al.- Discutir el Estado.- Ed. Folios.- México, 1982.

ALVAREZ RENDUELES, José Ramón.- La Dinámica del Gasto Público.- Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda.- Madrid, 1978.

AMOROS, N. y MARTIN, M.- Hacienda Pública.- Ed. Edersa.- Madrid, 1975.

ANDERE, Eduardo / KESSEL, Georgina.- (Compiladores).- México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio.- Ed. Mc Graw Hill.- ITAM.- México, 1992.

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo.- La Intervención del Estado en la Economía.- Colección "Grandes Tendencias Políticas contemporaneas".- editado por la Coordinación de Humanidades de la U.N.A.M.- México, 1986.

ARANOVICH, Fernando C.- Gasto Público e Inflación.- Ed. Depalma.- Buenos Aires, 1983.

## **Bibliografía**

---

- ARGULLO AGUERO, Antonio y FERREIRO, José J.- Legislación Federal de Derecho Tributario y Derecho Presupuestario.- Primera Edición.- Barcelona, 1988.
- ARISTOTELES.- Política.- Colección Sepancuantos No. 70.- México, 1989.
- ARREGUI ZAMORANO, Pilar.- La Audiencia de México Según los Visitadores Siglos XVI y XVII.- Ed. U.N.A.M.- 2a edición.- México, 1985.
- BECERRA RAMIREZ, Manuel.- El Factor Jurídico en la Transformación de la Unión Soviética a la Comunidad de Estados Independientes.- Ed. U.N.A.M.- México, 1992.
- BARRERE, Alain.- Economía Financiera I y II.- Ed. Edersa.- Madrid, 1975.
- BENTHAM, Jeremy.- Escritos Económicos.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1971.
- BENTHAM, Frederic.- Curso Superior de Economía.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1971.
- BENEYTO, Jose Maria.- Europa 1992.- El Acta Unica Europea: Mercado Interior y Cooperación Política Europea.- Ed. Civitas S.A.- Madrid, 1989.
- BIGAUT, Christian.- Finances Publiques Droit Budgétaire.- Ed. Colletion.- Droit & Sciences Humaines.- París, 1991.
- BLAUG, Marck.- La Teoria Económica.- Ed. Luis Miracle.- Segunda Edición.- Barcelona, 1973.
- BLOK STEINER, Morselli Carla.- Scienza Delle Finanze.- 5a. edición.- Ed. Cedam Padova.- Milano, 1989.
- BOITEUX, Marcel.- Fiscalité et Marché Unique Européen.- La Documentation Francaise.- París, 1988.
- BRANSON, William H.- Teoría y Política Macroeconómica.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1981.

**BRAVO JIMENEZ, M. et al.-** El Perfil de México en 1980 Ed. Siglo XXI.- México, 1987.

**BRESCIANI, Turroni C.-** Curso de Economía Política, Tomo II.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- Mexico-Buenos Aires, 1961.

**BROCCA, Carlo Et Al.-** Come Vorrei la Banca.- Ed. Il Sole 24 Ore Libri.- Milano, 1989.

**BRON, Juan.-** Para Comprender la Historia.- 51a. edición.- Ed. Nuestro Tiempo.- México, 1986.

**BROVEDANI, Bruno.-** Un Modelo de Análisis Monetario y de Programación Financiera.- Ed. C.E.M.A..- México, 1969.

**BRUBAKER, Earl R.-** Public Espiditure Decisions: Behavior, Institutions, Procedures and Performance.- Volume 5.- Ed. Jai Press Inc.- London, 1989.

**BRUNO, M et. al.-** Inflación y Estabilización: La Experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México.- Colección Lecturas No. 62.- ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1988.

**BUCARELI y URSUA, D. / DE BUCARELI, Fray Antonio María .-** La Administración de Bucareli.- Tomo II.- Talleres Gráficos de la Nación.- México, 1936.

**BUCHANAN, James M.-** Hacienda Pública.- Ed. Derecho Financiero.- Madrid, 1968.

**BUCI GLUCKSMAN. C.-** Gramsci y el Estado.- Ed. Siglo XXI.- México, 1979.

**BURGUENÑO LOMELI, Fausto.-** Economía en Crisis.- Ensayo Sobre México y América Latina.- Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.- México, 1991.

**CABALLERO, Gloria / Rabasa, Emilio.-** Mexicano, Esta es tu Constitución.- Edición Cámara de Diputados.- México, 1982.

## ***Bibliografía***

---

CALLE SAIZ, Ricardo.- El Gasto Público.- Economía.- Ed. Orbis.- España, 1985.

CALLE SAIZ, Ricardo.- La Armonización Fiscal Europea: Un balance Actual.- Ed. A.C.- Madrid, 1990.

CARDENAS, Enrique (compilador).- Historia Económica de México.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1989.

CARPIZO, Jorge / GONZALEZ NAVARRO, Lemoine et al.- coordinación de Ma. del Refugio González.- La Formación del Estado Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.- Porrúa S.A.- México, 1984.

CARPIZO, Jorge.- El Presidencialismo Mexicano.- Ed. Siglo XXI.- 9a. edición.- México, 1989.

CARPIZO, Jorge.- La Interpretación Constitucional" Boletín Mexicano de Derecho Comparado. U.N.A.M.- Num. 12, año IV.- sep-diciembre.- México, 1971.

CARPIZO, Jorge.- Estudios Constitucionales.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- U.N.A.M.- México, 1988

CARRASCO, Pedro / BRODA, Joana.- Economía Política e Ideología en el México Prehispánico.- 4a. edición.- Ed. Nueva Imagen.- México, 1985.

CARRILLO FLORES, Antonio.- Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional.- U.N.A.M.- México, 1987.

CASTAÑEDA, Jorge et al.- Derecho Económico Internacional".- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1976.

