

24
280



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LAS FINANZAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO
PARA BUSCAR EL EQUILIBRIO ECONOMICO Y SOCIAL**

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a n

**MERCEDES GARRIDO ASPERO
LUIS GUILLERMO FRANCISCO IBARRA PONCE DE LEON**

México, D. F.

1986



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**LAS FINANZAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO PARA BUSCAR EL
EQUILIBRIO ECONOMICO Y SOCIAL**

INDICE

Introducción

CAPITULO PRIMERO

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

1. Finanzas Públicas
- 1.1. Concepto
- 1.2. Ciencia de las Finanzas Públicas
- 1.3. Derecho Financiero
- 1.4. Diferencias entre Finanzas Públicas y Finanzas Privadas
- 1.5. Desarrollo Histórico
2. Política Fiscal
- 2.1. Papel Moderno de la Política Fiscal
- 2.1.1. Objetivos.
- 2.2. Instrumentos de la Política Fiscal

CAPITULO SEGUNDO

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y DE EGRESOS

GASTO PUBLICO

1. ¿Qué es el Presupuesto?
- 1.1. Diferencias entre el Presupuesto del Sector Público y el presupuesto de las familias o empresas
- 1.2. Antecedentes históricos del Presupuesto
- 1.3. Cambios importante en el siglo XX
- 1.4. Clasificación del Presupuesto
- 1.5. Naturaleza Jurídica del Presupuesto
- 1.6. El Presupuesto en los Estados Unidos Mexicanos
- 1.6.1. Ley de Ingresos de la Federación
- 1.6.2. Clasificación de los Ingresos del Estado
- 1.6.3. Empréstitos
- 1.6.4. Instrumentos Jurídicos del Banco de México para el desarrollo económico del país
- 1.7. Concepto legal del Presupuesto

- 2. Gasto Público
- 2.1. ¿Qué es el Gasto Público?
- 2.2. Clasificación del Gasto Público
- 2.3. Funciones del Gasto Público

CAPITULO TERCERO

MARCO LEGAL DE LOS INGRESOS Y EGRESOS

DEL ESTADO MEXICANO

- 1. Ingresos del Estado mexicano
- 2. Planes y Programas
- 3. Egresos del Estado mexicano
- 4. Control Presupuestal

CAPITULO CUARTO

EVOLUCION DE LA CRISIS ECONOMICA DE

1977 A 1985 EN MEXICO

- 1. Antecedentes de la actual crisis económica de México a partir de 1976
- 2. Análisis de los Decretos de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos de 1986 en comparación con los del año anterior

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

Aunque las Finanzas Públicas no solamente comprenden a la Política Fiscal (Ingresos y Egresos del Estado) sino también a la política monetaria y crediticia, a la política comercial, etc., el presente trabajo se avocará principalmente, al estudio de los instrumentos básicos de la política fiscal, así como de su evolución histórica y su fundamentación jurídica en -- nuestro país por considerarlos de mayor importancia.

En el capítulo primero hemos escogido las definiciones conceptuales de aquellos autores que nos han parecido más interesantes sin pretender con ello decir que son las mejores o las más precisas. Por otro lado el desarrollo histórico de las mismas ha sido tomado del artículo de -- Seligman en la "Enciclopedia de las Ciencias Sociales. por considerarlo -- el más completo entre todos los textos consultados.

En el capítulo segundo se hace un somero estudio del Presupuesto de Egresos y de Ingresos incluyendo en este punto una breve explicación -- de los instrumentos jurídicos del Banco de México por ser estos una vía a través de los cuales el Estado se allega fondos.

En el tercer capítulo hacemos un estudio de marco legal de los ingresos y egresos del Estado Mexicano, analizando los ordenamientos jurídicos que consideramos de mayor importancia; sin embargo, estamos conscien-

tes que estos no son todos los ordenamientos existentes relacionados con esta materia.

En el capítulo cuarto analizamos la evolución de la actual crisis económica por la que atraviesa nuestro país. La cifras manejadas en este capítulo, provienen en su mayoría de los informes anuales del Banco de México de 1980 a 1984; los relativos al período de 1985 provienen en su mayoría de artículos en revistas como *Proceso* e *Impacto* pues a la fecha no contamos con el informe anual del Banco de México de 1985. Cabe hacer notar que, aunque se manejan cifras oficiales, la información obtenida de ellas, no puede considerarse del todo válida pues estas como se observará, varían año con año respecto a un mismo período, lo que dificulta su exacta evaluación. Por lo que respecta a 1986 nuestro trabajo sólo se concreta a un superficial estudio comparativo entre los decretos de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos de La Federación de este año con respecto a los del año anterior.

Finalmente, por haber considerado el cuarto capítulo el más interesante, en el capítulo quinto solamente hicimos conclusiones sobre este y hemos tratado de dar posibles soluciones a algunos de los problemas — planteados en el mismo. Sin embargo, queremos dejar claro que ninguna — de las conclusiones o soluciones deben considerarse absolutamente válidas pues estas podrían cambiar en la medida en que se tuviera información más veraz y precisa sobre los acontecimientos narrados en el capítulo.

Cabe hacer notar que el trabajo realizado no lo consideramos concluido - sino que por el contrario este es el principio de un análisis que con mayor profundidad realizaremos en futuros estudios de postgrado esperando para entonces estar en posibilidad de ofrecer soluciones concretas a -- nuestros grandes problemas nacionales.

CAPITULO PRIMERO
LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

1. FINANZAS PUBLICAS.

1.1 CONCEPTO.

El complejo mundo en que vivimos gira principalmente alrededor de - cuestiones de carácter económico y cada día las relaciones humanas se ven - más circunscritas a este ámbito. Detrás de las guerras, las hambres, las - depresiones, los auges, los avances tecnológicos, el desarrollo industrial, etc., se encuentran ocultas por un escenario político, razones o justifica- ciones de tipo económico.

Es dentro de este contexto que la vida económica de las naciones ha ido cobrando mayor relevancia, y conforme los Estados crecen al igual que - el intervencionismo de sus gobiernos, las Finanzas Públicas han tomado un - papel de trascendental importancia. Por ello consideramos necesario pregun- tarnos ¿qué son las Finanzas Públicas?

Existen diversos autores que han tratado de definir el término de - Finanzas Públicas. Entre ellos podemos citar a los siguientes por conside- rar sus definiciones las más interesantes:

Joaquín B. Ortega dice que las Finanzas Públicas o la actividad fi- nanciera del Estado, es la que éste desarrolla "con el objeto de procurarse

los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fi nes". (1)

Por su parte Jorge Witker considera que "Las Finanzas Públicas cons tituyen instrumentos fundamentales para la política económica, pues la acti vidad financiera estatal es de contenido esencialmente económico, determina do por factores políticos y sociológicos que operan en cada país y en cada sistema". (2)

Aquiles Giannini coincide con el papel instrumental de estas al — afirmar que el Estado cumple con la actividad financiera "para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos para conservar, des— tinar o invertir las sumas ingresadas, y se distingue de todas las demás en que no constituye un fin en sí misma, o sea, que no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino cumple una 'fun— ción instrumental' de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvi— miento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restan— tes actividades". (3)

Para De la Garza "La Actividad Financiera del Estado conoce, pues, tres momentos fundamentales: a) El de la obtención de los ingresos, los — cuales pueden afluir al Estado tanto por Institutos de Derecho Privado, co— mo es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de los Institutos de Derecho

Público, por ejemplo: los diversos tipos de tributos, o por Institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos; b) La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado auestas". (14) Para este autor la actividad financiera del Estado comprende cuatro aspectos: el económico, el político, el jurídico y el sociológico; el primero, de mayor preponderancia que los otros, "por cuanto que ha de ocuparse de la obtención o inversión de los recursos de esta índole, necesarios para el cumplimiento de aquellos fines" (Sañz de Bujanda); (5) el segundo, porque como afirma Pugliese, el sujeto agente es político al igual que los poderes de que está investido, y por cuanto a que también son políticos los fines que se persiguen al desarrollar la actividad financiera; el tercero, ya que tanto la actividad financiera como el resto de la actividad administrativa que realiza el Estado se encuentra regulada por el derecho positivo; y el cuarto, por cuanto a que toda la actividad financiera del Estado tiene importantes repercusiones sociales.

En los conceptos anteriormente expuestos podemos observar que los autores coinciden en que las Finanzas Públicas se refieren a la obtención, gestión o administración y erogación o disposición de recursos por parte del Estado; sin embargo, no todos precisan su finalidad de igual manera. Para Ortega, la finalidad primordial es la satisfacción de necesidades colectivas y en general la realización de los fines del Estado. Para Witker y Giannini las Finanzas Públicas cumplen una función instrumental de funda-

mental importancia para la política económica y por tanto consideran que estas no constituyen un fin en sí mismas. De la Garza considera que las Finanzas Públicas tienen como finalidad el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras actividades estatales.

A nuestro juicio la definición de De la Garza es la más explicativa ya que permite entender con mayor facilidad la actividad financiera del Estado a través de sus tres momentos, sin olvidar mencionar los aspectos económico, político, jurídico y sociológico de las mismas; sin embargo, consideramos que omitió hacer mención de su papel instrumental.

Por ello podemos concluir que en términos generales las Finanzas Públicas comprenden la actividad que realiza el Estado para obtener, administrar y disponer de los recursos económicos provenientes de toda su actividad a través de distintos instrumentos con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas y mantener su funcionamiento.

1.2 CIENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

A finales del siglo pasado, "el enorme incremento de las necesidades financieras del Estado derivadas del aumento de sus gastos, motivado — tanto por organización creciente como consecuencia de las nuevas atribuciones que se le asignaron, principalmente en el campo económico, como por el acrecentamiento de las deudas públicas derivadas de las guerras frecuentes.

Estas necesidades financieras han dado lugar a una acción cada vez más pesada y enérgica por parte del Estado para obtener de los particulares, a través de los impuestos o de los empréstitos, o bien recurriendo a otros procedimientos, el dinero o los bienes que necesita; pero esta acción estatal ha dado lugar a la aparición de fenómenos de carácter económico que requieren de un estudio y análisis científico con el objeto de conocer, en la medida en que es posible lograr el conocimiento de los fenómenos sociales, - las consecuencias que produce esta acción del Estado". (6) Lo anterior a llevado a reconocer la existencia de las Finanzas Públicas como ciencia autónoma, que puede ser definida según Francisco Nitti como "la ciencia que tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que dichas riquezas serán utilizadas". (7)

1.3 DERECHO FINANCIERO.

Tanto las Finanzas Públicas como el resto de la actividad administrativa que realiza el Estado se encuentran sujetas a diversos ordenamientos de carácter jurídico lo que ha dado lugar a reconocer la existencia de una rama del Derecho Público que recibe el nombre de "Derecho Financiero".

Pugliese en su libro "Instituciones de Derecho Financiero" lo define como "la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación - de los medios económicos que necesitan el Estado y los entes públicos para

el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas - entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos que derivan de la aplicación de estas normas".(8)

Flores Zavala por su parte lo define como "una rama autónoma del Derecho Administrativo, que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del Estado o de otro poder público".(9)

Finalmente De la Garza dice que es "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos a saber: en el establecimiento de los tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado". (10)

Consideramos que el Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas en que se materializan los instrumentos de que se sirve el Estado para obtener, administrar y disponer de los recursos económicos provenientes de toda su actividad.

1.4 DIFERENCIAS ENTRE FINANZAS PUBLICAS Y FINANZAS PRIVADAS.

Las diferencias que existen entre estos tipos de actividad financiera, son de grado o como apunta de De la Garza de accidente y de formalidades. De ellas se distinguen las siguientes:

- 1a. Que comprenden el carácter del propósito para el cual originalmente se formó el Estado, esto es: la protección de la vida, de la libertad y de la propiedad. Comparados con estos fines todas las demás necesidades comunes satisfechas por grupos privados son de menos importancia. De ahí que la actividad financiera del Estado esté orientada a la satisfacción de necesidades colectivas sin tener como finalidad última la obtención de utilidades o ganancias como es el caso de la actividad financiera privada.
- 2a. El poder coercitivo del Estado, esto es, casi toda la actividad financiera estatal se realiza a través del uso de su poder coactivo, así cuando un particular se niega a pagar un impuesto, la máquina administrativa del Estado se pone en marcha para obligarlo a cumplir a través de la fuerza pública, caso similar es el de la expropiación por causa de utilidad pública, en la que el Estado requiere de un determinado bien, para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o social. Esto no ocurre en el caso de las finanzas privadas las cuales se realizan en la mayoría de los casos a través de contratos cuyo cumplimiento sólo puede lograrse mediante el poder coactivo del Estado.
- 3a. En la actividad financiera estatal el ingreso se determina en razón de la

necesidad que debe de satisfacer, mientras que en la actividad financiera privada el ingreso es el que determina las necesidades que pueden satisfacerse.

- 4a. Los ingresos, en la actividad financiera pública se derivan en primer lugar de los impuestos, mientras que en la actividad financiera privada los ingresos se derivan del trabajo de los individuos, de su capital o de la combinación de ambos.

Por último, como afirma Flores Zavala en "virtud del carácter permanente de la persona pública, no necesita ahorrar como sucede en la Economía Privada, para hacer frente a situaciones imprevistas, pues el Estado está — siempre en posibilidad de obtener ingresos extraordinarios, ya sea a través de impuestos que tengan ese carácter o bien por la contratación de empréstitos". (11)

Sin embargo esta última diferencia no tiene sustento económico pues si bien es cierto que jurídicamente un gobierno puede estar facultado para — establecer ingresos extraordinarios, contratar empréstitos e inclusive aumentar el circulante a través de la emisión de papel moneda para hacer frente a situaciones imprevistas; lo es también el hecho de que existen leyes económicas que no pueden ser violadas sin causar graves daños a la economía de una nación. Debemos reconocer que la falta de apego a estas leyes inviolables por quienes manejan las finanzas públicas ha dado como consecuencia que los países vivan períodos de crisis tan profundas que muchas veces lleguen a producir estallamientos sociales.

1.5 DESARROLLO HISTORICO.

Desde sus orígenes el hombre por naturaleza ha buscado satisfacer sus necesidades a través de distintos medios. Como miembro de una colectividad se dió cuenta que estas eran compartidas por los demás integrantes de la misma y comprendió que para satisfacerlas no bastaba su participación individual, sino que se requería de la participación de todos.

Al configurarse el Estado tal y como lo concebimos en la actualidad, a éste le quedó encomendada entre otras la tarea de velar por la satisfacción de las necesidades colectivas. Para estar en posibilidad de cumplir con este fin, el Estado se ha visto obligado a llevar a cabo una actividad encaminada a la gestión de intereses económicos y a la administración de los recursos de igual naturaleza.

Esta actividad que tiene gran importancia y trascendencia en el desarrollo económico, político y social de los Estados Modernos, se la ha denominado "actividad financiera del Estado" o "finanzas públicas". Sin embargo para poder estudiar el desarrollo histórico de las mismas habremos de referirnos a los antecedentes del gasto público pues lo que actualmente se entiende como finanzas públicas no es la misma actividad que como tal desarrollaba el Estado en sus orígenes; es así que en el desarrollo histórico del Gasto Público dos fenómenos han tenido gran relevancia: las guerras y el crecimiento de las funciones del Estado.

De los textos consultados hemos elegido el Artículo de Seligman de la Enciclopedia de Las Ciencias Sociales para narrar el desarrollo histórico de estos por considerarlo el más completo.

Así en las primeras etapas del desarrollo político, la guerra fue casi la única causa del gasto público. Después conforme decrecieron las guerras en número y crecieron en magnitud e intensidad, se requirió de mayores erogaciones. Hasta la fecha, los gastos relacionados con la preparación, conducción y consecuencias de la guerra, reclaman en muchos países la mayor parte de los fondos públicos. Pero de mayor trascendencia es la continua expansión de las funciones del Estado. En el desarrollo de este fenómeno se pueden distinguir cuatro etapas:

- 1) La etapa de contención que es cuando la actividad del Estado se dirige a subsanar los daños o consecuencias causadas por una guerra, hambre, peste, incendio o una inundación, etc.
- 2) La etapa preventiva, cuando el Estado presta su atención a métodos más costosos de prevención. Mejor transportación y graneros ayudan a prevenir las hambrunas; las presas reducen la posibilidad de probables inundaciones.
- 3) La etapa de mejoramiento, que se da cuando los servicios existentes se mejoran. Se rehabilitan las calles y carreteras, se mejoran las facilidades hospitalarias y las condiciones de las prisiones, etc.
- 4) La etapa de la creación o construcción, se da gran importancia a nuevas actividades del Estado mas que al mejoramiento de las ya existentes. Se caracteriza por los dispositivos calculados para engendrar nuevas institu-

ciones económicas y sociales.