CASTELLS, Antoni.- Hacienda Autonómica.- Una Perspectiva de Federalismo Fiscal.- Ed. Ariel Economía.- Barcelona, 1988.

CASTRO; A. / LESSA, C.- Introducción a la Economía.- Ed. Siglo XXI.- México, 1980.

- CEBALLOS, Gonzalo.- Integración Económica de América Latina.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1971.
- CECEÑA, José Luis.- El Imperio del Dólar.- Ed. El Caballito.- Sexta Edición.- México, 1990.
- CLAVIJERO, Francisco Javier.- Historia Antigua de México.- Ed. Porrúa S.A.- Colección Sepanquantos, México, 1974.
- CODICE MENDOZA.- Fascimile Fototípico Dispuesto por Don Francisco del Paso y Troncoso.- Introducción de Jesus Galindo y Villa.- Versión 1925.- Editorial Innovación.- México, 1980.
- CORDERA, Rolando / TELLO Carlos Et Al.- La Desigualdad en México.- Ed. Siglo XXI.- México, 1986.
- CORTEZ, Hernán.- Cartas de Relación.- 13a edición.- Colección Sepanquantos.- Ed. Porrúa S.A.- México, 1983.
- COSCIANI, Cesare.- Principios de la Hacienda.- Ed. de Derecho Financiero.- Madrid, 1960.
- COSIO VILLEGAS, Daniel.- Coordinador.- Historia General de México.- El Colegio de México.- 3a. edición, 1a reimpresión.- México, 1986.
- COSTA, Jean Paul.- Le Budget de L'etat.- Ed. Económica.- París, 1988.
- CUE CANOVAS, Agustín.- Historia Social y Económica de México 1521-1854.- 3a. edición, 25a. reimpresión.- México, 1985.
- DAMM ARNAL, Arturo.- La Integración de la Economía Mexicana al Bloque Norteamericano.- Revista Entorno.- COPARMEX.- No. 37.- México, 1991.
- DAMM ARNAL, Arturo.- La Liberalización Económica.- Ed. EDAMEX.- México, 1991.
- DE JUANO, Manuel.- Curso de Finanzas y Derecho Tributario.- Ed. Molachino.- Rosario, 1971.

## **Bibliografía**

---

DE LA CUEVA, Arturo.- Justicia, Derecho y Tributación.- Ed. Porrúa.- México, 1989.

DE LA GARZA, Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano.-12a. edición.- Ed. Porrúa S.A.- México, 1983.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel.- Elementos de Derecho Constitucional.- Ed. IGAP del Partido Revolucionario Institucional.- México, 1982.

DE LA TORRE VILLAR, Ernesto.- El Establecimiento del Imperio: Historia de México.- Tomo IX.- Ed. Salvat.- México, 1978.

DIAZ DEL CASTILLO, Bernal.- Historia de la Conquista de la Nueva España.- 10a. edición.- Ed. Porrúa S.A.- México, 1980.

DIAZ, Lilia.- Versión Francesa de México.- Informes Económicos 1851-1867.- Secretaria de Relaciones Exteriores.- Colección del Archivo Histórico Diplomático de México, 1974.

DOBB, Maurice.- Economía del Bienestar y Economía del Socialismo.- Ed. Siglo XXI.- México, 1980.

DOBB, Maurice.- Introducción a la Economía.- Fondo de Cultura Económica México, 1961.

DROMI, José Roberto.- Derecho Administrativo Económico.- Tomos I y II.- Ed. Astrea.- Buenos Aires, 1983.

DUSSART, Glereal et Salesse.- Initiati3n Jur3dique et Economique.- Col. Plein Part...- París, 1988.

DUVERGER, Maurice.- Instituciones Pol3ticas y Derecho Constitucional.- 5a. edición.- Ed. Ariel.- Barcelona, 1970.

EINAUDI, Luigi.- Principios de Hacienda P3blica.- Ed. Aguilar.- Madrid, 1978.

- FAYA VIESCA, Jacinto.- Finanzas Públicas.- 2a. edición. Ed. Porrúa S.A.- México, 1986.
- FAYA VIESCA, Jacinto.- Rectoría del Estado y Economía Mixta.- Ed. Porrúa S.A...- México, 1987
- FERGUSON J.M.- Historia de la Economía.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1984 .
- FLORES ZAVALA, Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.- 27a. edición.- Editorial Porrúa S.A.- México, 1986.
- FLORESCANO, Enrique.(compilador).- Ensayos sobre el Desarrollo Económico de México y América Latina (1500-1975).- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1987.
- FLORESCANO, Enrique, Compiladores.- Descripciones Económicas Generales de la Nueva España, 1784-1817.- S.E.P-I. N. A. H.- México, 1973.
- FONROUGE, Giuliani Carlos María.- Derecho Financiero.- Tomos I y II.- 4a. edición.- Ed. Depalma.- Buenos Aires, 1987
- FONTANEL, Jaques.- Organisations Économiques Internationales.- Ed. MASSON.- París, 1981.
- FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo.- Ed. Porrúa, S.A.- México, 1958.
- FRANCO, Gabriel.- Principio de Hacienda Pública.- Ed. Derecho Financiero.- Madrid, 1967.
- FRIEDMAN, Milton et al.- El Marco Monetario de Milton Friedman.- 4a. edición.- Ed. Premia.- México, 1987.
- FUKUYAMA, Francis.- El Fin de la Historia y el Ultimo Hombre.- Traducción de P. Elías.- Ed. Planeta.- Barcelona, 1992.
- GARFIAS, Luis.- La Intervención Francesa en México.- 4a. edición.- Ed. Panorama.- México, 1986.

## ***Bibliografía***

---

---

GALDON BUGAROLAS / TIZY MENDEZ.- Los Ingresos Públicos.- Enciclopedia Práctica de Economía.- Tomo III.- Ed. Orbis.- Barcelona, 1985.

GERLOFF / NEUMARK.- Tratado de Finanzas.- Ed. El Ateneo.- Buenos Aires, 1975.

GIBBON, Edward.- Historia de la Decadencia del Imperio Romano.- Ed. Hispamérica Argentina S. A.- Buenos Aires, 1985.

GIBSON, Ch.- Los Aztecas Bajo el Dominio Español, México 1519-1810.- Ed. Siglo XXI.- México, 1975.

GILBERT, Alfredo.- SCIENZA DELLE FINANZE E DIRITTO TRIBUTARIO.- 4a. edición.- Ed. LATTES & C. EDITORI- Torino, 1989.

GILL, Richard T.- Evolución de la Economía Moderna.- Ed.UTHEA.- México, 1969.

GOMEZ GRANILLO, Moisés.- Breve Historia de las Doctrinas Económicas.- 13a. edición. - Ed. Esfinge S.A.- México, 1986.

GONZALEZ GARCIA, Eusebio.- Introducción al Derecho Presupuestario.- Ed. Derecho Financiero.- Madrid, 1973.

GONZALEZ, Ma.del Refugio.- Historia del Derecho Mexicano.- U.N.A.M. México, 1983.

GONZALEZ MENDEZ, Amelia / GRANDAL, Ana Pita.- Legislación General de Derecho Tributario y Presupuestario.- Ed. BOSCH S.A.- Barcelona, 1988.

GONNARD, Rene.- Historia de las Doctrinas Económicas.- 4a. edición.- Ed. Aguilar.- Madrid, 1952.

GONZALEZ, Maria del Refugio.- Historia del Derecho Mexicano.- U.N.A.M.- México, 1983.

- GREEN, Rosario.- La Deuda Externa de México 1973-1987: De la Abundancia a la Escasez de Créditos.- Secretaría de Relaciones Exteriores.- Ed. Nueva Imagen.- México, 1988.**
- GRIFFITH-JONES, Stephany.- Deuda Externa, Renegociación y Ajustes en la América Latina.- Colección Lecturas No. 61.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1988.**
- GRIZIOTTI, Benvenuto.- Principios de las Ciencias de las Finanzas.- Ed. Depalma.- Buenos Aires, 1959.**
- GRIZIOTTI, Benvenuto.- Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda.- Instituto Editorial Reus.- Madrid, 1958.**
- GRIZIOTTI K, Jenny.- Historia de las Doctrinas Económicas Modernas.- Ed. UTEHA.- México, 1961.**
- GROSMANN, R.H.S.- Biografía del Estado Moderno.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1986.**
- GROVES, Harold M.- Finanzas Públicas.- Ed. Trillas.- México, 1975.**
- HARBERGER, Arnold C.- El Crecimiento Económico en el Mundo.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1988.**
- HARING, Clarence H. - El Imperio Hispánico en América.- 2a. edición.- Ed. Solar/Hachette.- Buenos Aires, 1972.**
- HANSEN, D. Roger.- La Política del Desarrollo Mexicano.- 11a. edición.- Ed. Siglo XXI.- México, 1986.**
- HENRRY, David Jacques.- La Política Monetaria.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1985.**
- HERNANDEZ MOGOLLON, Ricardo Ma.- El Hecho Financiero.- Ed. Universidad de Extremadura.- España, 1989.**

## ***Bibliografía***

---

HERNANDEZ, Octavio A.- Esquema de la Economía Mexicana, Hasta Antes de la Revolución.- 2a. edición.- Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A. México, 1981.

HERRERA LANE, Felipe.- Fundamentos de la Política Fiscal.- Ed. Jurídica de Chile.- Santiago, 1951.

HICKS, Ursula K.- Hacienda Pública.- Ed. Aguilar.- Madrid, 1960.

HIRSCHMAN, Alberto O.- La Estrategia del Desarrollo Económico.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1980.

HIRSCHMAN, Alberto O.- De La Economía a la Política y Más Allá.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México 1984.

HIRSCH, Fred / GOLDTHORPE, John H.- La Economía Política de la Inflación.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1983

HIRSCH, Werner Z / RUFOLO, Anthony M.- Public Finance Expenditure in a Federal System.- Ed. Harcourt Brace Jovanovitch, Publishers.- Nueva York, 1990.

HAHN, Frank / HOLLIS, Martin.- Filosofía y Teoría Económica.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1986.

IGLESIAS, Juan.- Derecho Romano.- Ed. Ariel.- Sexta Edición.- Barcelona, 1979.

ISHIHARA, Shintaro.- El Japón que Puede Decir No.- Traducción de Susana Liberti.- Ed. Lasser Press Mexicana S.A.- México, 1991.

J. HARRISON, Anthony.- The Control of Public Expenditure 1979-1989.- Ed. Policy Journals.- Transaction Books.- Oxford, 1989.

JAGUARIBE, H. et. al.- Brasil 2000: Hacia un Nuevo Pacto Social.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1989.

JOHNSON OKHUYSEN, Eduardo.- Temas Fiscales.- Ed. Themis.- México, 1986.

JOHNSON OKHUYSEN, Eduardo.- Equilibrio Entre Presión Fiscal y Justicia Fiscal.- Ed. Pac.- México, 1987.

JUNYENT José.- Usos y Abusos en la Banca Española.- 2a. edición.-Ed. Pirámide S.A.- Madrid, 1988.

KAPLAN, Marcos.- Estudios de Derecho Económico.- Ed. U.N.A.M.- México, 1986.

KAPLAN, Marcos.- Intervencionismo Estatal.- Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.- México, 1989.

KAPLAN, Marcos.- Voz Intervencionismo Estatal.- Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.- Tomo V.- Ed. Porrúa S.A.- México, 1985.

KEYNES, J. M.- Carta Abierta.- Lecturas Sobre Política Fiscal.- Smithies & Butters.- Revista de Occidente.- Madrid, 1959.