Cada etapa sucesiva superimpuesta sobre aquella que le precede, señala otro paso en la transición de los órganos privados a los públicos por cuanto hace a la satisfacción de las necesidades colectivas; de la autoprotección a la fuerza policiaca; del arbitraje particular a los tribunales de justicia; de las escuelas privadas a las públicas; de las clínicas privadas a los enormes hospitales públicos; de la caridad individual a la seguridad social, etc.

Este desarrollo de la actividad financiera del Estado es más fácil — comprenderlo en diferentes épocas de la historia. En la Grecia Clásica, los gastos públicos eran destinados principalmente para el ejército y la armada, para el sostenimiento de la religión, para el mantenimiento de los edificios públicos, para la supervisión del comercio y como previsión para juegos y — festivos. Los ingresos provenían del dominio público, incluyendo las minas de plata, de los trofeos de guerra, de multas y tributos, derechos y peajes de la combinación de cargas y honor para las clases más ricas conocidas con el nombre de liturgias y trieraracas. Sólo en casos excepcionales los — griegos acudían a la imposición de impuestos directos. El crédito público — era desconocido, el presupuesto primitivo en extremo y la organización fiscal reducida a sus elementos más simples.

En Roma el crecimiento de las finanzas públicas se mantuvo acorde — con el desarrollo milenarío de una comunidad pastoral hasta convertirse en — un imperio mundial. En las etapas finales los gastos públicos alcanzaron —

una magnitud similar a la de los tiempos modernos. En ese entonces los tributos de la República y el dominio público hicieron innecesario mantener el — "tributum civile" o impuesto sobre la propiedad. Las necesidades del imperio junto con la desaparición del dominio, fueron las responsables de la introducción de derechos y peajes, impuestos indirectos, impuestos mortuorios, una — gran gama de impuestos sobre la tierra y el comercio y finalmente las cargas locales conocidas como "munera". La principal diferencia con los tiempos modernos consistía en la ausencia de crédito público y de un presupuesto.

En la monarquía Anglo-Sajona por ejemplo, los gastos públicos estaban reducidos a proporciones insignificantes, los escasos ingresos provenían — principalmente de los privilegios reales, que poco a poco se transformaron — de regalos a pagos por protección y servicios. Bajo los regímenes feudales — cuando los gastos se destinaban primordialmente para propósitos de guerra, — los ingresos provenían del dominio, de la tenencia feudal y de las multas. — Sin embargo en las ciudades medievales, el incipiente desarrollo de una econo-
mía de mercado y la concentración de grandes poblaciones produjeron condicio-
nes favorables para el surgimiento de impuestos directos, el crédito público
y una organización fiscal más efectiva. Bajo la monarquía absoluta, con sus
requerimientos de mejor comunicación y control más unido, las prerrogativas —
fiscales se centraron en la concesión de monopolios, la venta de cargos públi-
cos y la lotería; mientras los derechos, peajes e impuestos indirectos crecían
aceleradamente y los tributos feudales se transformaron en un impuesto ge-
neral sobre la propiedad. En los estados alemanes industrialmente menos desa-
rrollados, el dominio público y las empresas del Estado todavía producían —
gran parte de los ingresos públicos.

En Francia la persistencia de los tributos feudales y exenciones reales, la extravagancia de la corte y el mal uso del crédito público fueron en gran parte los responsables de la revolución, que buscó entre otras cosas realizar los principios de igualdad en el pago de impuestos, la creación de un - presupuesto y el desarrollo de una moderna organización fiscal. Con el advenimiento de los estados constitucionales en el siglo XIX los gastos para propósitos económicos y sociales incrementaron, pronto las finanzas locales compitieron con los gastos del gobierno central. Los peajes y alcabalas disminuyeron y se dió mayor énfasis a los impuestos directos. Los impuestos generales sobre la propiedad desaparecieron, las contribuciones sobre la tierra y - los negocios en cargas "in rem", el impuesto sobre productos del trabajo apareció, el crédito público adquirió importancia y se desarrolló el presupuesto.

El siglo XX presenció en casi todas partes el triunfo de la revolución industrial y la democratización de la sociedad, acompañadas por un cambio en la concepción de las funciones del Estado y un nivel creciente de moral política. El resultado fue la expansión de las funciones del Estado, constante incremento del gasto público, el uso del crédito público para propósitos pacíficos, refinamiento de la administración fiscal y el ajuste de los impuestos a las demandas de una progresiva conciencia social. Finalmente la Guerra Mundial y sus consecuencias extendieron el ámbito de acción del Estado como una - fuerza creadora en el proceso social, introduciéndose en un nuevo período de actividad fiscal y obligación cívica.

Desde épocas más antiguas se prestó alguna atención a los conceptos - fiscales. Los escritores griegos se limitaban a la descripción de las condi-

ciones de aquella época como en "Las Maneras y Medios para Aumentar los Ingresos de Atenas" de Xenofonte, con las cartas de Aristóteles y Platón hay menciones sobre el principio de igualdad tributaria obligatorio o la elección entre propiedad y producción como criterio impositivo. En Roma la discusión era más restringida siendo limitada fuera de las consideraciones administrativas, a menciones sobre la necesidad de moderación en la imposición de cargas públicas y a la interpretación de la facultad impositiva del Estado.

Con el advenimiento de la edad media y la aparición de los impuestos directos, la discusión sobre cuestiones fiscales cobró mayor interés. Los Teólogos en esta etapa escribieron sobre los nuevos problemas en relación a los ingresos, los gastos y el crédito público, pero muy en particular sobre la justificación moral de nuevos impuestos. Estas discusiones se llevaban a cabo por los Escolásticos, los Canonistas y los Moralistas. Entre los Escolásticos podemos mencionar a Santo Tomás de Aquino, quien en sus tratados sobre ingresos públicos se oponía a los préstamos y sólo justificaba los impuestos como medida de emergencia. Entre los Canonistas destacaron los más importantes, Hostiensis y Durandus en el siglo XIII, Andreae y Oldradus en el XIV y Nicolás Tedeschi en el XV. De los Moralistas podemos mencionar a Raymundo de Penaforte en el siglo XIII, Astesano, Bartolomeo y Enrique Langestein en el XIV, Juan Nider y Tomás de Vio en el XV.

En la discusión sobre justicia fiscal los Teólogos comprendían cuatro divisiones: la "causa efficiens" o la potestad de imponer impuesto; la "causa formalis", o los límites de la facultad impositiva y el criterio de la habilidad para pagar, comprendiendo el significado de igualdad y modera-

ción; y la "causa materialis", o las personas o cosas sujetos de impuestos.

Posteriormente aparecieron los Legalistas quienes trataron principalmente con los problemas prácticos, la extensión de las prerrogativas fiscales, los límites de los impuestos extraordinarios, la clasificación de los impuestos, los derechos relativos de los gobiernos locales, estatales e imperiales, la justificación de las exenciones fiscales y los problemas sobre doble tributación. Entre los Legalistas del siglo XIV podemos mencionar a Guillermo de Cugno, "Tractatus de Muneribus", y Baldo de Ubalde, "De Exemptio nibus". En el XV a Juan Bertaquino, "De Gabellis, Tributis et Vegtigalibus". En el XVI a Julio Ferretti, "De Gabellis, Publicanis, Muneribus et Oneribus".

Finalmente aparecen en el siglo XV dos Estadistas y dos Filósofos Políticos para quienes su principal preocupación es la inalienabilidad del dominio público, la superioridad del tesoro sobre los empréstitos, el arrendamiento de los ingresos públicos y el límite de los impuestos ordinarios. Entre estos podemos citar a Franceses Patricius y a Neupolita Diomede.

El debilitamiento del feudalismo en el siglo XVI y el surgimiento del capitalismo en el siglo XVII da lugar a que haya lo que en el campo de la economía conocemos como mercantilismo mientras que en el campo de las cuestiones fiscales apareciera lo que denominamos ciencia de las finanzas. Ambos reflejos del concepto de riqueza y poder.

En el siglo XVI Juan Bodino, dedicó a las finanzas uno de sus seis libros de "La República" (1576). El propuso tres principios de finanzas: - Seguir un método sabio para la obtención de ingresos, gastarlos con prudencia y ahorrar parte para el caso de una futura necesidad. A pesar de que había hincapié en las ventajas del dominio público y del tesoro sobre los empréstitos, de mala gana concedía la posibilidad de hacer uso del crédito público en los momentos de crisis.

En el siglo XVII la consolidación del poder monárquico y el surgimiento de una economía nacional estimularon discusiones más avanzadas sobre la materia. En Francia Jean de Boaufort, René Laurent y Lazare Ducrot escribieron importantes tratados. En Inglaterra problemas fiscales fueron públicamente conocidos por los abusos de los Estuardo y por las consecuencias económicas de las dos revoluciones. En este período destacaron escritores como Thomas Hobbes, quien formuló la teoría cambiaria de las finanzas públicas, - o sea declaró que la dependencia en el dominio público era inútil, proclamó que los gastos públicos eran una mejor norma de poder que la riqueza y sostuvo la impracticabilidad de un límite definitivo en los gastos del gobierno. Sir William Petty escribió el primer tratado general sobre finanzas públicas en el que hizo mención de los decadentes impuestos sobre la propiedad.

A finales del siglo XVII aparecieron las importantes contribuciones de John Locke y de Charles Davenant. El primero estudió los problemas de incidencia especialmente del impuesto sobre la tierra y el segundo las cuestiones de las finanzas de guerra.

El siglo XVIII presenci6 tres significativos avances en las finanzas p6blicas. Primero se cre6 una verdadera ciencia fiscal como resultado del - an6lisis te6rico de los Fisi6cratas y de la descripci6n clasificatoria de -- los Cameralistas. Segundo, Adam Smith aplic6 a las finanzas p6blicas algu-- nas de las importantes conclusiones de su nuevo tratado de cuestiones econ6micas. Tercero, el advenimiento de la Revoluci6n Francesa cre6 una literatu ra fiscal que no ha sido a la fecha igualada ni en rango ni en profundidad.

A pesar de que Francia era el primer pa6s europeo, sufr6a de excesos fiscales agravados progresivamente, lo que consecuentemente di6 lugar a que se propusieran reformas. Trabajos como el del Fisi6crata Francisco Quesnay se consideran grandes contribuciones pues se ocuparon de aplicar el nuevo -- an6lisis econ6mico a los efectos de la imposici6n. Sin embargo la actitud generalizada hacia el gobierno, apuntaba a la minimizaci6n del cr6dito p6bli co.

En Alemania los esfuerzos durante la recuperaci6n de la guerra de - los treinta a6os, fueron causantes de la consolidaci6n del Estado y de la - formulaci6n de preceptos administrativos. La necesidad de elaborar princi-- pios para estos preceptos di6 lugar a la creaci6n de una ciencia policiaca o cameral por Johann Georg Leib, Theodor L6dwig y Julius Bernhard.

En Inglaterra la aparici6n del libro "La Riqueza de las Naciones" - de Adam Smith en 1776, constituy6 un hecho de gran importancia en el estu-- dio de la econom6a y por ende de las finanzas. Dicha obra domin6 el pensa--

miento inglés por más de cien años. En él se tratan temas relacionados con el gasto público, limitando la actividad gubernamental virtualmente a la defensa, justicia, educación y al cuidado de las carreteras y da cuenta de su creciente importancia fiscal. Entre sus más importantes disertaciones podemos mencionar su descripción de los impuestos inútiles, de los males de la recaudación de impuestos, los abusos y destructivos impuestos sobre el trabajo del campo y de la "miserable política".

En el siglo XIX David Ricardo aplicó sus teorías de distribución a un tratamiento más minucioso sobre gravámenes y alcanzó un análisis más profundo sobre crédito público. John Stuart Mill dió nuevos bríos a la teoría de la facultad a través de su doctrina de "igual sacrificio".

En los Estados Unidos David A. Wells se dedicó a tratar problemas prácticos referidos principalmente a las consecuencias de la guerra financiera.

El siglo XX se distingue por dos hechos significantes: la pérdida de la influencia de la escuela clásica y el reemplazamiento del principio de "Laissez Faire" por nuevas concepciones de economía social; la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión, revolucionaron la importancia relativa de la economía privada y pública. El resultado de estos dos hechos fue la aceptación de la autonomía de la Ciencia Fiscal y de una más amplia investigación de la relación entre los sistemas fiscales y las condiciones fundamentales de la economía y del progreso social. Entre los más notables tratadistas del primer cuarto del siglo, podemos mencionar a Hugh Dalton y a A. C. Pigou en In-

glaterra, a Luigi Einaudi y a B. Griziotti en Italia, a Gastón Géze y a E. - Allix en Francia, a Von Heckel, Walter Lotz y Wilhelm Gerloff en Alemania y a T. S. Adams y R. M. Haig en los Estados Unidos.

Entre los temas que actualmente ocupan la atención de los escritores contemporáneos están: El carácter general de la Economía Pública, problemas de clasificación, los logros relativos a la fijación de precios derechos e impuestos, la naturaleza de los impuestos causi-privados y la elección entre los principios de las utilidades, los costos y los servicios gratuitos; la extensión del gobierno dentro del campo de las empresas privadas y las condiciones de control contra la administración; los aspectos administrativos del presupuesto y la naturaleza técnica de la deuda pública; la diferencia entre crédito para la guerra y para propósitos pacíficos; y la extensión del Gasto Público.

En el campo de los impuestos que se ha convertido en la parte más importante de la ciencia fiscal, los problemas principales son los aspectos fiscales contra los sociales; la medición de la capacidad impositiva; los gravámenes y sus efectos sobre la producción, el ahorro, la inversión y la distribución; la interpretación de las reglas impositivas; concentración en oposición a la difusión en impuestos indirectos; la doble tributación en las finanzas nacionales e internacionales y la coordinación de ingresos federales, estatales y municipales. (12).

2. POLITICA FISCAL.

La Política Fiscal el principal instrumento mediante el cual los gobiernos tratan de lograr un elevado nivel de la actividad económica, se puede definir de manera simple como "el conjunto de medidas de política económica que supone la utilización de los instrumentos específicos de la hacienda pública (finanzas públicas)". (13). Esto es, "La Dirección gubernamental de la Economía mediante la variación del volumen y contenido de los impuestos, deuda pública, gastos público, fondos gubernamentales, etc.". —

(14). Paul Samuelson por su parte considera que se debe entender como "política fiscal positiva, aquella que configura los impuestos y el gasto público de tal manera que a) ayuden a amortiguar las oscilaciones del ciclo económico y b) contribuyan a mantener una economía creciente con un elevado nivel de empleo y libre de inflaciones o deflaciones de demanda excesivas".

(15).

Aún cuando la política fiscal ha existido desde que existen los gobiernos, esta no siempre ha ocupado el importante papel que hoy día desempeña en los acontecimientos económicos nacionales, sino que por el contrario, ha jugado un papel cambiante dentro de la historia. Por ejemplo dentro de la etapa del capitalismo primitivo (siglo XIX), cuando hubo que hacer frente al "problema de lograr un volumen de ahorros adecuados a las necesidades de la economía rápidamente expansiva. La dinámica del crecimiento de la población y del progreso técnico, sirvieron de estímulo a la libertad de empresa y la iniciativa privada. La política fiscal procuraba eliminar, hasta donde fuera posible, su interferencia con el funcionamien-

to de la economía capitalista privada. El ideal de Jefferson en los Estados Unidos y el de Gladstone en Inglaterra tendía por igual a reducir al mínimo las funciones de los gobiernos, en tal forma que el ciudadano pudiese gastar el ingreso total disponible en fines de consumo, inversión o cualquier otro que estimara conveniente. . .

Las funciones públicas eran consideradas como un mal necesario. Los impuestos eran gastos "improductivos" que representaban un desperdicio desafortunado en el proceso productivo, y los bienes y servicios disfrutados por los ciudadanos podrían aumentarse mediante una reducción en los impuestos. - Toda política fiscal sana exigía dos cosas: 1) La reducción de los gastos - públicos a su límite mínimo y 2) un sistema de impuestos que alterara lo menos posible los precios, inclusive los de los factores de la producción, dejando intacta, como ocurriría en una sociedad libre de impuestos, la distribución relativa de los ingresos." (16).