KEYNES, John M.- Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero.- 2a edición, 10a reimpresión.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1980.

KURT, Ross.- El Código Mendoza.- Ediciones del Serbal, S.A.- Barcelona, 1985.

LABAND, Paul.- El Derecho Presupuestario.- Ed. Instituto de Estudios Fiscales.- Madrid, 1979.

LABRA M. Armando.- Modelos de Desarrollo.- Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas.- Ed. U.N.A.M.- México, 1985.

LAFAY, Gerard / UNAL-KESENCI, Denis.- L'Integration Europeenne-Bilan et Perspectives.- Ed. Economica.- Paris, 1990.

LAGRANGE, Francois.- Los Aspectos Institucionales y Jurídicos de la Planificación Francesa.- Aspectos Jurídicos de la Planeación en México.- Ed. Porrúa S.A.- México, 1981.

## ***Bibliografía***

---

- LAJUGIE, J.-** Los Sistemas Económicos.- Ed. Universidad de Buenos Aires, 1960.
- LALUMIERE, Pierre.-** Les Finances Publiques.- 9a. edición.- Armand Colin Editeur.- París, 1983.
- LAUBADIÈRE, André / DEVOVE, Pierre.-** Droit Publique Economique.- 5a. ed.- Dalloz Editeur.- París, 1985.
- LAZCANO ESPINOZA, Enrique.-** Política Económica en México.- Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C.- México, 1987.
- LECAILLON, Jacques.-** La Sociedad Conflictiva.- Ed. Limusa.- México, 1985.
- LEON PORTILLA, Miguel et. al.-** De Teotihuacan a los Aztecas.- Lecturas Universitarias No. 11.- Ed. U.N.A.M.- México, 1977.
- LEWIS, Wa.-** La Planeación Económica.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1978.
- LIETAER, Bernard.-** Le Grand Jeu Europe-Amérique Latine.- Presses Universitaires de France.- París, 1981.
- LITVAK, KING, Jaime.-** Cihuatlan y Tepecoacuilco, Provincias Tributarias en México en el Siglo XVI.- Ed. Instituto de Investigaciones Históricas.- U.N.A.M.- México, 1975.
- LIVIO, Tito.-** Décadas de la Historia de Roma.- Tomo I.- Ed. S.E.P.- México, 1987.
- LOPEZ CAMARA, Francisco.-** La Estructura Económica y Social de México en la Epoca de la Reforma.- 10a. edición.- Ed. Siglo XXI.- México, 1986.
- LOUIS, Jean Víctor.-** Du Système Monétaire Européen a l'Union Monétaire.- Deuxième Édition.- Commission des Communautés Européennes.- Bruxelles-Luxemburg, 1990.

## ***Bibliografía***

---

- LOUIS, Jean Víctor.- "L'ordre juridique Communautaire", Col. Perspectives Europeenes.- Bruxelles, 1988.
- MACEDO, Pablo.- La Evolución Mercantil, Comunicación y Obras Públicas, la Hacienda Pública.- Tres Monografías que Dan una Idea de Parte de la Evolución de México.- Ed. J. Balleca y Ca. Suc.- México, 1905.
- MADDISON, Angus.- La Economía Mundial en el Siglo XX.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1992.
- MAEDE, J.E.- La Economía Justa.- Ed. Orbis.- Barcelona, 1985.
- MALTHUS, Thomas.- Principios de Economía Política.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1989.
- MARGADADANT Floris.- Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.- 6a. edición.- Ed. Esfinge.- México, 1984.
- MATTICK, Paul.- Marx y Keynes: Los Límites de la Economía Mixta.- 4a. edición.- Ed. Era.- México, 1985
- MARTIN ACEÑA, Pablo / PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro.- La Nueva Historia Económica en España.- Ed. Tecnos.- Madrid, 1985.
- MANDEL, Ernest.- La Crisis.- Ed. Era.- México, 1980.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.- novena edición.- Editorial Porrúa S.A.- México, 1989.
- MARTEL, Carlos.- Estrategia y Plan.- 2a. Ed.- Ed. Siglo XXI.- México, 1978.
- MAYER, Otto.- Derecho Administrativo Alemán.- Tomo IV.- Ed. Depalma.- Buenos Aires, 1982.
- MEDEL CAMARA, Braulio.- Presupuesto y Déficit Público.- Enciclopedia Práctica de Economía.- Tomo II.- Ed. Orbis S.A.- Barcelona, 1983.
- MEJIA PRIETO, Jorge.- Japón contra Occidente, la Guerra Empresarial.- Ed. Universo S.A.- México, 1988.

## ***Bibliografía***

---

---

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- El Derecho Precolonial.- 4a. edición.- Ed. Porrúa S.A.- México, 1985.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional.- Ed. Porrúa S.A.- México 1975.

MILLAN B., Julio A.- La Cuenca del Pacífico.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1992

MISHAN, E.J.- Los Costes del Desarrollo Económico.- Ed. Orbis.- Barcelona, 1985.

MUSGRAVE, Richard.- La Hacienda Pública Teórica y Aplicada.- Ed. Instituto de Estudios Fiscales.- Madrid, 1981.

MYRDAL, G.- Solidaridad o Desintegración.- Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1956.

NAPOLEONI, Claudio.- El Pensamiento Económico en el Siglo XX.- 3a edición.- Ed. OIKOS-TAU.- Barcelona, 1982.

NAVA NEGRETE, Alfonso.- Cuestiones Constitucionales en la Ley de Ingresos de la Federación, Estudios de Derecho Público Contemporáneo.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- U.N.A.M.- México, 1989.

NIKITIN, P.- Economía Política Ed. en Lenguas Extranjeras.- Moscú, 1961.

NUÑEZ, R, Ismael.- Las Influencias Filosóficas en Keynes.- Revista Economía Informa.- No. 193, Abril.- Facultad de Economía de la U.N.A.M.- México, 1981.

OCAMPO, José Antonio.- Economía Poskeynesiana.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1988.

OLIVEIRA, Martín.- Historia de la Civilización Ibérica.- Ed. Aguilar.- Madrid, 1988.

OROZCO LINARES, Fernando.- Porfirio Díaz y su Tiempo.- 3a. edición.- Ed. Panorama S.A.- México, 1986.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier.- La Rectoría Estatal del Desarrollo.- Derecho Constitucional Comparado México - Estados Unidos.- Tomo II.- Ed. U.N.A.M.- México, 1990.

ORSONI, Gilbert.- Finances Publiques.- Ed. Publisud.- Paris, 1989.

ORTEGA E, J. B.- El Impuesto Como Fuerza, Como Relación y Como Instrumento de Política.- El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo.- Ed. Librería de Manuel Porrúa S.A.- México, 1962.

PAINE, Tomas.- Derechos del Hombre.- Ed. Alianza.- Madrid, 1984.

PALAO TABOADA, Carlos.- Derecho Financiero y Tributario.- 2a.edición.- Ed. Colex.- Madrid, 1987.

PALASI VILLAR.- Apuntes de Derecho Administrativo.- Parte General.- Tomo I.- Ed. Artigrafía, S. A.- México, 1977.

PALERM, Angel.- La Formación del Sistema Colonial.- Historia Económica de México.- Enrique Cárdenas (Compilador).- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1989.

PATIÑO MANFFER, Ruperto.- La Constitución y la Legislación Económica.- Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos.- Tomo II.- Ed. U.N.A.M.- México, 1990.

PEREZ DAYAN, A.G.- Teoría del Acto Administrativo.- Ed. del Autor.- Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado U.N.A.M.- México, 1992.

PEREZ FERNADEZ DEL CASTILLO, Bernardo.- Historia de la Escribanía en la Nueva España y el Notariado en México.- Ed. U.N.A.M.- México, 1983.

PESENTI, Antonio.- Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario.- Ed. Reuniti.- Roma, 1972.

## ***Bibliografía***

---

PIETTRE André - RODSLOB Alain.- Pensée Economique et Théories contemporaines.- 8a. ed.- Ed. Dalloz.- París, 1986.

PLATON.- Las leyes.- Colección Sepancuantos No. 3.- Ed. Porrúa, S.A.- México, 1989.

PONT MESTRES, M.- El Contribuyente Ante las Anomalías en la Actividad de la Administración Tributaria.- Ed. Arasandi.- Pamplona, 1972.

PONT MESTRES, M.- El Problema de la Resistencia Fiscal.- Ed. Bosch.- Barcelona, 1972.

POULANTZAS, N.- Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno.- Cuadernos de Pasado y Presente, Ed. Cordoba, 1975.

POWER, Joshua / EISENTAD, Shamuél.- Voz FEDERALISMO.- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales.- Vol. 4.- Ed. Aguilar.- Barcelona, 1979

PRADA, Michel. et. al.- LE BUDGET DE L'ETAT.- Institut Francais des Sciences Administratives.- Ed. Economica.- París, 1988.

PUVIANI, Amilcare.- Teoría de la Ilusión Financiera.- Ed. Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, 1972.

RAYMUND, Sergio. et. al.- Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos.- Ed. Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa en México, 1990.

REES J., Ricardo.- El Despotismo Ilustrado y los Intendentes de la nueva España.- Tesis Doctor en Derecho.- Ed. del Autor U.N.A.M.- México, 1976

RETCHKIMAN K., Benjamín.- Teoría de las Finanzas Públicas.- Tomos I y II.- Ed. U.N.A.M.- México, 1987.

REYES VERA, Ramón.- Teoría de la Contribución en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México.- Año IV.- Mayo-Agosto.- México, 1980.

REYES VERA, Ramón.- Introducción al Derecho del Presupuesto.- Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México.- Num. 2.- mayo-agosto.- México, 1984.

REYES VERA, Ramón.- Justicia Fiscal y Financiera.- Revista de la Sociedad de Alumnos de la División de Estudios de Posgrado de la facultad de derecho de la U.N.A.M.- No. 13, julio.- Ed. Lex.- México, 1988.

REYES VERA, Ramón.- Las Contribuciones, sus Principios Doctrinarios y Constitucionales.- Revista Lex.- Segunda época, año I, número 1.- mayo.- México, 1990.

RICARDO, David.- Principio de Economía Política y Tributación.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1973.

ROBINSON, Joan.- El Fracaso de la Economía Liberal.- Ed. Siglo XXI.- México, 1978.

RODRIGUEZ PRATS, Juan José.- La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano.- Ed. U.N.A.M.- México, 1986.

ROLL, Eric.- Historia de las Doctrinas Económicas.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1985.

ROSEMBUJ, Tulio Raúl.- El Hecho de Contribuir.- Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales.- Buenos Aires, 1975

ROSEN, Harvey S.- Public Finance.- Ed. IRWIN.- Boston, 1992.

ROSSETTI, José Paschoal.- Introducción a la Economía: Enfoque Latinoamericano.- Ed. Harla.- México, 1985.

RUBIO, Luis.- Como Va a Afectar a México el TLC.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1992.

SAINT-ÉTIENNE, Christian.- Financement de l'Économie et Politique Financière.- Hachette Ed. París, 1990.

## ***Bibliografía***

---

SAINZ DE BUJANDA, Fernando.- Hacienda y Derecho.- Ed. Instituto de Estudios Políticos.- Madrid, 1962.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando.- Sistema de Derecho Financiero.- Universidad Complutense.- Madrid, 1977.

SALINAS DE GORTARI, Carlos.- Liberalismo Social: Nuestro Camino.- Ed. PRI.- Cambio XXI.- México, 1991.