A principios de siglo XX y antes de los años treinta, en que la política fiscal comenzó a asumir un papel destacado en el pensamiento económico, en la controversia económica y en la política económica, ni la teoría ni la práctica fiscal tenían como "objetivo primordial el mantenimiento de un elevado nivel de empleo y la estabilización de la tasa de crecimiento del producto nacional total. El pensamiento económico y la política general estaban entonces mucho menos preocupados que en la actualidad por el problema del empleo, centralizando más su atención en problemas de crecimiento a largo plazo, eficiencia en el uso de los recursos y equidad en la distribución

de la renta".. La atención en el crecimiento económico antes de la Gran Depresión sobre Política Fiscal, se centraba más que en sus consecuencias en relación con el nivel de producción a corto plazo, con la distribución del producto total entre usos alternativos. Se consideraba que las principales consecuencias de la política fiscal eran sus efectos sobre la distribución del producto entre consumo e inversión, y la distribución del producto entre usos privados y públicos. Esta idea llevó a los economistas anteriores a 1930 a defender el presupuesto equilibrado como un principio básico de la política fiscal pues consideraban, por un lado necesaria la exigencia de que el Gasto Público se financiara mediante impuestos para prevenir un exceso del mismo, ya que se creía que el ciudadano era una especie de comprador de servicio público que obtenía la cantidad justa cuando adquiría aquella que estaba dispuesta a pagar en impuestos. Por otro lado consideraban que "si el gasto público era superior a los ingresos tributarios, el déficit habría que financiarlo recurriendo al crédito. El crédito público absorbería parte del ahorro privado de la nación, que por tanto, no podría utilizarse para financiar la inversión privada. La inversión sería menor que si el presupuesto hubiera estado equilibrado, y en consecuencia también sería menor la tasa de crecimiento económico". (17).

Pronto estas ideas se probaron erróneas y de poca utilidad en los momentos de crisis. Cuando las devastadoras depresiones resaltaron el problema de la inestabilidad de los negocios, la política económica se vio obligada a cambiar su objetivo de lograr mejores niveles de vida, para fomentar la estabilidad y la seguridad. La Gran Depresión obligó a que se realizaran enormes gastos en ayuda de los desocupados. "Se incurrió en estos gastos en

la creencia de que serviría al doble propósito de aliviar la situación de los desocupados y remediar al mismo tiempo la depresión, viéndose en esta forma - la política fiscal obligada a servir de instrumento compensador, más por accidente que por intención". (18).

Con la publicación de la obra "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero" en 1936 por John Maynard Keynes se revoluciona el pensamiento en relación con la política fiscal. El nuevo análisis se centró inicialmente en los efectos de las variaciones del gasto público, suponiendo da dos los impuestos. Se insistía en los efectos estimulantes del 'gasto con - déficit', es decir, de un gasto público no cubierto por los ingresos tributarios. Se demostró que en ciertos supuestos el aumento de la renta nacional resultante de un aumento del gasto con déficit sería un múltiplo del aumento del mismo. Se consideró que el aumento del gasto público hacía inicialmente que aumentaran las rentas privadas por una cantidad igual. Los receptores decían de una renta privada adicional se sentirán motivados a gastar más, lo que generará más renta para otros, que a su vez gastarán más, y así sucesivamente, dentro de un proceso multiplicador cuyos límites dependen de la proporción de la renta adicional que el público gaste. (19).

2.1 PAPEL MODERNO DE LA POLÍTICA FISCAL.

2.1.1 Objetivos

En la actualidad después de un profundo proceso evolutivo, es obvio

que la política fiscal no tenga un objetivo que denomine sino que por el contrario se plantea diversos fines, que en muchas ocasiones son contradictorios creando conflictos y fricciones entre sí. Es por ello que consideramos que son tres los campos en que podemos situar los principales objetivos de la misma: Estabilidad Económica, Desarrollo Económico y Redistribución del Ingreso.

a) La Estabilidad Económica: con la finalidad de contrarrestar los efectos de los auge y las depresiones (política anticíclica), representa un fin ciertamente complejo al tratar de aunar la pretensión de luchar contra el paro, que actualmente tiene un origen diferente a aquel contra el que se formularon las recetas keynesianas y que se deriva de diferentes causas, como es el de controlar la inflación, actualmente intensa, así como el equilibrio de la balanza de pagos.

b) El Desarrollo Económico: Este se puede alcanzar a través del aumento del nivel general de la renta real y la demanda, que algunos Economistas creen que exige un aumento a largo plazo en el gasto gubernamental; aun que otros creen que exige una política a largo plazo para la reducción de los impuestos para aquilizar los incentivos y ampliar la elección individual.

c) La Redistribución de la Renta: Se halla entre los objetivos prioritarios que ocupan la atención de la política fiscal, sobre todo como consecuencia de la creciente tendencia al logro del bienestar y de la alta valoración que, moral y socialmente se concede al principio de igualdad. -

Esto se logra a través de elevados tipos impositivos a los altos ingresos y a la riqueza, transfiriéndolos a otros mediante reducciones en los impuestos, subsidios y otros gastos gubernamentales, hasta el punto en que la debilitación de los incentivos al esfuerzo reduzcan la producción y el ingreso nacional.

Hay que tomar en consideración que "mientras la política fiscal estuvo limitada a conseguir el equilibrio anual entre el ingreso y el gasto, el campo para influenciar la economía mediante medidas fiscales, estuvo limitado. Con la aceptación en los años recientes de las ideas keynesianas - de que el gasto excesivo o deficiente en el sector privado de la economía - y de la acción gubernamental para contrarrestar la deflación o la inflación mediante déficits o superávits del gobierno, las posibilidades y el campo - de la política fiscal han quedado aumentadas.

2.2 INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL.

Los instrumentos de la política fiscal son los siguientes: Gasto Público, Impuestos, Empréstitos, Deuda Pública y Presupuesto.

Gasto Público.- Aunque este tema lo analizaremos en otro capítulo, es importante mencionar que a través de los gastos el gobierno libera fondos que se destinan tanto al crédito como al consumo. "En su mayor parte se liberan fondos destinados al consumo, como en el caso de los gastos ad-

ministrativos, de socorro, de obras públicas y la mayor parte de los gastos del programa de defensa nacional. Por medio de sus compras de bienes y ser vicios, el gobierno transfiere directamente fondos de consumo a los negocios y a los individuos. (20).

Por otro lado existe otro tipo de desembolso por parte del gobierno destinado a prestar dinero a través de instituciones de crédito establecidas por él. La extensión de estos créditos tiene el mismo tipo de efectos últimos sobre el ingreso nacional que los que tiene la compra directa de bienes y servicios por parte de éste, pues los fondos destinados al crédito aumentan la disponibilidad de capital y facilitan las condiciones en que los particulares lo pueden obtener.

Impuesto.- Este instrumento de la política fiscal es una de las formas más comunes de los gobiernos para allegarse de fondos. Como Harold H. Somers lo expresa:

"En el caso de las recaudaciones impositivas nos encontramos frente a una absorción de fondos por el gobierno, y en este caso debemos consi derar que los fondos utilizados pueden ser de dos tipos: En cierta medida, el proceso de imposición transfiere a la Tesorería fondos que en otra forma habrían de ser gastados en bienes de consumo, esto es verdad en cierto grado en el caso de los impuestos sobre las ventas y el impuesto sobre los ingresos de los grupos de bajos ingresos. Pero el impacto de ciertos im-

puestos es sobre los ahorros, que podrían haber aumentado la cantidad disponible de fondos para el crédito. Estas dos partes de la imposición tienen efectos diferentes sobre el ingreso nacional. La primera reduce directamente los gastos de los consumidores y el ingreso nacional, mientras que la segunda tiene sólo un efecto indirecto que operará a través de la disponibilidad de capital ofrecido por los receptores individuales de ingreso. Como resultado de este tipo de imposición, las condiciones en que se pueden conseguir préstamos puestos para inversiones privadas, se hace menos favorables de lo que hubieran sido en otra forma. Cuando el crédito bancario está libremente disponible, los efectos restrictivos que surgen de la absorción de fondos — destinados al crédito a través de la imposición pueden ser de muy poca importancia. La imposición pues supone una absorción de fondos destinados al consumo y una absorción de fondos destinados al crédito". (21)

Empréstitos.- "Cuando analizamos el problema de los empréstitos gubernamentales, nos encontramos con un caso más de absorción de fondos por el gobierno. Podría parecer que puesto que el dinero es obtenido en préstamo, los fondos ~~prestados~~ deben necesariamente ser fondos destinados al crédito. Pero si nos preocupamos más del uso de que se habría dado a los fondos si no se hubieran prestado al gobierno, entonces podemos ver en forma paradójica que no todos los fondos prestados al gobierno son necesariamente fondos destinados al crédito. En el caso de ciertos bonos emitidos durante la guerra, y en forma más clara en el caso de los ahorros obligatorios, el dinero prestado al gobierno habría sido gastado, al menos en cierta medida, en bienes de consumo. Si el dinero obtenido en préstamo por el gobierno — proviene de una restricción del consumo como resultado de cierta presión —

pública que acompaña a las campañas de empréstitos gubernamentales, los efectos son diferentes de aquellos que surgen cuando el dinero prestado proviene de una expansión del crédito o de ahorros que se habrían realizado de todos modos. El análisis ordinario del multiplicador da por supuesto que los empréstitos no tienen efectos de contracción o expansión. Pero pueden reducir el consumo privado y, según el Estado del sistema bancario, pueden desalentar la inversión privada. Por lo tanto, en el caso de los empréstitos como en el de los impuestos, debemos considerar separadamente la absorción de fondos destinados al consumo y la de fondos destinados al crédito" (22) Esto no es del todo falso en el caso de los empréstitos celebrados con países extranjeros pues los efectos a que hemos hecho mención se aplican más bien en aquellos, que en el país adquiriente.

Deuda Pública.- "No hay que pasar por alto la liberación de fondos que se efectúa a través de la amortización de la deuda y que se lleva a efecto incluso en el caso en que existe un incremento neto constante de la deuda. El pago del principal de la deuda (Los intereses se consideran como parte de los gastos públicos corrientes) puede parecer entrañar sólo una liberación de fondos destinados al crédito. En la mayoría de los casos esto es cierto, puesto que los fondos pagados por el gobierno al retirar la deuda, probablemente irán a engrosar el mercado de capitales por medio de la compra de bonos; pero en ciertos casos los bonos gubernamentales representan un programa definitivo de ahorros por parte de los individuos, en el que el retiro de los bonos significa la culminación de ese programa y por lo tanto, es de esperar que el dinero se gaste junto. El pago de los bonos que fueron vendidos durante la guerra usando de la pre-

sión pública u obligatoriamente tendrá el mismo efecto de estimular los gastos de consumo. En general, el pago de la deuda tiende a estimular el consumo en la misma medida que los empréstitos obtenidos por el gobierno hayan -- tendido a reducirlo. El pago de la deuda puede entonces considerarse que supone una liberación de fondos destinados al consumo a la par que de fondos destinados al crédito". (23) En este caso el comentario aplicado al párrafo que antecede es de igual manera válido. Si bien es cierto que los párrafos anteriores no reflejan la realidad en cuanto al manejo financiero de la deuda externa y su pago, por el contrario si nos permiten de una manera más simple explicar el funcionamiento individual de los instrumentos de la política fiscal.

Presupuesto.- Este instrumento de la política fiscal se analizará a fondo en el siguiente capítulo, aunque vale la pena mencionar que este es un plan financiero que permite prever los ingresos (impuestos, empréstitos, deuda pública) y el gasto público para un período de tiempo determinado, -- que en nuestro país es de un año.

CITAS CAPITULO I

- (1) Ortega, Joaquín B. Apuntes de Derecho Fiscal, P. 1
- (2) Witker, Jorge. Derecho Económico, P. 112
- (3) Giannini, Aquiles. Instituciones de Derecho Tributario, n.1
- (4) De la Garza, Francisco. Derecho Financiero Mexicano, pp. 5 y 6
- (5) Sainz de Bujanda, F. Hacienda y Derecho, Vol. 1, p. 31
- (6) Flores Zavala. E. Elementos de Finanzas Públicas, p. 9
- (7) Nitti, F. Principios de las Ciencias de las Finanzas.
- (8) Pugliese, M. Instituciones de Derecho Financiero, p. 19
- (9) Flores Zavala E. Op. Cit. p. 11
- (10) De la Garza, Francisco. Op. p. 17
- (11) Flores Zavala E. Op. p. 19
- (12) Seligman, E. Enciclopedia de las Ciencias Sociales, Vol. 12 pp. 637 a 646
- (13) Enciclopedia de Economía ORBIS, Fasc. 19 p. 62
- (14) Diccionario de Economía ORBIS, p. 428
- (15) Samuelson, Paul. Economía, p. 379
- (16) Hansen, Alvin. Política Fiscal y Ciclo Económico. p. 101
- (17) Stain, Herbert. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Vol. 8 p. 339
- (18) Hansen, Alvin. Op. Cit. p. 102
- (19) Stain, Herbert. Op. p. 341
- (20) Somers, Harold . Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, p. 541
- (21) Somers, Harold , Op. Cit. p. 542
- (22) Somers, Harold. Op. Cit. p. 542 y 543
- (23) Somers, Harold. Op. Cit. p. 543

CAPITULO SEGUNDO

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y DE EGRESOS, Y GASTO PUBLICO.

1. ¿QUE ES EL PRESUPUESTO?.

Frente a todos los individuos u organizaciones existen límites económicos en relación a los objetivos que persiguen y por ello se encuentran en la necesidad de elegir las alternativas más convenientes para la realización de sus fines, debiendo para ello, llevar a cabo una serie de previsiones sobre los ingresos y egresos que se registrarán en un período futuro como resultado de las decisiones planificadas que adopten sobre sus operaciones de inversión y distribución.

La consignación numérica de estas previsiones se materializa a manera de plan financiero en un documento contable que recibe el nombre de "Presupuesto". Lo anterior es aplicable tanto a las empresas y familias como para el sector público; sin embargo, en virtud del tema del que nos ocuparemos es el "Presupuesto del Sector Público". El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que éste debe atender, procurándose los recursos indispensables.

"La palabra "Presupuesto" (budget) es un término del argot del siglo XVIII Bougette o sac papier, que originalmente era el portamonedas público, que servía para recibir los ingresos u obtener las sumas que gastaría el Estado" (1)

Existen numerosas definiciones en relación al "Presupuesto", que en su sentido tradicional se ha definido como "el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubrirán aquellos gastos provenientes de los particulares y de sus propios recursos". (2)

Para Pedro Muñoz Amate, "el Presupuesto es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros. En consecuencia, el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales en función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo". (3)

La Enciclopedia Práctica de Economía ORBIS, define el presupuesto como "el plan financiero o resumen sistemático de las previsiones de ingreso y gastos públicos para un período de tiempo determinado, generalmente de un año". (4)

Para René Storum el presupuesto se puede describir como "el documento oficial que contiene un plan, preliminarmente aprobado por el Ejecutivo, de ingresos y gastos públicos". (5) Que constituye el documento más importante para establecer la administración de los aspectos financieros del Estado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha determinado que el -- presupuesto constituye la totalidad del gasto del gobierno y el dinero que es necesario para financiarlo.

Por su parte, Andrés Serra Rojas ha definido el presupuesto como -- "el acto legislativo anual, por el cual son previstos y autorizados los ingresos anuales del Estado y de otros servicios que las leyes subordinan a -- las mismas reglas".

De las definiciones anteriores se desprende que el Presupuesto es un plan financiero que contempla los ingresos y gastos públicos del Estado y -- los objetivos que en materia de política económica y social, éste se haya fi jado para un período de tiempo determinado.

1.1 DIFERENCIAS ENTRE EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO Y EL DE LAS FAMILIAS O EMPRESAS.

"Las diferencias básicas entre los presupuestos de los distintos -- agentes económicos habrá que buscarlas en la diversa naturaleza de estos. - Desde esta perspectiva podemos destacar ante todo, dos propiedades entrelaza das del presupuesto estatal que no se dan en los presupuestos de otros agentes económicos: a) Es un elemento o parte integrante de la actividad políti ca del país; b) Está formado por un conjunto de ingresos y gastos que afec tan directamente a toda una colectividad de una nación.

El primero de estos aspectos determina que las decisiones presupuestarias se desarrollen de acuerdo con los procedimientos políticos y administrativos propios del Estado. La segunda característica implica que en la elaboración del presupuesto converjan las presiones o influencias de los distintos grupos sociales, siendo el documento presupuestario el resultante final de una estrategia de acción colectiva".

1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO.

"Se dice que el concepto y la idea de "Presupuesto", nació en Inglaterra, en virtud de la existencia de un sistema que obligaba al Ministro del Tesoro (Poder Ejecutivo) y quien además tenía la responsabilidad de realizar un programa o plan financiero de gastos e ingresos y enviarlos para su aprobación a la Asamblea representativa de la nación (Parlamento). Esto significaba que ninguna carga financiera sería impuesta a la población, sin su consentimiento, manifestada en forma expresa por la Asamblea de Representantes.

"Esta aceptación fue convertida por el Rey Juan en ley escrita en la Carta Magna de 1217, en cuyo artículo 12 establece que ningún pago o ayuda sería impuesto en el reino excepto por su Asamblea de Representantes". Sin embargo, el poder del Parlamento fue violado por varios soberanos en varias épocas, lo que provocó que en el año de 1642 una guerra civil, y una revolución en 1688, que culminó el año siguiente con la elaboración de un documento denominado "Bill of Rights", en el que se estableció que al Parlamento correspondía en forma exclusiva la autorización de los gastos y el co

bro de los impuestos. Posteriormente se estableció la llamada "Lista Civil" en la que se separaron los gastos de la Corona de los del Estado, quedando los primeros limitados a un monto específico.

En 1787 se aprobó el "Acta de Consolidación de Fondos", que significaba un registro completo de todos los ingresos y gastos del Estado, y que asentó las bases para la contabilización de los recursos públicos, dando así origen a un completo estado contable de las finanzas.

En el año de 1822, el Ministro del Tesoro presentó al Parlamento un documento, para su conocimiento y acción correspondiente, siendo así como el presupuesto inglés, con todas sus formalidades hizo su aparición.

En Francia, en donde las decisiones sobre el presupuesto son tomadas por el Gabinete, del que forma parte el Ministro de Hacienda, y en donde la Asamblea Nacional está facultada para reformar, aumentar, disminuir, etc. los gastos e ingresos y además sus decisiones son inmutables, fue la revolución la que provocó que el principio de control parlamentario sobre las finanzas se expandiera por todo el mundo. El decreto del 17 de Junio de 1789 que señalaba que ningún impuesto podría ser establecido sin el consentimiento de la nación, fue el que inició el control de los ingresos llegando a formar parte fundamental de la Constitución Francesa.

Desde 1815 el gobierno francés presentaba ante la Asamblea el proyecto de presupuesto, que al ser aprobado se transformaba en el Acta Financiera del Año. A este procedimiento se encontraban vinculadas cuatro condiciones: La anualidad, su aprobación anterior al año fiscal al que se aplica, además el presupuesto debía englobar todas las necesidades financieras para dicho año, y además se establecía que ninguna parte de las entradas estaría destinada a propósitos definidos, sino que todo el ingreso debía formar parte de un fondo consolidado, y los egresos debían ser tomados del mismo.

Fue hasta el año de 1921, cuando llegó a los Estados Unidos el sistema de Presupuesto de Gastos e Ingresos. El por qué el presupuesto no fue usado con anterioridad en los Estados Unidos lo expresa A. Smithies, al señalar que las prácticas administrativas habían hecho que el Congreso controlara al Ejecutivo para asignaciones altamente especificadas, mejor que por consideraciones basadas en un buen planeado proceso presupuestal, la segunda razón que expresa, es que durante el siglo XIX los ingresos arancelarios en los Estados Unidos fueron más que suficientes para cubrir los gastos del gobierno.

El Presupuesto de los Estados Unidos de 1921, denominado "Decreto sobre Presupuesto y Contabilidad", aprobado por el Congreso el 10 de Junio de ese año, contenía tres aspectos principales: La creación de la Oficina del Presupuesto; la obligación presidencial de formular y presentar para su aprobación por el Congreso, un presupuesto; y la creación de la Oficina General de Contabilidad Gubernamental, a las Órdenes del Contralor General.

En 1937, la Comisión Presidencial de Administración propuso un decreto de organización que trajo como consecuencia el establecimiento de la Oficina Ejecutiva del Presidente, creándose además otros dos organismos: El -- Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Asesores Económicos, que tenían intervención en la formulación del Presupuesto. Posteriormente la Oficina Ejecutiva del Presidente se amplió a cinco divisiones: La División de Estimaciones, que ejercía la función tradicional de la preparación del presupuesto; La División de Administración para efectuar las funciones administrativas de la oficina; La División Fiscal, que estudiaba el impacto económico del presupuesto, consideraba los aspectos económicos de programas particulares, realizaba estimaciones sobre tributos y redactaba el mensaje presupuestal; La División de Referencia Legislativa, que efectuaba la función que su nombre indica, y La División de Normas Estadísticas que cumplía funciones de coordinación de la información estadística gubernamental, y formulaba y contestaba cuestiones.

La Comisión Hoover (Comisión para la Organización de la rama Ejecutiva de Gobierno) en 1949 y 1950, presentó una serie de recomendaciones para subsiguientes reformas al Poder Ejecutivo, señalando como parte importante que la presentación del presupuesto debería basarse en actividades, proyectos y funciones, designándose como "Presupuesto Funcional" o por actividades, también "Presupuesto por Programas", considerándose esta presentación como obligatoria, pero sin excluir otras clasificaciones presupuestales". (6)

En nuestro país la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que entró en vigor en el año de 1935, en su artículo 28 definía el presupuesto como "La autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año, a partir del 1° de Enero". En el año de 1976 se derogó esta ley y se dejó atrás el antiguo sistema utilizado, mismo que consistía en la enumeración de las actividades que se autorizaba gastar a las autoridades, ordenadas por objetos de gasto, importando poco su influencia en la economía del país, adoptándose la implantación del presupuesto por programas, mismo que se plasmó con la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, - vigente a partir del año de 1976.

En el año de 1954, se inició el estudio para la modificación del sistema presupuestario, cuando Rafael Mancera, Subsecretario de Hacienda, expuso las ideas en torno al presupuesto, como instrumento de ajuste a la economía general y como mecanismo de redistribución del ingreso apuntando la conveniencia del presupuesto programático, y estableciendo una nueva clasificación funcional y por actividades del presupuesto, al lado de la clasificación tradicional del presupuesto por ramos". (7)

"En el año de 1974, el presidente Luis Echeverría dió instrucciones para que se iniciaran labores con la finalidad de cambiar el sistema tradicional del presupuesto, por uno de transición, al que se llamó de orientación pragmática, ya que era un ensayo para la final adopción del presupuesto

por programas y actividades que deberfa establecerse al final de su sexenio. En Diciembre de 1976, se derogó la antigua Ley Orgánica del Presupuesto, Con tabilidad y Gasto Público, que significó la implantación general de la administración federal del presupuesto por programas". (8)

1.3 CAMBIOS IMPORTANTES EN EL SIGLO XX.

"En el año de 1933, en los Estados Unidos se introdujo un programa denominado "New Deal" con el propósito de hacer frente a la crisis económica de la época. Los dos principales objetivos de este programa eran la ayuda inmediata a los millones de desocupados que ya no podían contar con la caridad privada, y los planes a largo plazo para la recuperación de los negocios. El funcionamiento del New Deal, significó un basto crecimiento de la deuda nacional de los Estados Unidos, de forma que a finales de 1935, era del doble que siete años antes, en 1928-1929. Algunos economistas consideraron al New Deal como el primer ejemplo del tipo de acción que Keynes adujo posteriormente". (9)

El New Deal sin duda alguna, es un antecedente del manejo de muchas de las economías actuales, pero que crea un endeudamiento excesivo en muchos países de los llamados "en vías de desarrollo", como es el caso de México, - en los que el endeudamiento por un lado es un instrumento de reactivación económica, pero que si a la larga no se maneja con sumo cuidado, puede traer graves consecuencias tanto económicas como políticas a los países que operan en forma similar.

1.4 CLASIFICACION DEL PRESUPUESTO.

Todo presupuesto debe tener una clasificación de los gastos públicos, que facilite la formalización, ejecución y contabilización del mismo.

El presupuesto ha sido clasificado de muy diversas maneras, entre — las más importantes clasificaciones encontramos las siguientes:

" a) Presupuesto Funcional o por Actividades: Este tipo de presupuesto se proyecta a considerar lo que un Gobierno realiza a través de sus gastos, más que lo que adquiere con los recursos a su disposición, es decir, — que el presupuesto por actividades transfiere la importancia de los medios — útiles para cumplir sus programas al cumplimiento en sí mismo.

La clasificación tradicional del presupuesto común y corriente consiste en considerar las cosas que se adquieren vistas como objetos físicos, como una tonelada de cemento, un metro de varilla, de madera, etc. En la — clasificación funcional los elementos físicos necesarios son considerados como factores de la actividad, como elementos a los que se agrega el trabajo humano y entonces forman entidades útiles como productos finales, o como medios para continuar produciendo.

Esta es la importancia de la clasificación funcional, misma que va — creciendo en la medida en que lo hace la actividad gubernamental. La clasificación al tomar en cuenta los materiales comprados los relaciona con los —

productos finales del Gobierno, tales como número de estudiantes graduados, el número de enfermos atendidos, etc. La clasificación funcional al facilitar datos sobre producciones, provee evidencias sobre la actividad gubernamental, mismas que no pueden ser utilizadas a todos niveles de la administración pública, o sea, que nos permite conocer quién lo gastó y en qué se gastó. A través de dicha clasificación también pueden conocerse los actos tangibles realizados y su costo en dinero.

b) Presupuesto de Inversión: También se conocen como presupuestos de capital. Estos presupuestos de inversión, por medio de las técnicas de evaluación de proyectos, pueden ser aceptados jerárquicamente y conocida su contribución al incremento de la productividad.

Lo anterior hace que el presupuesto de inversión, que es un acto puramente gubernamental, puede, al ser conocido, dar incentivos para que el sector privado lleve a cabo proyectos, que al tender a la capitalización — del país contribuya al crecimiento del ingreso nacional". (10)

" c) Presupuesto por Programas: Esta clasificación nos permite la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector y permite la cuantificación de las metas programadas de los costos correspondientes de la actividad del gobierno. Para conocer los resultados de la — operación gubernativa es necesario agruparlos según programas, subprogramas, actividades y proyectos, los cuales pasan a ser una unidad y control de contabilidad del gasto público. La clasificación por programas sirve no sólo

para fijar el plan de trabajo anual, sino para la identificación de las metas a mediano plazo, y permite identificar dentro de cada programa las operaciones concretas a realizar.

Los programas pueden ser: a) de funcionamiento u operación, y son los destinados a la producción del servicio; b) de inversión y están destinados a producir servicios; c) los de financiamiento que incluyen las transferencias destinadas a fincar consumos e inversiones del Gobierno o del sector privado.

Los planes pueden ser generales o sectoriales, los que se desglosan en segmentos más pequeños que se llaman programas, y estos se abren en actividades y proyectos, los que dentro de un plan tienen un costo que es necesario calcular estableciendo un presupuesto anual". (11)

1.5 NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO.

"La doctrina ha discutido mucho en relación a si el presupuesto de egresos tiene el carácter de acto legislativo tanto en su aspecto formal como en su aspecto material. Gran parte de la discusión en la doctrina extranjera ha surgido con motivo de que el acto del presupuesto comprende no sólo los egresos (como ocurre en México), sino también los ingresos.

En México, Fraga expone que para poder llegar a una conclusión sobre el particular, es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto. Los efectos del Presupuesto de Egresos, según Fraga son los siguientes:

- a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectue la inversión de los fondos públicos.

- b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas — que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.

- c) El presupuesto consecuentemente produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para — disponer de esos fondos.

- d) A su vez el presupuesto es la base y medida para determinar una — responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que — contiene.

El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son corolario los demás, es el que en realidad viene a dar la clave para la solución del — problema que tenemos planeado. Otorgar una autorización no es otra cosa —

sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior.

"Tan es esto exacto, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro Órgano del Estado que no sea el Ejecutivo, esto porque de acuerdo con nuestro régimen constitucional, dicho Poder es el componente para el manejo de los fondos públicos".

"No puede por tanto, decirse que la Cámara por medio del presupuesto, de nacimiento a una situación jurídica general; condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a este se reconocen".

Por nuestra parte consideramos que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en el Derecho Mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material".

(12)

"Los principios que se refieren a la naturaleza jurídica del presupuesto, son a saber los siguientes:

1) Universalidad; 2) Anualidad; 3) Unidad; 4) Especialidad.

Algunos autores modernos además mencionan los siguientes:

5) Planificación; 6) Previsión; y como requisitos formales mencionan: 7) La Claridad; 8) La Publicidad; 9) La Exactitud y 10) La Exclusividad.

Universalidad: Este principio se apoya en el artículo 126 constitucional y significa que el Presupuesto debe abarcar todos los gastos que realiza el Estado.

Anualidad: Significa que el presupuesto se debe referir a un año fiscal.

Unidad: Significa que el presupuesto debe constar en un sólo documento y no en varios.

Especialidad: Significa que al elaborar el presupuesto, se debe llegar hasta el detalle con el objeto de que permita una eficaz administración, es decir, que el presupuesto no debe estar expresado en términos genéricos o abstractos, sino que los gastos deben especificarse hasta cierto grado.

Planificación: Deben formularse objetivos concretos de programación en cada dependencia que se cumplirán anualmente, de acuerdo con estos programas se hace la asignación de fondos.

Previsión: Significa que con anterioridad al presupuesto, debe elaborarse un programa que organizará la actividad estatal durante un período de tiempo, hacia el futuro y que tendrá aplicación en el presupuesto.

Claridad y Publicidad: Significa que el presupuesto debe ser comprensible, sistematizado, organizado y utilizando concretamente los medios con que cuenta la administración para su ejercicio.

Por lo que respecta a la Publicidad, el presupuesto debe ser dado a conocer a todos los administrados, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación o su equivalente.

Exactitud: El presupuesto debe comprender todos los elementos necesarios al Estado, a las entidades descentralizadas y empresas públicas.

No debe abarcar en ningún momento previsiones para desarrollar actividades de los particulares". (13)

1.6 EL PRESUPUESTO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Una vez analizado el presupuesto, en cuanto a sus antecedentes históricos, concepto, clasificación y principios, nos abocaremos a estudiar su regulación y funcionamiento en nuestro país.

Con anterioridad comentamos que desde el punto de vista teórico se afirma que el presupuesto comprende, o debe comprender tanto los ingresos -- como los egresos del Estado, sin embargo en nuestro país esto no ocurre con exactitud. En México existe un sistema en el que anualmente se elaboran -- por el Estado dos presupuestos, y que si bien son diferentes, se encuentran íntimamente ligados por la materia de que trata.

Por un lado contamos con el Presupuesto de Ingresos, que en nuestro país se le ha denominado "Ley de Ingresos de la Federación", por el otro lado nos encontramos con el presupuesto de egresos al que se le ha denominado "Presupuesto de Egresos de la Federación."

1.6.1 LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION:

Los ingresos del Estado están constituidos por todos aquellos bienes o recursos de que el Estado se allega, ya sea por vía de derecho público o de derecho privado, de conformidad con las disposiciones legales y haciendo uso de sus facultades legales de autoridad.

Como se apuntó con anterioridad los ingresos del Estado están regulados en nuestro sistema, por una ley de vigencia anual en la que se precisan los conceptos en virtud de los cuales el Estado se de los recursos necesarios para cumplir con sus funciones, pudiendo ser esto de carácter tributario o no como se verá más adelante.

El fundamento legal de la Ley de Ingresos lo encontramos en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Federal, que faculta al Congreso de la Unión "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

Por otro lado en el artículo 72 inciso h) de la propia Carta Magna, se desprende que la Ley de Ingresos, por versar sobre contribuciones e impuestos; deberá discutirse para su aprobación, primeramente en la Cámara de Diputados, debiendo ser aprobada por ambas Cámaras.

La discusión y aprobación de la Ley de Ingresos, debe proceder a las del Presupuesto de Egresos de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 74 de la Constitución.

La Ley de Ingresos debe promoverse por el Ejecutivo Federal, en términos del primer párrafo de la fracción IV del artículo 74 Constitucional - "Hará llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto, a más tardar el día 15 del mes de Noviembre, o hasta el día 15 de Diciembre cuando inicie su encargo - en la fecha prevista por el artículo 83 de la Constitución Federal, debiendo comparecer el Secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos".

La Ley de Ingresos entra en vigor el día 1° de Enero de cada año, y su ejecución está encomendada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo dispone el artículo 31 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por conducto de la Subsecretaría de Ingresos; y a la Tesorería de la Federación.