SALINAS DE GORTARI, Carlos.- México en 1990: Esfuerzo para el Desarrollo de un Mundo Incierto.- Revista Ejecutivos de Finanzas.- Diciembre.- México, 1980.

SALINAS DE GORTARI, Carlos.- Rectoría del Estado, la Constitución Mexicana y Economía Mixta.- Ed. Porrúa S. A.- México, 1985.

SALVADOR, Américo.- Ideología y Política del Estado Mexicano: 1970-1976.- Ed. Siglo XXI.- México, 1980.

SAMUELSON / NORDHAUS.- Economía.- 12a. edición.- Ed. Mc. Graw Hill.- México, 1988.

SCHAAL, Peter / ZEPERNICK, Ralf.- Contribuciones para el Debate.- Ed. Konrad-Adenauer-Stiftung, A.C.- Buenos Aires, 1991

SCREPANTI, Ernesto.- TEORIE DELLA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO.- Seconda edizione.- Ed. ETASLIBRI.- MILANO, 1990.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Deuda Externa Pública Mexicana.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1988.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.- Compilación 1917-1965.- Tomo XXVIII.- Competencia 22/29.- Gobierno de Veracruz, 19 de enero de 1930, mayoría de 12 votos.

SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo.- Tomo I.- Décima Ed.- Ed. Porrúa, S.A.- México, 1981.

**SHAW G.K.-** Política Fiscal.- Colección Mac Millan\* Vices-Vices de Economía.- Barcelona, 1974.

**SMITH, Adam.-** Investigaciones Sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1958.

**SCHWARTZ, B.-** Los Poderes del Gobierno.- Vol. I.- Facultad de Derecho.- Poderes Federales y Estatales.- Ed. U.N.A.M.- México, 1966.

**SYLVAIN WICKHAM.-** L' Economie Mondiale.- Presses Universitaires de France.- París, 1985.

**TABARY, Philippe.-** La Banque Européenne D'investissement.- Des prêts pour construire l'Europe.- La Documentation Française.- París, 1989.

**TAMAMES GOMEZ, Ramón.-** Estructura Económica Internacional.- 8a. edición.- Ed. Alianza S.A.- Madrid, 1984.

**TAUSSIG, FW.-** Principios de Economía.- Tomo I.- Ed. Espasa Calpe S.A.- Buenos Aires, 1951.

**THEDA SCOCPOL.-** Los Estados y Las Revoluciones Sociales.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1984.

**THE MEXICAN ECONOMY 1993.-** Banco de México.- Julio.- Mexico, 1993.

**THIERRY, Hubert.-** Droit et Relations Internationales: Traités, Résolutions, Jurisprudence.- Ed. MONTCHRESTEIN.- París, 1984.

**TENA RAMIREZ, Felipe.-** Derecho Constitucional Mexicano.- 18a. Edición.- Ed. Porrúa.- México, 1981.

**TIGAR, M. E. / LEVY, M. R.-** El Derecho y el Ascenso del Capitalismo.- Ed. Siglo XXI.- México, 1978.

**TINBERGEN, Jan.-** La Planeación del Desarrollo.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1982.

## ***Bibliografía***

---

TOZZI, G.- Economistas griegos y romanos.- Fondo De cultura Económica.- Méxio 1974.

TREJO, Saúl.- De la Política Industrial en México.- El Colegio de México.- México, 1987.

TROTABAS, Louis et COTTERET Jean Marie.- Droit Budgetaire et Comptabilité Publique.- 3e. ed.- Dalloz Ed.- París, 1985

VAN DE KAR, Hans / WOLFE, Barbara L.- La Influencia de la Hacienda Pública en el Quehacer Político.- Instituto de Estudios Fiscales.- Madrid, 1990.

VAN MINH, Tran / GONIDEC, P. F.- Politique Compareé du Tiers Monde.- Ed. MONTCHRESTIEN.- París, 1980.

VARIOS AUTORES.- VERSION FRANCESA DE MÉXICO, INFORMES ECONOMICOS 1851-1867.- Secretaria de Relaciones Exteriores.- México, 1974.

VARIOS AUTORES INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.- La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta.- Ed. Porrúa S.A.- México, 1985.

VARIOS AUTORES.- Commission des Communautés Européennes.- Création D'un Espace Financier Européen.- Collection Perepectives Européennes.- Bruxelles, 1988.

VILLARREAL, René.- Industrialización, Deuda y Desequilibrio en México, un Enfoque Estructuralista (1929-1988).- Ed. Fondo de Cultura Económica.- 2a. edición.- México, 1988.

VILLAREAL, René.- México 2010; De la Industrialización Tardía a la Reestructuración Industrial.- Ed. Diana.- México, 1988.

WITKER, Jorge.- Curso de Derecho Económico.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- U.N.A.M.- México, 1989.

WITKER, Jorge.- Derecho Económico.- Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Ed. Harla.- México, 1985.

WITKER, Jorge.- Las Economías Mixtas.- Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas.- Ed. U.N.A.M.- México, 1985.

YEBRA, Perfecto.- El Poder Financiero.- Ed. EDESA.- Madrid, 1977.

YOTOPOULOS, Pan A. / NUGENT, Jeffrey B.- Investigaciones Sobre el Desarrollo Económico.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1981.

ZAID, Gabriel.- La Economía Presidencial.- Ed. Vuelta S.A. de C.V.- México, 1992.

ZORITA Alonso.- Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España.- U.N.A.M.- México, 1942.

ZORRILA MARTINEZ, Pedro Gabriel.- Estímulos Fiscales para la Industrialización.- Revista Difusión Fiscal, octubre.- S. H. C. P.- México, 1975.

ZORRILLA MARTINEZ; Pedro Gabriel.- Planeación Democrática del Desarrollo, Federalismo y Municipio Libre.- Constitución Mexicana: Rector del Estado y Economía Mixta.- Ed. Porrúa S.A.- México, 1985.