1.6.2 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS DEL ESTADO.

Diversos autores se han encargado de clasificar los ingresos del Estado atendiendo a su origen, regularidad o naturaleza. Así nos encontramos con que en atención a su origen estos se clasifican en originarios y derivados, siendo los primeros aquellos que tienen su origen en la explotación del patrimonio del Estado, y los segundos que provienen de los particulares.

Por lo que respecta a la regularidad, se han clasificado en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son aquellos que el Estado percibe con regularidad en cada ejercicio fiscal, por ejemplo el I.S.R.; y los segundos son aquellos que el Estado percibe por circunstancias anormales en las que se ve obligado a realizar fuertes erogaciones, como por ejemplo los empréstitos.

En cuanto a su naturaleza, se habla de ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros son los que el Estado percibe vía impuestos o contribuciones de los sujetos obligados a su pago como son el I.V.A.; los -

no tributarios son aquellos que recibe el Estado en ejercicio de sus funciones, ya de derecho público o de derecho privado, como es el caso de los aprovechamientos y productos.

Consideramos prudente, para no entrar al análisis de un gran número de clasificaciones, apegarnos a la clasificación que de los ingresos del Estado establece la Ley de Ingresos (1985).

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985 clasifica los ingresos del Estado de la siguiente manera:

I.- Impuestos.

II.- Aportaciones de Seguridad Social.

III.- Derechos.

IV.- Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación.

V.- Accesorios.

VI.- Productos.

VII.- Aprovechamientos.

VIII.- Ingresos derivados de financiamientos.

IX.- Otros Ingresos.

1.6.3 EMPRESTITOS.

Cuando el Estado se encuentra ante la imposibilidad de cubrir adecuadamente todos los gastos que de antemano tiene previstos con los que pudieran surgir con carácter extraordinario, se ve en la necesidad de obtener financiamiento.

Dicho financiamiento lo puede obtener tanto de particulares o de gobiernos extranjeros. En el primero de los casos nos encontramos frente a un empréstito de carácter interno a través del cual el Estado obtiene recursos de particulares a cambio del pago de intereses, de tal suerte que estos se convierten en acreedores del Estado.

En el segundo caso nos encontramos frente a un empréstito de carácter externo, por medio del cual el Estado se alarga de recursos que le prestan particulares, organismos o estados extranjeros.

"Los empréstitos gubernamentales cumplen funciones muy útiles en el trabajo de una economía, sin querer con ellos dar a entender que se trata de un medio mágico, que no tiene contrapartida ni objeción; por el contrario, la deuda pública ha sido usada más frecuentemente con abuso que con justicia, pero como dice Schumpeter, no debe culparse de ello al instrumento sino a las debilidades humanas de quienes de él se sirvieren". (14)

Benjamín Retchkiman, considera que en términos generales las funciones más importantes de la deuda son las siguientes:

1. Función compensatoria: que permite a un comerciante comprar mercancías para venderlas posteriormente, y con el producto hacer frente al pago de la deuda y obtener una ganancia.

Esta función también permite a los individuos que desean adquirir objetos valiosos, liquidarlos mientras los usan.

2. Canalizar recursos hacia usos productivos, como es el caso de las personas que teniendo capital le prestan a otra para que establezcan o mejoren una empresa, siempre y cuando los hagan partícipes de las utilidades.

3. Permite a los ahorradores invertir en valores seguros de gran liquidez como en el caso de las obligaciones en que los recursos se encuentran bien protegidos.

4. Dar movilidad a utilización de los recursos productivos.

5. En los países industrializados, tiende a producir una mayor igualdad en el consumo de los individuos. "Consumo hoy, pago mañana".

6. Apoya al crecimiento de un país hacia altos niveles de producción y consumo.

7. Incrementar la oferta monetaria, ya que el incremento en el volúmen de transacciones sin el correspondiente incremento en la circulación de dinero, ejercerá un efecto deflacionario en los precios y con ello se afectará la inversión.

El gobierno mexicano ha recurrido a la celebración de empréstitos a tal grado que se ha convertido peligrosa, de tal manera que a la fecha la crítica situación financiera por la que atraviesa nuestro país, en parte puede atribuirse al endeudamiento excesivo, sin embargo la problemática de la misma será materia de los siguientes capítulos.

1.6.4 INSTRUMENTOS JURIDICOS DEL BANCO DE MEXICO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS.

Aunque la Ley de Ingresos de la Federación no contempla a los instrumentos de la política monetaria y crediticia del Banco de México como ingresos del Estado, estos si juegan un papel importante como medio para allogarse de fondos o de recursos económicos, es por ello que hemos considerado pertinente hacer una somera mención de los que consideramos los instrumentos más importantes, por ello debemos entender al Banco Central "como la institución bancaria que es el centro del sistema financiero de un país, normalmente

controlada total o parcialmente por el Gobierno como el principal regulador del crédito. Su fundamental tarea consiste en controlar a los bancos comerciales para apoyar la política monetaria del Gobierno". (15)

El Banco de México es la institución reguladora de los medios de apoyo y del crédito, y un apoyo para la banca comercial y las finanzas públicas. Las funciones esenciales del Banco de México son la regulación monetaria del crédito y del interés. Pero un Banco de esta naturaleza debe apoyar también el esfuerzo del Gobierno tendiente a fomentar las actividades económicas prioritarias y para mejorar zonas atrasadas y sectores sociales marginados.

"Los gobiernos surgidos de la Revolución utilizaron dos tipos de instrumentos para canalizar el crédito hacia las actividades prioritarias. El primero fue una serie de instituciones de crédito como el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. El segundo instrumento ha sido la orientación selectiva del crédito encabezada por nuestro Banco Central, que se ha encargado de encauzar el crédito a los bancos privados y mixtos hacia las actividades que se consideren prioritarios. Esto se ha hecho en dos formas, una ha sido la relativa a la cuantía de créditos, tipos de intereses, plazos y clases de garantía, entre todo esto lo más importante ha sido el encaje legal, que es la reserva obligatoria que las instituciones de crédito deben constituir en el Banco Central según lo determine éste legalmente". (16)

El encaje legal a través del tiempo ha venido evolucionando; "en México por sistema de encaje legal se entiende el régimen de asignación de los recursos captados por el sistema bancario, según reglas determinadas por la autoridad monetaria. Esto incluye el depósito obligatorio en el Banco de México, - así como los renglones de crédito que los bancos tienen que cumplir según las disposiciones establecidas". (17)

"En la Ley Orgánica del Banco de México, S.A. de 1925 se señaló un -- porcentaje fijo del 10% de los depósitos del público, que los bancos privados tenían que depositar en el Banco Central, en el año de 1931 el porcentaje fijo se redujo al 5%. Más tarde se pensó en que el encaje legal debiera ser variable y susceptible de ser modificado a juicio del Banco de México, S.A., pero aun se pensaba que dicho encaje legal serviría solamente para dar a los -- bancos privados liquidez necesaria para hacer frente a los retiros del público, es así que en el año de 1936 se fijó un encaje legal variable entre el 3% y el 15% de los depósitos. En el año de 1941 se estableció legalmente que -- cuando las condiciones del país lo aconsejaban el porcentaje máximo podría -- elevarse hasta el 50% si así tenía a bien acordarlo la Secretaría de Hacienda. En 1949 se dió al Banco de México, S.A. la facultad adicional de poder elevar el encaje legal de la banca comercial hasta el 100% del incremento del pasivo de los bancos de depósito. De ese encaje legal elevado al 100% se permitió a los bancos cumplir con una parte de su obligación mediante los créditos que -- se concedieran a sectores o regiones señalados por el propio Banco Central. -- Además el Banco amplió sus mecanismos de regulación sujetando al régimen de -- encaje legal a ciertos pasivos de las sociedades financieras y de crédito hi-

potecario. En el régimen pasado se sintió una fuerte astringencia de crédito para las empresas privadas, porque con el encaje legal tan elevable, el Estado aprovechó para financiar preferentemente los proyectos del sector público y hubo una reducción de perspectivas para los créditos hacia la iniciativa - privada, y en el año de 1977 se fijó un promedio del encaje legal del 39.5%.-

En 1977, el Banco de México anunció que la tasa de encaje legal iba a aumentarse a 40.9%. (17)

"Conforme al sistema de encaje, el pasivo computable debe distribuirse, según las disposiciones del instituto central, en dos grandes grupos:

a) Recursos en depósito obligatorio, o sea reservas bancarias que -- constituyen depósitos en el Banco de México; y

b) Recursos de canalización directa por las instituciones de crédito a aquellos sectores prioritarios señalados por el Banco Central.

Recursos en depósito obligatorio: Las instituciones de crédito deben depositar en el Banco de México la proporción del pasivo computable que se - les fije. Los recursos de depósito obligatorio se distribuyen en tres grupos: Recursos que se canalizan al Banco de México, con el objeto de dotarle de fon dos reguladores de la riqueza interna y de las reservas internacionales; re-- cursos que hacen frente a las necesidades del Gobierno Federal, según la poli

tica monetaria y fiscal que se fije; y los recursos destinados a los fideicomisos financieros de fomento.

Recursos de canalización directa: Una vez cumplidas las exigencias del depósito obligatorio, las instituciones de crédito deben canalizar el -- resto de los recursos captados hacia aquellos renglones señalados por las autoridades monetarias, en las proporciones que estas establecen. Los porcentajes de canalización directa que deben observar las instituciones de crédito representa niveles mínimos de financiamiento a las actividades señaladas, siguiendo esta política el Banco de México ha procurado beneficios importantes a la agricultura, a la vivienda de interés social, a la industria mediana y pequeña, etc." (18)

Otro instrumento del Banco Central mediante el cual el Gobierno mexicano se allega de recursos económicos es el denominado "la tasa y el acceso al redescuento, mismo que en nuestro país ha sido utilizado con el propósito de realizar una política selectiva a favor de sectores prioritarios, -- esto es que el redescuento se ha utilizado para prever de recursos .a: a) las actividades prioritarias, a través de los fideicomisos financieros de fomento; b) financiamiento a la producción y comercialización de ciertos -- productos agrícolas; y c) las instituciones de crédito, en casos de crecimiento lento de sus pasivos y en caso de retiros extraordinarios de sus depósitos.

Los fideicomisos financieros de fomento son instituciones de segundo piso que redescuentan el crédito del sistema bancario concedido a ciertas actividades. Constituyen uno de los mecanismos de canalización selectiva del crédito más importante de que disponen las autoridades monetarias.

Se aplican diferentes tasas de redescuento, según el monto que esté dispuesto a redescantar el Banco Comercial, de acuerdo con los límites fijados por el Instituto Central". (19)

Este mecanismo consiste en que cuando una sociedad nacional de crédito que recibe depósitos del público y que los presta, se encuentra frente a un retiro anormal y exagerado de dichos depósitos, lo que le puede ocurrir por muy diversas circunstancias ajenas al buen manejo del Banco, es entonces cuando pueda acudir al Banco de México con parte de su cartera, que consiste en letras de cambio, pagarés, contratos de crédito, etc. y si el banco privado en cuestión ha descontado antes tales documentos a los particulares, el de México puede a su vez, descontárselos, lo que constituye una operación de redescuento, y así con el efectivo que de inmediato recibe del Banco Central, puede hacer frente al retiro anormal de depósitos y evitar la suspensión de pagos. Naturalmente la tasa de redescuento que le cobra el Banco Central es inferior a la que cobran los bancos comerciales a sus clientes, y por tanto ganan la diferencia.

Otro instrumento del Banco de México es el llamado "Operaciones de Mercado Abierto". "Y es a través de este que la banca central puede redu-

cir o aumentar directamente la liquidez del sistema. Mediante la compra de valores a cambio de emisión de dinero, por el contrario, las ventas de valores por la autoridad monetaria restringen la liquidez del sistema, obligando a las instituciones a reducir sus préstamos". (20) Esto es que nuestro Banco Central de acuerdo con su ley orgánica puede comprar o vender los certificados de la Tesorería y las obligaciones o bonos del Gobierno Federal. Es decir que la política financiera del mercado abierto consiste en la compra o venta por parte del Gobierno Central de títulos de crédito público. El Banco Central al adquirir títulos de crédito da una mayor liquidez monetaria a los bancos. Si por el contrario los vende, reduce el medio circulante con su consecuente repercusión en el aumento o disminución del nivel general de precios.

1:7 CONCEPTO LEGAL DE PRESUPUESTO DE EGRESOS.

El artículo XV de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (LPOGP), establece que el "Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año, a partir del 1° de Enero las actividades, las obras, y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalan".

De este concepto legal se desprende lo siguiente:

En primer lugar se establece que "será el que contenga el decreto - que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo"

En virtud de que es un órgano legislativo el que lo aprueba podemos afirmar de un acto formalmente legislativo. Sin embargo, desde el punto de vista material "no puede decirse que la Cámara, por medio del presupuesto, de nacimiento a una situación jurídica general en cambio sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial - en cuanto al concepto, al monto y al tiempo está realizando un acto administrativo". (21)

"Para expensar durante el período de un año"

Lo anterior implica el principio de anualidad del presupuesto, es - decir, que la aprobación por parte de la Cámara de Diputados deberá otorgar se anualmente.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el presupuesto está consagrado en el Artículo 126 que establece que "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado - por una ley posterior".

2. GASTO PÚBLICO.

2.1 ¿QUE ES EL GASTO PÚBLICO?

El Estado como ente desarrollador de la actividad financiera realiza dos operaciones económicas básicas: Ingresos y Gastos.

A todos los gastos realizados por el sector público se les denomina gastos públicos, mismos que se caracterizan por su enorme variedad.

Se trata del total de los gastos realizados por el Gobierno Central, por las Autoridades Estatales y Locales, y por las empresas públicas incluyendo las instituciones de Seguridad Social.

Gabino Fraga considera que "por gastos públicos debe entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al estado de una necesidad colectiva quedando excluidos los destinados a satisfacer necesidades colectivas".

Flores Zavala al igual que De la Garza, considera "que el Estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas como son la indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios", a su vez Fonrouge concluye que no es indispensable para caracterizar el gasto público que la erogación sea efectuada por organismos típicamente estatales, sino por entidades privadas de las que se valga el Estado para el cumplimiento de sus fines de orden económico-social. La única condi

ción admisible para distinguirlo del gasto privado, es que el ente privado esté facultado para mandar, ordenar, establecer obligaciones a los habitantes y que habría recibido por delegación del Estado.

2.2 CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO.

Debido a esa gran variedad de gastos públicos que puede entenderse mediante la simple observación de las partidas del Presupuesto de cualquier Estado contemporáneo, se han establecido dos clasificaciones del gasto público y son a saber las siguientes:

- a) Clasificación Económica.
- b) Clasificación Funcional.

La Clasificación Económica nos presenta el gasto público bajo una doble diferenciación: 1) gastos públicos corrientes o gastos públicos de inversión, y son los destinados a la retribución del personal al servicio del sector público, así como a la adquisición de bienes de consumo y de servicio. Los gastos públicos de inversión son aquellos que pretenden una formación de capital o suponen transferencia de capital a otros sectores.

Gastos Públicos Reales: Son aquellos que implican una contraprestación, por parte del sector al que va dirigido esa corriente monetaria de gasto, por ejemplo: la compra de bienes y servicios por el sector público.

Gastos Públicos de Transferencia: No implican contraprestación alguna y son realizados por el sector público sin recibir a cambio ningún bien o servicios. Por ejemplo el pago de subsidio de vejez a una anciano.

La clasificación funcional hace una clasificación de los gastos públicos por área, conforme a los propósitos finales para los que se efectúan: defensa, educación, sanidad, etc.

El Estado tiene múltiples actividades a las que tiene que hacer frente y por ello esta clasificación reviste gran complejidad.

INTERRELACION DE LOS CRITERIOS DE CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO

	Gastos Públicos Corrientes (Cuenta de renta)	Gastos Públicos de Inversión (Cuenta de Capital)
Gastos Públicos Reales (Bilaterales)	Gastos Públicos en Bienes y Ser- vicios	Formación Bruta de Capital
Gastos Públicos de Transferencia (Unilaterales)	Intereses de la Deuda Pública Transferencia a Empresas (Subven- ciones) Economías Familiares, resto del mundo	Transferencia de Capitales y prés- tamos a : Empre- sas, Economías fa- miliares, resto del mundo.

2.3 FUNCIONES DEL GASTO PUBLICO.

En una economía de mercado, el Estado debe llegar a aquellos lugares a los que el sector privado por los mecanismos de mercado no llega ..