No Existe

Página

## INDICE

No Existe

Página

---

---

## INDICE

INTRODUCCION . . . . . 9

### CAPITULO PRIMERO

#### EVOLUCION HISTORICA DE LAS FINANZAS PUBLICAS

I.- Concepto Interdisciplinario de Finanzas  
Públicas y El Principio Intervencionista . . . . . 15

II.- Evolución Histórica de las Finanzas Públicas . . . . . 20

A.- Edad Antigua . . . . . 20

B.- De la Edad Media hasta el Siglo XVIII . . . . . 30

C.- Siglo XIX y principios del Siglo XX . . . . . 38

III.- En México . . . . . 41

A.- Epoca Prehispánica . . . . . 41

B.- Epoca de la Colonia . . . . . 48

C.- México Independiente . . . . . 62

D.- Siglo XX . . . . . 78

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **TEORIAS ECONOMICAS EN LAS FINANZAS PUBLICAS**

I.- Teorías Clásicas . . . . .	87
A.- Los Fisiócratas franceses . . . . .	88
B.- Adam Smith . . . . .	88
C.- Robert Malthus . . . . .	93
D.- David Ricardo . . . . .	94
E.- John Stuart Mill . . . . .	95
II.- Teorías Socialistas . . . . .	96
A.- Socialismo Utópico . . . . .	96
B.- Socialismo de Estado . . . . .	98
C.- Marxismo o Socialismo Científico . . . . .	99
III.- Teorías Modernas.- . . . .	101
A.- Teoría del equilibrio . . . . .	102
B.- Teoría de la Sistematización . . . . .	106
C.- Teoría del desarrollo económico . . . . .	108
D.- Teoría de Keynes . . . . .	109
IV.- Teorías Contemporáneas . . . . .	112
A.- Teoría de la planificación . . . . .	112
B.- Teoría del subdesarrollo económico . . . . .	113

---

---

C.- Los problemas actuales de la economía mundial . . . . .	115
V.- Análisis Comparativo de las Finanzas en el Mundo. . . . .	117
A.- Países de la Comunidad Económica Europea . . . . .	119
B.- Países de América Latina . . . . .	150
C.- México, Estados Unidos y Canadá . . . . .	187
D.- Países del Sudeste de Asia . . . . .	200
E.- Países que integraban la URSS . . . . .	217

## **CAPITULO TERCERO.**

### **MARCO JURIDICO DEL GASTO PUBLICO**

I.- En la Constitución Mexicana. . . . .	235
Arts. 3, 5, 11, 16, 25, 26, 27, 28, 31,39, 73, 74, 127, 131.	
II.- El Marco Jurídico del Gasto Público en las distintas . . . . .	273
leyes y ordenamientos	
A.- La Administración Pública Federal. . . . .	273
. . . a).- Concepto . . . . .	277
. . . b).- Elementos . . . . .	278
. . . c).- Personalidad . . . . .	280
B.- La legislación que regula el ejercicio de la Adminis- tración Pública Federal en materia de Gasto Público . . . . .	281
C.- Estudio Comparativo de la Ley de Presupuesto . . . . .	288
Contabilidad y Gasto Público Federal con las diversas leyes en materia económica	

III.- Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre Gasto Público . . . . . 306

## **CAPITULO CUARTO**

### **ANALISIS ONTOLOGICO DEL PROCESO PRESUPUESTAL**

I.- El Presupuesto del Estado conforme a la Doctrina o del Deber Ser . . . . . 321

- A.- La Actividad Financiera del Estado y la Política Fiscal . . . . . 321
- B.- La función económica, política y social del Estado a través del Presupuesto . . . . . 340
- C.- El Gasto Público . . . . . 362

II.- Conforme a la práctica, o del Ser . . . . . 376

- A.- Preparación y aprobación del Presupuesto . . . . . 376
- B.- El Presupuesto y su relación con los Poderes Legislativo y Judicial . . . . . 377
- C.- Elaboración del Proyecto del Presupuesto por las Diversas Entidades . . . . . 378
- D.- La Preparación del Proyecto Global del Presupuesto de Egresos . . . . . 379
- E.- Discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos . . . . . 383
- F.- Ejecución del Presupuesto de Egresos . . . . . 385
- G.- Normas aplicables al ejercicio del Presupuesto de Egresos . . . . . 387

H.- Normas generales sobre la licitud de las erogaciones . . . . .	388
I.- Funcionarios autorizados para ordenar afectaciones al Presupuesto . . . . .	390
J.- Las Autorizaciones a cargo del Presupuesto . . . . .	393
K.- Los Pagos . . . . .	395
L.- Calendario de Pagos . . . . .	398

## **CAPITULO QUINTO**

PROPOSICIONES A MANERA DE CONCLUSIONES . . . . .	401
BIBLIOGRAFIA . . . . .	425
INDICE . . . . .	449
INDICE ONOMASTICO . . . . .	459

No Existe

Página

## **INDICE ONOMASTICO**

No Existe

Página

**INDICE ONOMASTICO**

ADAM ADAM, Alfredo, 380  
ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, 118  
ARGULLO AGUERO, Antonio, 347, 353  
ARISTOTELES, 28  
AHUMADA, Guillermo, 22, 254  
BECERRIL LOZADA, Guillermo, 380, 394  
BIGAUT Christian, 344, 345, 347, 349, 350, 351  
BLAUG, Marck, 40  
BRAVO JIMENEZ, M., 83  
BRESCIANI, Turróni C., 18  
BROADA, Johanna, 49  
BROM, Juan, 21  
BRUGUEÑO LOMELI, Fausto, 186  
BUCARELI Y URSUA, Fray Antonio, 55  
BUCHANAN, James, 345  
BUCI GLUCSMAN, C., 118  
BUSTAMANTE, Eduardo, 73  
CABALLERO, Gloria, 258  
CALLE SAIZ, Ricardo, 122, 369  
CARPIZO, Jorge, 237, 359  
CARRASCO, Pedro, 43, 46  
CARRILLO FLORES, Antonio, 276  
CASTAÑEDA, Jorge, 290  
CASTRO, A., 104