"Los principales objetivos del Gasto Público son los siguientes:

1. Asignación óptima de recursos.
2. Eficacia en el uso de los recursos.
3. Estabilidad Económica.
4. Distribución equitativa de la renta.
5. Desarrollo Económico.

FUNCIONES DEL GASTO PÚBLICO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA GUBERNAMENTAL.

Objetivo	Fallos del mercado	Intervención vía Gasto Público.
Asignación Óptima de recursos	Satisfacción de necesidades sociales Provisiones de Bienes Públicos Satisfacción de necesidades preferentes	Defensa y Seguridad Nacional Gastos en enseñanza Sanidad y Vivienda
Eficacia en la utilización de recursos	Organización monopolística del mercado Reticencia a fuertes inversiones a largo plazo Carencia de espíritu empresarial	Inversión (capital fijo social) Transformación de regadíos Proyectos hidroeléctricos
Estabilidad Económica	Desempleo de recursos económicos Inestabilidad de precios Desequilibrio del sector exterior	Gastos en Bienes y servicios Transferencia a empresas (subvenciones) Transferencia a familias (subsidios)
Redistribución de la renta nacional	Configuración de un panorama de desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza	Gastos en igualdad de oportunidades educativas y formación personal profesional Transferencia de renta
Desarrollo económico	Escasa oferta de capital de utilidad pública Falta de productividad del sector agrario Escasa dinámica comercial y exportadora Atonía en la producción de industrias básicas	Gastos en Inversión de capital de utilidad pública Tecnificación y mecanización agraria

Resulta evidente la destacada importancia funcional del gasto del - sector público en las economías estatales. De lo que se desprende que se - deben proporcionar bienes y servicios públicos; defensa, seguridad, educa- ción, sanidad y vivienda; organización efectiva de la producción, planes de riego; realización de una política estabilizadora; control de la demanda agregada; redistribución de la renta; gastos de transferencia de unos secto- res a otros o entre regiones; mantención y elevación del nivel de desarro- llo económico; gastos de inversiones públicas y tecnología". (22)

CITAS CAPITULO II

- (1) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, p. 24
- (2) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 24
- (3) Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, p 145
- (4) Enciclopedia Práctica de Economía ORBIS. Tomo 37 p. 121
- (5) Retchkiman, Benjamín. Introducción al Estudio de la Economía Pública, p. 291
- (6) Retchkiman, Benjamín. Op. Cit. pp. 283-291
- (7) Mancera, Rafael. El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional, SHCP. De la Garza, Francisco. Derecho Financiero Mexicano, p. 91
- (8) De la Garza, Francisco. Op. Cit. pp. 91 y 92
- (9) Diccionario de la Economía ORBIS, pp. 281 y 282
- (10) Retchkiman, Benjamín. Op. Cit. pp. 316-318
- (11) De la Garza, Francisco. Op. Cit. pp. 145 y 146
- (12) De la Garza, Francisco. Op. Cit. pp. 121 y 122
- (13) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, pp. 640-648
- (14) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, p. 236
- (15) Diccionario de Economía ORBIS. p. 69
- (16) Rangel Couto, Hugo. Derecho Económico. pp. 107 y 108
- (17) Rangel Couto, Hugo. Op. Cit. pp. 109-111
- (18) Sánchez Lugo, Luis. Instrumentos de Política Monetaria y Crediticia, (50 años de la Banca Central), p. 271
- (19) Sánchez Lugo, Luis. Op. Cit. pp. 271-275
- (20) Sánchez Lugo, Luis. Op. Cit. pp. 376-377
- (21) Fraga, Gabino. Op. Cit. pp. 334 y 335
- (22) Enciclopedia Práctica de Economía, p. 66

CAPITULO TERCERO

MARCO LEGAL DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO MEXICANO

En un Estado de Derecho las finanzas públicas como toda actividad del Gobierno se ven reguladas por un conjunto de normas jurídicas, a las que en forma genérica denominamos "Derecho Financiero", pues es a través de este que los instrumentos de la actividad financiera estatal se materializan haciendo posible su empleo.

En México la base jurídica de los ordenamientos en materia económica están contenidos en la Ley Suprema de la Nación, "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", y de ella derivan una serie de leyes reglamentarias, entre las que consideramos como más importantes para el desarrollo del presente tema a la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", a la "Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público" y a la "Ley General de Deuda Pública", entre otras. Es por ello que consideramos necesario hacer un análisis sobre las mismas, de manera que se pueda entender el funcionamiento del Sistema Financiero Mexicano.

En virtud de que consideramos de mayor importancia para las finanzas públicas lo relativo a los ingresos y egresos del Estado, en la exposición de este tema analizaremos las facultades que tanto la Constitución como sus leyes reglamentarias otorgan al Congreso de la Unión, a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal en estos dos aspectos. Además debemos

tomar en cuenta que para poder hablar de lo anterior, es necesario hacer un somero análisis sobre estas disposiciones que facultan a los poderes mencionados en materia de planeación y programación.

1. INGRESOS DEL ESTADO MEXICANO.

Dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema de la Nación, en primer lugar nos avocaremos al análisis de las disposiciones relativas a esta materia. Es así que en su artículo 31 establece que:

"Son obligaciones de los mexicanos:

IV. 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".

Siendo el Congreso de la Unión el órgano legislativo más importante, pues está integrado por ambas Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, convirtiéndose en el máximo representante del pueblo mexicano, la Constitución le atribuye las facultades consagradas en el artículo 73 que a la letra dice:

"Art. 73. El Congreso tiene facultad para:

VII. Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

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

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1° Sobre el comercio exterior.
- 2° Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27.
- 3° Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4° Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y
- 5° Especiales sobre :
 - a) Energía eléctrica.
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d) Cerillos y Fósforos.
 - e) Aguardiente y productos de su fermentación.
 - f) Explotación forestal, y
 - g) Producción y consumo de cerveza

..."

De las facultades mencionadas valdría la pena aclarar que en lo referente a la fracción VIII es únicamente de nuestro interés para esta tema la parte que se refiere a la facultad del Congreso para asentar las bases - sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito - de la Nación, así como aprobar esos mismos empréstitos, pues como ya antes lo hemos apuntado, estos son una de las formas de financiamiento del Estado y por lo tanto deben de ser considerados en el rubro relativo a los ingresos. Por otro lado, cabe hacer notar que este artículo limita la contratación de empréstitos por parte del Ejecutivo cuando establezca que no podrán celebrarse más que para la ejecución de obras que produzcan un incremento - en los ingresos públicos, salvo que aquellos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, para operaciones de conversión o los que se - contraten para hacer frente a una emergencia nacional como es el caso del - movimiento sísmico que sacudió al D.F. en pasado 19 de Septiembre.

Por otro lado, la Cámara de Diputados, es el Órgano de representación popular por excelencia, tiene asignadas facultades que le son exclusivas en materia financiera, así tenemos que el artículo 74 de la Constitución Federal establece que:

"Art. 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; así como re-

visar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de Noviembre o hasta el día 15 de Diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Sólo se podrá ampliar el plazo de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de Presupuesto de Egresos así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada 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.

...

Aunque en los párrafos de la fracción IV del artículo 74 se menciona tanto lo referente a la Ley de Ingresos como al Presupuesto de Egresos del que hablaremos más adelante, lo que para esta parte del capítulo nos interesa es lo referente a la Ley de Ingresos, pues es a través de la aprobación de esta por la Cámara de Diputados que el Ejecutivo Federal puede obtener los ingresos que requiere para cubrir el Gasto Público. Cabe la pena - mencionar que en el caso de la Ley de Ingresos su aprobación y discusión si gue un procedimiento diferente al que siguen en su creación otras leyes, -- así el artículo 72 establece en su fracción (h) lo siguiente:

"Art. 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá -

sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modos de proceder en las dicusiones y votaciones:

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

Recordemos que "la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos corresponde al Congreso General, a diferencia de lo que ocurra tratándose del Presupuesto de Egresos, cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados ". (1)

Con lo anteriormente expuesto hemos cubierto todas las facultades que la Constitución otorga al Poder Legislativo en materia de ingresos. — Ahora toca analizar las facultades que nuestra Carta Magna otorga al Ejecutivo en esta materia. Como se ha apuntado anteriormente, al transcribir algunos párrafos de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de hacer llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de Noviembre o hasta el día 15 de Diciembre cuando haya iniciado su encargo el día 1° de ese mes la iniciativa de la Ley de Ingresos, para lo cual deberá comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de la misma pudiendo sólo ampliar el plazo de presentación en los términos del último párrafo de la fracción transcrita.

Por otra parte, debemos hacer mención de lo dispuesto por los artículos 89 y 90 del mismo ordenamiento, pues en base a ellos podremos analizar las facultades del Ejecutivo sobre la materia financiera, a través de otros ordenamientos legales; es así que el artículo 89 dispone:

"Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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

Esta fracción es de suma importancia, pues en ella se contiene la - facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, y es gracias a ella, que este puede reglamentar la aplicación de diversas leyes como lo es el caso del - "Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", que reglamenta la aplicación de la ley que menciona, "El Reglamento de la - Ley del Impuesto sobre la Renta", "El Reglamento del Código Fiscal de la Federación ", etc.

A su vez el artículo 90 Constitucional establece que:

"Art. 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expide 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".

Este artículo es de gran interés para nosotros pues nos remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece las bases de la organización de la administración pública federal centralizada y para estatal, y su competencia en materia económica a la que nos referiremos más adelante.

Otro artículo de interés es el 131 pues en el se contiene la facultad del Ejecutivo Federal de gravar mercancías con el fin de regular el comercio exterior, la economía nacional o la estabilidad de la producción nacional, mismo que a la letra dice:

"Art. 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún 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; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuan

do lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Consideramos este artículo importante, no tanto porque establece una de las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar conforme lo preve el artículo 49 Constitucional, sino porque es una manera como el Gobierno no puede ayudarse de ciertos ingresos, pero además porque al gravarse ciertas mercancías, se producen importantes efectos dentro de la economía nacional, pues al aumentar o disminuir la oferta de ciertos bienes, se convierte en un poderoso instrumento que como lo preve el artículo antes citado, no sólo permite regular el comercio exterior, sino que además, la producción del país y en consecuencia la economía nacional. Es tan importante este instrumento de Política Fiscal que la misma Constitución limita a los Estados al establecer en sus artículos 117 fracción VI y 118 fracción I lo siguiente:

"Art. 117. Los Estados no pueden en ningún caso:

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales ni extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectue por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; ..."

"Art. 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de --

puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; ..."

Después de haber hecho este breve análisis sobre las facultades que la Constitución otorga tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo en materia de ingresos, pasamos a analizar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo referente a las facultades que esta otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de ingresos, para lo cual sólo mencionaremos las fracciones del artículo 31 que consideramos de mayor importancia en esta materia:

"Art. 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal.

II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes.

III. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes.

VI. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del gasto público federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal."

IX. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

X. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Como podemos observar, no es sino la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de manejar todo lo relativo a los ingresos del Estado, así para cada una de las fracciones antes citadas existe una ley reglamentaria o reglamento que facilita la aplicación de las mismas, entre las que podríamos citar al Código Fiscal de la Federación, y su Reglamento; la Ley del Impuesto sobre la Renta, y su Reglamento; la Ley de Coordinación -- Fiscal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, etc. Sin embargo como el tema que ahora nos ocupa no tiene por objeto analizar cada una de las leyes impositivas existentes sino solamente dar un panorama general sobre el mismo; haremos un análisis de los artículos que consideramos de mayor ínteres de la Ley General de Deuda Pública, pues en materia financiera este es uno de los rubros que mayor importancia ha cobrado en nuestro país debido al monto de nuestra actual deuda externa; así en su artículo 3° establece que:

"Art. 3°. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento".

Ahora bien, en virtud de ser este uno de los medios a través de los cuales el Gobierno se allega de recursos económicos con el fin de poder financiar su gasto, es necesario que se entienda que comprende dicho financiamiento. El artículo 2 nos aclara esta situación al establecer lo siguiente:

"Art. 2. Para los efectos de esta ley se entiende por -
financiamiento la contratación dentro o fuera del país,
de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o --
cualquier otro documento pagadero a plazo.

II. La adquisición de bienes, así como la contratación
de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos
mencionados, y

IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los an
teriores.

Esta ley aclara el contenido de la fracción X del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer las facultades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene en esta materia, en sus artículos 4° y 5° a la letra dicen:

"Art. 4°. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conduc-
to de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Emitir valores y contratar empréstitos para fines de
inversión pública productiva, para canje o refinanciamien-
to de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de
regulación monetaria.

Las monedas, el plazo de las amortizaciones, la tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos, así como las demás condiciones, serán determinadas por la propia Secretaría de acuerdo con la situación que prevalezca en los mercados de dinero y capital.

II. Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

III. Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso.

IV. Cuidar que los recursos procedentes de financiamiento constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización, de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilice para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

V. Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acorde con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

VI. Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamiento sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto, deberá supervisar en forma permanente el desarro-

llo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades — acreditadas.

VII. Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades".

"Art. 5°. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público — tendrá además las siguientes facultades:

I. Controlar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal en los términos de esta ley.

II. Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país, las cuales podrán constar de una o varias series que se pondrán en circulación en la oportunidad en que el Ejecutivo Federal lo autorice, a través de la Secretaría. Estas emisiones constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con los términos fijados en las actas de emisión o en los documentos contractuales respectivos. Sus demás características serán señaladas por la misma Secretaría al suscribir las actas de emisión o los documentos contractuales mencionados.

Los títulos que documenten las emisiones que se coloquen en el extranjero, adquiridos por extranjeros no residentes en el país, no causarán impuesto alguno. La Secretaría de Hacienda podrá extender este tratamiento a los agentes financieros del Gobierno Federal cuando éstos realicen emisiones por cuenta del propio Gobierno.

III. Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contrac-

tuales respectivos que se deriven de los empréstitos con certados, así como la reposición de los valores que docu menten obligaciones en moneda nacional y extranjera para su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacionales. Podrá también convenir con los acreditantes - en la constitución de fondos de amortización para el pago de los valores que se rediman.

IV. Autorizar a las entidades mencionadas en las fraccio nes II y VI del artículo 1° para la contratación de finan ciamientos.

V. Llevar el registro de la deuda del sector público fe deral".

Ahora bien, esta ley establece que el Ejecutivo Federal y sus Depen dencias sólo podrán contratar financiamiento a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Departamento del Distrito Federal, las Empre sas de participación estatal mayoritaria, las instituciones de crédito y - los fideicomisos públicos sólo podrán contratar financiamientos previa au torización de la Dependencia antes citada. Estos financiamientos no podrán exceder la capacidad de pago de las dependencias y entidades que los requie ran como lo establece el artículo 15 al decir:

"Art. 15. En ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan, a juicio de la Se cretaría de Hacienda y Crédito Público, de la capacidad de pago de las entidades del sector público que los pro mueban".

Es menester recordar lo que ya se ha apuntado sobre las facultades que la Constitución confiere al Congreso de la Unión en materia de empréstitos en el artículo 73 fracción VIII, ahora bien, la Ley General de la Deuda Pública reglamenta esta facultad en sus artículos 9, 10 y 12 que establecen:

"Art. 9. El Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluídas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la deuda pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria".

"Art. 10. El Ejecutivo Federal al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos de endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio Ejecutivo

vo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de Ingreso y del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente".

"Art. 12. Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del presupuesto federal".

Por último en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público existen según nuestro parecer dos disposiciones que tienen relación directa con los ingresos. Estos artículos son: el 10 que se refiere a los créditos que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, - los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los Fideicomisos públicos pueden concertar para financiar sus programas; y el artículo 14 que se refiere implícitamente al equilibrio presupuestario, los cuales a la letra dicen:

"Art. 10. Sólo se podrán concertar créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de las entidades a que se refieren las fracciones de la III a la VIII del artículo 2º de esta Ley, que previamente hayan sido aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estos créditos se concertarán y contratarán por

conducto o con la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según se trate de créditos para el Gobierno Federal o para las otras entidades a que se refiera el presente artículo".

"Art. 14. La Secretaría de Programación y Presupuesto al examinar los presupuestos, cuidará que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento".

2. PLANES Y PROGRAMAS.

Antes de poder analizar lo referente a los egresos del Estado, es fundamental que hablemos un poco sobre la fundamentación jurídica de los planes y programas del Gobierno, pues es en base a estos la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Siguiendo, entonces — con el mismo orden de estudio que en el tema anterior, comenzaremos por — analizar las disposiciones constitucionales en esta materia. Así tenemos que el artículo 25 Constitucional en sus dos primeros párrafos establece:

"Art. 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

..."