## ***Indice Onomástico***

---

CLAVIJERO, Francisco Javier, 48  
COSCIANI, Cesare, 17  
COSIO VILLEGAS, Daniel, 68, 70, 71  
COTTERET, Jean Marie, 34, 35, 38  
CUE CANOVAS, Agustín, 64, 66  
DAMM ARNAL, Arturo, 189  
DE LA GARZA, Sergio Francisco, 19, 324  
DE LA MADRID, Miguel, 81, 240  
DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, 76  
DE JUANO, Manuel, 322  
DOBB, Maurice, 104  
DUVERGER, Maurice, 339  
EINSTAD, Samuel, 31, 32  
FAYA VIESCA, Jacinto, 323, 417  
FERGURSON, J.M., 23, 24, 97, 98, 99, 101  
FERREIRO, Josè, 347, 353,  
FLORES CANO Gil, 63  
FLORES ZAVALA, Ernesto, 241, 262  
FRAGA, Gabino, 266  
FRANCO, Gabriel, 322  
FUJIGAKI, Esperanza, 117  
FONROUGE, Giuliani Carlos Maria, 322, 324, 343, 346  
GALDON BUGAROLAS, 373, 375, 376, 410, 411, 475  
GARFIAS, Luis, 75  
GIBBON, Edward, 30

GIBSON Ch., 46  
GILL, Richard T., 39, 41, 89, 94, 95, 101, 103, 108  
GOMEZ GRANILLO, Moisés, 40, 96, 98, 99, 100  
GONNARD, René, 27, 28  
GONZALEZ, María del Refugio, 61  
GONZALEZ GASUA, Eusebio, 342  
GRIZIOTTI, Benvenuto, 18, 364  
GRIZIOTTI K., Jenny, 39, 102  
GROSMAN, R.H.S., 118  
GROVES, Harold, 322  
HANSEN D., Roger, 78  
HARING, Clarence H., 53, 55, 56, 57, 58, 61  
HERNANDEZ, Octavio, 63, 72, 76, 77  
HERRERA LANE, Felipe, 41  
HICKS, Ursula K., 18  
IGLESIAS, Juan, 29  
JOHONSON OKHUYSEN, 419  
KAPLAN, Marcos, 19, 327  
KEYNES, John M., 111, 330  
LABAND, Paul, 266  
LABRA M., Armando, 220  
LAGRANGE, Francois, 205  
LAJUGIE, J., 333  
LALUMIERE, Pierre, 15, 17, 18, 33, 37  
LAZCANO ESPINOZA, Enrique, 80, 81

## ***Indice Onomástico***

---

LESSA, C., 104  
LEVY, M.R., 38  
LITVAK KING, Jaime, 43  
LIVIO, Tito, 29  
LEON PORTILLA, Miguel, 43  
LOPEZ CAMARA, Francisco, 72, 73  
LOUIS, Jean Victor, 120  
MACEDO, Pablo, 77  
MARGADANT, Floris, 50, 51  
MARGAIN MANAUTOU, Emilio, 93, 242  
MATUS, Carlos, 253  
MEDEL CAMARA, Braulio, 402  
MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, 43, 44, 254  
MILLAN, Julio, 198, 201  
MYRDAL, G, 19  
NAPOLEONI, Claudio, 104, 111, 112  
NAVA NEGRETE, Alfonso, 263  
NIKITIN, P., 101  
NORDHAUS, 326  
NUÑEZ, R. Ismael, 112  
ORTEGA, J.B., 19  
OSORNIO CORRES, Francisco Javier, 327, 251  
PALERM, Angel, 54  
PALASI VILLAR, 276  
PALAO TABOADA, Carlos, 341, 342, 344, 350, 357

PAINE, Thomas, 38  
PANTOJA MORAN, D., 258  
PATIÑO MANFFER, Ruperto, 270  
PAULANZAS, N., 118  
PEREZ DAYAN, A.G., 281  
PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernanrdo, 60  
PIETTRE, André, 26, 30, 88, 94  
PLATON, 27  
PONT MESTRES, M., 93  
POWER, Joshua, 31, 32  
PUVIANI, Amilcare, 93  
RABASA, Emilio, 258  
RAMIREZ BRUN, José Ricardo, 150  
RAYMUND, Sergio, 188  
REDSLOB, Alain, 26, 30, 88, 94  
REES J., Ricardo, 53  
REYES VERA, Ramòn, 49, 239, 257, 266, 371, 419  
RICARDO, David, 94  
ROBINSON, Joan, 97  
ROLL, Eric, 102  
RUBIO, Luis, 188  
SALDIVAR, Amèrico, 247  
SALINAS DE GORTARI, Carlos, 117, 413  
SAINZ DE BUJANDA, Fernando, 33, 322  
SAMUELSON, Paul, 326

## ***Indice Onomástico***

---

SCHWARTZ, B., 31  
SERRA ROJAS, Andrés, 277, 278, 280  
SMITH, Adam, 91  
TAMAMES GOMEZ, Ramón, 121, 123, 335, 338  
TAUSSIG, F.W., 18  
TENA RAMIREZ, Felipe, 385  
TIGAR, M.E., 38  
TIZI MENDEZ, 373, 375, 376, 409, 410, 411  
TOZZI, G., 26  
TROTABAS, Louis, 34, 35, 38  
VAZQUEZ DE PRADA, Valentín, 23  
VILLEGAS, Héctor, 363, 364, 365  
WITKER, Jorge, 204, 290, 342, 349, 350, 352  
YEBRA, Perfecto, 324  
ZORITA, Alonso, 45  
ZORRILLA MARTINEZ, Pedro Gabriel, 81