Este artículo lo consideramos importante pues es el sustento de toda la actividad Financiera del Estado y además porque establece que será este quien planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. Cabe subrayar, que al establecer este artículo, los —

fines que persigue el Estado a través de la rectoría económica, señala por ende los objetivos de la planeación como lo establece el artículo 26 constitucional al decir:

"Art. 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente - los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los -- procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de - planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal -- coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y -- ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley".

Por otro lado en la fracción XXXIX -D- del artículo 73 constitucional, se faculta al Congreso "para expedir leyes sobre la planeación nacional de - desarrollo económico y social".

Ahora bien, para estudiar las facultades del Ejecutivo Federal en - esta materia, con fundamento en el artículo 90 constitucional (ya transcri- to), podemos observar que el artículo 32 de la LOAPP en sus fracciones I, - II y III faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de planeación al establecer que:

"Art. 32. A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y el aborar, con la participación de los grupos sociales intere sados, el Plan Nacional correspondiente;

II. Proyectar y coordinar con la participación que co- rresponda a los gobiernos estatales y municipales la -- planeación regional, así como la ejecución de los progra mas especiales que le señale el Presidente de la Repúbl ca.

III. Coordinar las actividades de planeación nacional - del desarrollo, así como procurar la congruencia entre - las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo".

Asimismo en relación a la fracción II del artículo antes citado, es conveniente mencionar, que el artículo 22 de la LOAPP establece que el Pre- sidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordi-

nación de acciones con los gobiernos estatales y con su participación, en los casos necesarios con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso proceda a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

"La coordinación en la planeación económica se establece por vía de convenios entre la Federación y los Estados, así como también con los Municipios, dentro de un marco de respeto en la distribución de competencias -- que establece nuestro sistema federal". (2)

"Este mecanismo de coordinación que norma en materia de planeación se realiza a través de los llamados 'Convenios Unicos de Desarrollo' (CUD) -- y son los convenios de carácter público que suscribe el Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno, es decir, que es el acuerdo de voluntades del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Ejecutivo Estatal y con el Poder Ejecutivo Municipal". (3).

Este artículo a su vez podemos relacionarlo con la fracción V del artículo 2º y con la fracción III del artículo 14 de la Ley de Planeación que transcribiremos más adelante. Hemos considerado importante hacer mención especial de lo anterior pues estos convenios son el resultado de la -- reforma al artículo 115 constitucional que pretende dar una mayor autonomía financiera al Municipio, fortaleciendo de esta manera la célula del -- pacto federal, tendiente al mejoramiento de su hacienda, su autonomía política y otorgándole las facultades que habían sido absorbidas por los Estados y la Federación.

En el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta ley, (LOAFF) no contiene disposición expresa sobre las atribuciones de la misma en materia de planeación, sin embargo en su artículo 31 fracciones VI y XVI establece que:

"Art. 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la administración pública federal, considerando las necesidades del gasto público federal que provea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

XVI. Los demás que le atribuyen leyes y reglamento ..."

En el caso de la fracción VI está implícita su facultad sobre la materia de planeación, al decir "considerando las necesidades del gasto público federal", si tomamos en cuenta que este se basa en presupuestos formulados con apoyo en programas que forman parte de planes como veremos más adelante, pero además la fracción VI deja abierto el campo para que otras leyes como la Ley de Planeación determinen su competencia en esta materia.

Ahora bien, dado que el tema que nos ocupa es el de planes y programas, es menester que en este caso hagamos un somero estudio del ordenamiento jurídico específico como lo es la "Ley de Planeación".

Así tenemos que el artículo III del ordenamiento antes citado establece que:

"Art. 3°. Para los efectos de esta ley se entienda por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

La planeación así entendida deberá basarse en los principios establecidos en el artículo 2º de la ley, de manera de convertirla en un medio "para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país", que establece que:

"Art. 2°. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que - la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del Gobierno;

III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad, de la vida para lograr una sociedad más igualitaria;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, - promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social".

Por otro lado y tocando el punto para el cual entramos a hacer un breve estudio de los planes y programas, vemos que el artículo 7° de este ordenamiento establece que:

"Art. 7°. El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su

relación con los programas anuales que, conforme a lo pre
visto en el artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse -
para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo".

Para darnos una idea más clara de lo anterior, bastaría que lo rela
cionáramos con los artículos 21 segundo párrafo, 22 y 27 de la ley que dicen:

"Art. 21. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborar
se, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis me-
ses contados a partir de la fecha en que toma posesión el
Presidente de la República, y su vigencia no excederá del
período constitucional que le corresponda, aunque podrá -
contener consideraciones y proyecciones de más largo pla-
zo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos na
cionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral
del país, contendrá previsiones sobre los recursos que se
rán asignados a tales fines; determinará los instrumentos
y responsables de su ejecución, establecerá los lineamien
tos de política de carácter global, sectorial y regional;
sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad
económica y social, y regirá el contenido de los programas
que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Demo-
crática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de
Desarrollo".

"Art. 22. El Plan indicará los programas sectoriales, ing
titucionales, regionales y especiales que deban ser ela-
borados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su

vigencia no excederá del período constitucional de la — gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus pre visiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor".

"Art. 27. Para la ejecución del Plan y los programas — sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las Dependencias y entidades elaborarán programas anuales, — que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas — anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate; las actividades de la ad ministración pública federal en su conjunto y servirán — de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias Dependencias y entida— des deberán elaborar conforme a la legislación aplicable".

De lo anterior podemos desprender que tanto la Ley de Ingresos co mo el Presupuesto de Egresos, deben estar basados en el Plan Nacional de Desarrollo y en sus programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Pasemos a estudiar ahora las facultades que esta Ley otorga tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo.

En relación al Congreso de la Unión, el artículo 5° dispone que:

"Art. 5°. El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su exámen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales

y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el - Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan".

El 6° por su parte dice:

"Art. 6°. El Presidente de la República al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de Marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a - la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias, objeto de dichos documentos".

En relación al Poder Ejecutivo, los artículos 14 y 15 establecen las facultades de la SPP y de la SBYCP respectivamente al decir:

"Art. 14. La Secretaría de Programación y Presupuesto - tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar las actividades de la Planeación Nacional de Desarrollo;
- II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las Dependencias y entidades de la administración pública federal, y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;
- III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República;
- IV. Cuidar que el Plan y los programas que se generen - en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;
- V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las Dependencias de la administración pública federal;
- VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las Dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y
- VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas Dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos".

"Art. 15. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

- I. Participar en la elaboración del Plan Nacional de — Desarrollo, respecto de la definición de las políticas — financiera, fiscal y crediticia.
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución — del Plan y los programas;
- III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y priori dades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus — atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y — vigilancia del sistema bancario;
- IV. Verificar que las operaciones en que se haga uso — del crédito público prevean el cumplimiento de los obje- tivos y prioridades del Plan y los programas; y
- V. Considerar los efectos de la política monetaria y cre- diticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, en el — logro de los objetivos y prioridades del Plan y los pro- gramas".

Por último, haremos un breve estudio sobre las disposiciones sobre esta materia contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (LPOGP) y en la Ley General de Deuda Pública (LGDP).

Respecto de la LPOGP en su artículo 4° establece que:

"Art. 4°. La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que fomule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto".

Por su parte el artículo 7° dispone:

"Art. 7°. Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público".

Finalmente el artículo 13 de esta Ley establece que:

"ART. 13. El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos".

Este artículo desde nuestro punto de vista en relación con el 7, 21, 22 y 27 es de suma importancia para entender la estrecha vinculación que existe entre los planes y programas, el gasto público, el Presupuesto de Egresos de la Federación, y la Ley de Ingresos de la Federación.

Por cuanto hace a la LGDP el artículo 4° antes transcrito en sus fracciones II y IV establece las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en esta materia.

Por su parte el artículo 6° de esta Ley establece que:

"Art. 6°. Las entidades del sector público federal requirirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploraciones sobre la posibilidad de acudir al mercado exterior de dinero y capitales.

Para obtener esta autorización, deberán proporcionar a dicha Secretaría sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se le solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito".

Para concluir, y en relación con el artículo 10 antes transcrito, el artículo 11 dispone que:

"Art. 11. Para determinar las necesidades financieras a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer por conducto de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos, y programas de actividades debidamente — aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que requieran de financiamiento para su realización".

3. EGRESOS DEL ESTADO MEXICANO.

En este punto estudiaremos conjuntamente las disposiciones referentes al gasto público, así como aquellas relativas a Presupuesto de Egresos. Para su análisis seguiremos el método empleado para los ingresos, así tenemos que en el caso del Presupuesto, la Constitución Federal no concede facultad alguna al Congreso de la Unión sobre la materia; sin embargo, el artículo 74 antes transcrito, en su fracción IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

"Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación".

Cabe señalar que en este caso es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el aprobar el presupuesto sin intervención alguna de la Cámara de Senadores como ya antes lo habíamos señalado.

Por otro lado, el artículo 75 Constitucional establece que:

"Art. 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la Ley que estableció el empleo".

Este artículo podría como lo señala Fraga considerarse la única - excepción al principio de anualidad de presupuesto, pero "esta excepción, como puede apreciarse, no llega a destruir el principio de anualidad de - la autorización presupuestal, pues su sentido es el de que, constitucio- - nalmente, debe considerarse renovada automáticamente la autorización que se dió al expedirse la Ley con el presupuesto anterior sin que para nada intervinga en al decisión la Cámara de Diputados". (4)

Ahora estudiemos las facultades que la Constitución confiere al Poder Ejecutivo en este rubro.

En el caso del Presupuesto de Egresos al igual que como sucede - con la Ley de Ingresos conforme al artículo anterior, el Ejecutivo Fede- - ral deberá hacer llegar "los proyectos de presupuestos a más tardar el - día 15 del mes de Noviembre o hasta el 15 de Diciembre" cuando éste haya iniciado su encargo el día 1° de ese mismo mes, debiendo comparecer ante la Cámara de Diputados, a dar cuenta de los mismos, el Secretario del - Despacho correspondiente, en este caso el de la Secretaría de Programa- - ción y Presupuesto. Sólo se podrá ampliar dichos plazos cuando medie - - solicitud del Ejecutivo suficientemente justificado a juicio de la - Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente de la misma, "debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a - informar de las razones que lo motiven".

Cabe aclarar que para el estudio de las facultades del Ejecutivo

Federal en este rubro la Constitución con fundamento en el artículo 90 de la misma, nos remite nuevamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Finalmente, antes de continuar con el estudio de otros ordenamientos legales, consideramos conveniente mencionar dos restricciones que la Constitución establece en materia presupuestaria en el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74 y en el artículo 126 que a la letra dicen:

"Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideran necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República .

..."

"Art. 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior .

..."

Por cuanto hace al primero, esta disposición, considera la única excepción al principio de especialidad del presupuesto, pues esta establece un sistema: las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado.

"La finalidad de esta regla es no sólo establecer orden en la admi-

nistración de los fondos públicos sino también dar la base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones.

Difícilmente podría ejercerse esta facultad si el presupuesto se limitara a dar autorizaciones globales, sin precisar los objetivos en que concreta y detalladamente pudieran utilizarse". (5)

En relación al artículo 126 podemos decir que con el se rompe el principio de la unidad de presupuesto, pues este implica que haya un solo presupuesto y no varios.

Pasaremos ahora a estudiar las disposiciones sobre esta materia - contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPE).

El artículo 31 en su fracción VI (antes transcrita), establece como facultad de la SHyCP la de "Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del D. D.F. y de las entidades de la administración pública federal, considerando las necesidades del gasto público federal que prevea la SPP..."

Por otro lado, las facultades de la SPP en esta materia son establecidas por el artículo 32 al decir:

"Art. 32. A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos - compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

VI. Formular el programa del gasto público federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

VII. Autorizar los programas de la inversión pública de las Dependencias y entidades de la administración pública federal;

VIII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos".

Antes de entrar a hacer el estudio de la Ley de Presupuesto , Contabilidad y Gasto Público, cabe aclarar que en este caso al igual que en todos los demás analizaremos las normas relativas al Poder Legislativo para - después pasar a aquellas que se refieran al Poder Ejecutivo, solamente que en este caso, comprenderemos también todas aquellas normas que definan o - regulen el gasto, y el Presupuesto de Egresos, de manera que podamos dar - una visión más general de las facultades del Ejecutivo Federal en esta materia.

Así el artículo 20 de este ordenamiento dispone que:

"Art. 20. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal deberán ser presentados oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar - el día 30 de Noviembre del año inmediato anterior al que correspondan".

Como se puede observar este artículo contradice lo establecido en el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 Constitucional cuando establece que: "el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de Noviembre o hasta el día 15 de Diciembre - cuando inicie su encargo..."

Por otro lado, los artículos 21 y 22 establecen ciertas restricciones a las que debe someterse la Cámara de Diputados al decir:

"Art. 21. 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. A ninguna proposición de esta índole se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones".

"Art. 22. A toda proposición de aumento o creación de -

partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingresos, si con tal prop
sición se altera el equilibrio presupuestal".

"Estas restricciones vienen, no sólo a confirmar que, en la idea - de dicha ley, la iniciativa del presupuesto es exclusiva del Poder Ejecuti
vo, sino que ni aún la discusión y aprobación pueden llevarse a cabo sobre los lineamientos que los que el mismo Ejecutivo ha planteado, consecuencia que implica un problema de carácter constitucional sobre si la Ley secunda
ria puede restringir en esa forma la actuación de los miembros de la Cáma-
ra de Diputados". (6)

Por último, con el fin de facilitar el exámen del presupuesto de -
egresos el artículo 11 dispone que:

"Art. 11. La Secretaría de Programación y Presupuesto es
tará 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 com
prensión de las proposiciones contenidas en el proyecto -
de Presupuesto de Egresos de la Federación".

Ahora bien, en relación con las facultades del Ejecutivo Federal, sobre esta materia, los artículos 1° y 5° establecen que:

"Art. 1°. El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, se norman y regulan por las disposiciones de esta Ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto".

"Art. 5°. Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones".

Pasemos ahora a estudiar lo relativo a Gasto Público y al Presupuesto de Egresos.

El artículo 2° determina lo que comprende el gasto público al decir:

"Art. 2°. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. El Poder Legislativo.
- II. El Poder Judicial.
- III. La Presidencia de la República.
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría del Distrito Federal.
- V. El Departamento del Distrito Federal.
- VI. Los organismos descentralizados

VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria.

VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII.

..."

El artículo 13, por su parte como ya lo hemos señalado, establece que: "El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de ejecución..."

Por último, el artículo 25 dispone:

"Art. 25. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá 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 considere convenientes y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas. En tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el Ejecutivo informará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al rendir la cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

El Ejecutivo Federal determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los Estados, Municipios, Instituciones o particulares, quienes proporcionarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto la información que les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos".

En lo referente al presupuesto, el artículo 15 lo define al decir:

"Art. 15. El presupuesto de egresos de la Federación, - será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo Federal, para expensar durante el período de un año a partir del 1° de Enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades - que en el propio presupuesto se señalen:

Por su parte el artículo 16, establece que:

"Art. 16. El Presupuesto de Egresos de la Federación, - comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2° de esta Ley.

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá -

también, en capítulo especial las previsiones de gasto - público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI a VIII del propio artículo 2° de esta Ley que se determine incluir en dicho presupuesto".

Los artículos 17 y 19 regulan la formulación de los proyectos de presupuesto al ordenar que:

"Art. 17. Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos.

Las entidades, con excepción del Poder Judicial, remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría.

El Poder Judicial, a través de su órgano competente, formulará su respectivo proyecto de presupuesto y lo enviará — oportunamente al Presidente de la República para que ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal".

"Art. 19. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y — unidades responsables de su ejecución, así como su valua-

ción estimada por programa.

II. Explicación y comentario de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.

III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.

IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.

V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.

VI. 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.

VII. 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.

VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y acaudarias actuales y las que se prevén para el futuro.

IX. En general, toda la información que se considere — útil para mostrar la proposición en forma clara y completa”.

Finalmente, los artículos 14 y 18 disponen que:

“Art. 14. La Secretaría de Programación y Presupuesto — al examinar los presupuestos cuidará que simultáneamente

se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento".

"Art. 18. La Secretaría de Programación y Presupuesto — queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades, cuando no lo sea presentado en los plazos que al efecto se le hubiere señalado".

Como el tema que nos ocupa son los Egresos del Estado, es menester estudiar las disposiciones que sobre los mismos encontramos en la Ley General de Deuda Pública. Son dos los artículos que nos interesan, ya que facultan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar el — destino de los recursos provenientes del endeudamiento público interno y — externo, así como para manejar su pago tanto del principal como de intereses, estos son el artículo 4° fracciones IV, V, VI y VII y el artículo 5° fracción III, mismos que se transcribieron cuando se trató el tema relativo a los Ingresos del Estado.

4. CONTROL PRESUPUESTAL.

Al referirnos a los ingresos del Estado, señalamos que de acuerdo con el artículo 31 Constitucional, ya transcrito, que los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos ...

Pero de la misma manera así como el Estado está facultado para hacer que los gobernados cumplan con esta obligación, los mexicanos a su vez tienen el derecho de conocer el destino que se le ha dado a esas contribuciones, es así que el artículo 69 de la Constitución Federal establece que:

"Art. 69. A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la Convocatoria".

De este artículo se desprende que al acudir el Presidente de la República a rendir cuenta ante el Congreso de la Unión del Estado General — que guarda la administración pública del país, lo hace ante el pueblo mismo que se encuentra representado por este órgano legislativo, cuya obligación es velar por sus intereses.

Sin embargo, el verdadero control presupuestal se realiza a través de:

1. La Secretaría de Programación y Presupuesto conforme lo establecido por los artículos 45, 46, 47, 49 y 50 de la LPGGP, que a la letra dicen:

"Art. 45. La Secretaría de Programación y Presupuesto — dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al Patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y de las que hayan expedido con base en ella, y que se conozca a través de:

I. Visitas, auditorías o investigaciones que realice la propia Secretaría;

II. Pliegos preventivos que levanten:

- a). Las entidades con motivo de la glosa que de su propia contabilidad hagan;
- b). Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en relación con las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas en su sector;
- c). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades competentes.

III. Pliegos de observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda en los términos de su ley orgánica".

"Art. 46. Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2° de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el Patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal -- por actos u omisiones que les sean imputables, o bien -- por incumplimiento o inobservancia de las obligaciones -- derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo y relación con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originen y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos que hayan participado y originen una responsabilidad.

Los responsables garantizarán a través de embargo preventivo y en forma individual el importe de los pliegos preventivos a que se refiere el artículo anterior en tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto determina la responsabilidad".

"Art. 47. Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios -- que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades de la administración pública paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por la Secre-

tarfa de Programación y Presupuesto en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra desde luego, sin perjuicio de que, en su caso, la Tesorería de la Federación o la - Tesorería del Departamento del Distrito Federal, las hagan efectivas a través del procedimiento de ejecución - respectiva".

"Art. 49. La Secretaría de Programación y Presupuesto - podrá imponer las siguientes correcciones disciplinarias a los funcionarios y empleados de las entidades a que se refiere el artículo 2° de esta Ley, que en el desempeño de sus labores incurran en faltas que ameriten el financiamiento de responsabilidades:

- I. Multa de cien a diez mil pesos, y
- II. La suspensión temporal de funciones.

La multa a que se refiere la fracción I se aplicará, en su caso, a los particulares que en forma dolosa participen en los actos que originen la responsabilidad.

Iguals medidas impondrá la propia Secretaría a sus funcionarios y empleados cuando no apliquen las disposiciones a que se refiere este capítulo o las reglamentarias que se deriven del mismo.

Las correcciones disciplinarias señaladas, se aplicarán independientemente de que se haga efectiva la responsabilidad en que hubiere incurrido".

"Art. 50. Las responsabilidades a que se refiere esta Ley se constituirán y exigirán administrativamente, con independencia de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial".

2. A través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se revisa la Cuenta Pública conforme a lo establecido por el artículo 4, fracción IV, párrafo IV, mismo que dice:

"Art. 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, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de Noviembre o hasta el día 15 de Diciembre cuando — inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si el examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se deter-

minarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de Junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las — iniciativas de las leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, — cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada 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;

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra — los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las dos imputaciones que se hagan a los servi — dores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los — juicios políticos que contra estos se instauren.

...”

CITAS CAPITULO III

- (1) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. p. 320
- (2) Bermudez Motta, José E. Tesis profesional "Convenio Único de Desarrollo" p. 28
- (3) Bermudez Motta, José E. Op. Cit. p. 53
- (4) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 332
- (5) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 330
- (6) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 330

CAPITULO CUARTO

EVOLUCION DE LA CRISIS ECONOMICA DE 1977 A 1985 EN MEXICO.

1). ANTECEDENTES DE LA ACTUAL CRISIS ECONOMICA DE MEXICO A PARTIR DE 1976.

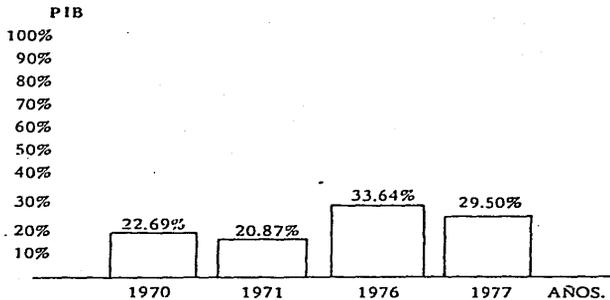
Como consecuencia del estrangulamiento externo, el lento crecimiento de la producción y las altas tasas de desempleo con las que culminó la crisis de 1976 gestada durante el Gobierno del Presidente Luis Echeverría, mismas que no se pretenden analizar en este capítulo, el gobierno del Presidente entrante, Lic. José López Portillo, buscó recuperar en forma acelerada la actividad económica del país. Para ello, desde el inicio de su régimen el Gobierno se propuso "como uno de sus principales objetivos el asumir un gasto público austero para equilibrar el presupuesto y frenar de tajo el proceso inflacionario que el mandato anterior le había heredado".

(1)

Este objetivo hubo de lograrse tan sólo parcialmente durante el primer año de gestión del nuevo gabinete; ello se reflejó en el hecho de que el gasto público pasó de un 33.64% en 1976 a un 29.5% del Producto Interno Bruto en el año de 1977. (Tabla 1).

Así "la política económica y la acción del Ejecutivo Federal estuvieron encaminadas principalmente a fomentar la confianza del público en el futuro de la economía y a contener el ritmo del incremento de los precios. Durante este año la política fiscal fue restrictiva, reducción:

TABLA 1



CONTRACCIONES DEL GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB (RIQUEZA SOCIAL GENERADA INTERNAMENTE POR NUESTRA ECONOMÍA EN EL PERIODO DE UN AÑO), EN LOS SEXENIOS (1970-1976) y (1976-1982).

PIB = Producto interno bruto.
FUENTE: Estadísticas hacendarias del sector público, Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria, SHCP.

dose al tamaño real del Déficit del Sector Público con respecto al año anterior, mientras que la política financiera y monetaria se orientó a restaurar el deteriorado sistema financiero". (2) (Tabla 2).

"Las diversas medidas adoptadas tuvieron un efecto sustancial sobre los precios. La tasa de aumento del índice nacional de precios al consumidor medido de Diciembre a Diciembre se redujo del 27.2% en 1976 a 21% en 1977". (3) (Tabla 3).

Al mismo tiempo, como consecuencia de los ajustes a las tasas de interés, el proceso de compra de dólares que se había agudizado durante - 1976, disminuyó considerablemente en los primeros meses de 1977. Para la segunda mitad de ese año ya había señales de que la peor parte de la crisis financiera había pasado, observándose una reacción más favorable en - la balanza de pagos. (Tabla 4).

Sin embargo, "el aumento del producto interno bruto fue apenas - por encima del crecimiento demográfico, debido a que la producción industrial continuó moviéndose lentamente y la demanda de inversión siguió muy rezagada ocasionando un ligero descenso en el empleo industrial que se re flejó en el deterioro real de una parte importante de la población" (4). Nótese que pese al costo que representó la política restrictiva de gasto, la reducción que se logró en el ritmo inflacionario, fue un factor importante para la recuperación de la actividad económica en 1978 (lo cual se reflejó en una reducción del índice de precios al consumidor de Diciembre

TABLA 2

	<u>Déficit del Sector Público</u>	
	(MMP)	(% PIB)
1970	16.78	3.78
1971	12.11	2.47
1972	27.83	4.93
1973	47.43	6.86
1974	65.20	7.25
1975	110.16	10.01
1976	135.56	9.89
1977	124.50	6.73
1978	156.10	6.68
1979	226.10	7.37
1980	340.00	7.95
1981	865.70	14.74
1982	1660.30	17.63

MMP = Miles de Millones de pesos.
 FUENTE: Estadísticas hacendarias del sector público. Dirección General de Informati-
 ca y Evaluación Hacendaria. SHCP.

TABLA 3

Indice Nacional de Precios al Consumidor

1970	5.4%
1971	5.0%
1972	12.1%
1973	23.7%
1974	15.0%
1975	15.8%
1976	27.2%
1977	20.7%
1978	16.2%
1979	20.0%
1980	29.8%
1981	28.7%
1982	100.0%

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.

TABLA 4

** RESULTADO DE LA BALANZA DE PAGOS 1970-1982
(Millones de dólares)

Años	Resultado
1970	102.1
1971	200.0
1972	264.7
1973	122.3
1974	36.9
1975	165.1
1976	-1004.0
1977	657.1
1978	434.1
1979	418.9
1980	1150.9
1981	1012.2
1982	-3184.7

* FUENTE: Banamex. Examen de la situación económica de México, (tomado del Banco de México), México, julio de 1982, p. 341.

** FUENTE: Indicadores Económicos del Banco de México.

a Diciembre del 27.2% en 1977. (Tabla 3).

Una vez cumplidas las metas antiinflacionarias, "a partir del segundo trimestre de 1978 la economía entró en una etapa de franca recuperación impulsada fundamentalmente por la decisión del Gobierno de volver a incrementar el gasto público" (5), fundándose en el descubrimiento y posterior explotación masiva de abundantes recursos petroleros que habrían de permitir superar las restricciones de balanza de pagos y reiniciar un proceso de expansión económica. (Tabla 5). (Diagrama 1).

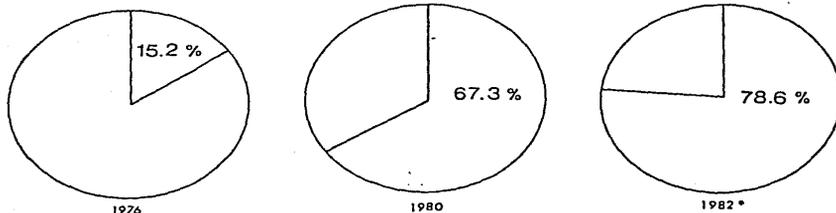
"La expansión petrolera fue planeada desde un inicio como temporal. Después de un período de crecimiento acelerado de la producción en que las exportaciones de crudo habrían de duplicarse año tras año, la exportación de petróleo habría de estabilizarse hacia 1981-1982 en una "plataforma" de 1.5 millones de barriles diarios, mientras que la producción crecería sólo en la medida necesaria para satisfacer el consumo interno. De ahí que para que el auge petrolero cediera su lugar a un desarrollo industrial y agrícola, resultaba crucial una utilización de los excedentes petroleros orientada a modificar las relaciones estructurales de comportamiento económico y a permitir que el petróleo se agregara fortaleciendo la actividad económica existente en lugar de desplazarla". — (6). La riqueza petrolera dió lugar a pensar que la expectativa histórica de desarrollo se lograría concretar a través de la exportación de hidrocarburos, lo que permitiría reducir paulatinamente la dependencia del endeudamiento y posteriormente utilizar los excedentes para el pago de la deuda.

TABLA 5
PANORAMA DE LOS HIDROCARBUROS

CONCEPTO Y UNIDAD	1977	1978	1979	1980	1981
Reservas probadas (millones de barriles).....	16 001.0	40 194.0	45 805.0	60 126.0	72 008.0
Producción (millones de barriles).....	534.1	672.3	784.3	968.3	1 198.6
Valor de la exportación total (millones de dólares).....	1 018.8	1 227.2	3 986.5	10 401.9	14 585.1
Petróleo crudo (millones de dólares).....	987.3	1 760.3	3 811.3	9 445.3	13 305.2
Volumen de exportación de petróleo crudo (miles de barriles diarios).....	202.1	365.1	532.9	827.8	1 098.0

Fuente: "Memoria de Labores", 1977-1981, Petróleos Mexicanos.

DIAGRAMA 1
EXPORTACIÓN DE PETRÓLEO
COMO PORCENTAJE
DE LAS EXPORTACIONES
TOTALES



Fuente: Con base en datos del Banco de México.

* Estimación del Banco Nacional de México.

Con esta idea en mente, "el gobierno del Presidente López Portillo buscó recuperar en forma acelerada el ritmo de la actividad económica sin cuidar que se observaran ciertos lineamientos básicos. El aumento del gasto público no observó reglas rígorosas, sino por el contrario, hubo relajamiento en las normas autorizándose a toda prisa, sin considerar los efectos de cada medida, sin importar si estos elevaban o no el gasto interno, o si este llevaba a un aumento en las importaciones, reduciendo los efectos multiplicadores internos. Es decir, no se planificó, se actuó al margen de los planes, se atendió a la coyuntura ". (7)

"Así durante 1979 la economía experimentó un acelerado crecimiento como respuesta al fuerte impulso de la demanda agregada, provocada por el aumento del gasto público corriente y de inversión que creció a una tasa real del 14%; el déficit del sector público llegó a 6.2%. Las metas de crecimiento económico no sólo se alcanzaron sino que fueron ampliamente superadas en varios renglones. El producto interno bruto creció en 9.2%, la tasa más alta de la última década; el empleo industrial aumentó y la inversión bruta fija se incrementó a una tasa de 20.2%, una de las mayores registradas en la historia reciente del país". (8).

Los recursos adicionales percibidos por el sector público como resultado de la actividad petrolera tuvieron así un doble efecto. Primero, aumentó el tamaño relativo del sector público en la economía como consecuencia de la mayor participación del petróleo en el Producto Interno Bruto y segundo, mientras aumentaron los ingresos por la exportación del pe-

tróleo, las demás percepciones del sector público, en especial las provenientes de empresas paraestatales y descentralizadas por la venta de bienes y servicios públicos, se rezagaron notablemente, es decir, la aplicación de utilidades productivas por la venta del petróleo en ausencia de políticas que pudieran garantizar su transformación en fuentes permanentes de riqueza como la industria o el desarrollo de las actividades agrícolas, nos llevaron aunque a un período de intenso auge económico, al deterioro consecuente de nuestro comercio exterior no petrolero en la misma proporción. La expansión petrolera así, condujo a una especialización en el Comercio Internacional en la que el petróleo fue el único bien involucrado, volviéndose nuestra economía más vulnerable a los cambios de la demanda exterior y supeditando su crecimiento al aumento de las exportaciones. Nuestra economía se petrolizaba más cada vez y el gasto público seguía creciendo. Para 1980 el gasto del sector público ascendió a 1379.5 miles de millones de pesos - lo que representó un aumento del 52.7% en relación al ejercicio anterior. Para 1981 el gasto del sector público aumentó a 2108.3 miles de millones de pesos.

Como consecuencia del auge petrolero y dado que el déficit presupuestario había crecido paralelamente al gasto público (Tabla 2), el Gobierno se vio en la necesidad de allegarse de más recursos para lo cual hubo de recurrir al endeudamiento tanto interior como exterior y a otros mecanismos de carácter monetario. Esta estrategia "encontró eco internacional; los banqueros internacionales contaban con excedentes y estaban deseosos de colocarlos. A esto debe agregarse el hecho de que los Estados Unidos -

pretendían impulsar desarrollos petroleros a nivel internacional que rompieran con la estrategia de la OPEP. Bajo esta perspectiva, el apoyar a México era sumamente importante, pues permitía colocar recursos excedentes e impulsar un proceso de desestabilización de la OPEP". (9), de este modo, el acceso al crédito externo se volvió ilimitado.

En 1978 la reactivación de la inversión privada se debió fundamentalmente a que cambiaran las expectativas de los empresarios, quienes habían perdido confianza en el gobierno del país como consecuencia de las acciones tomadas por el Lic. Echeverría durante los dos últimos años de su gobierno. Entre los factores que provocaron dicho cambio, pueden señalarse la reducción del ritmo de la inflación conseguido con el programa de ajuste aplicado en 1977, la mayor oferta de crédito interno y externo y las perspectivas de expansión del mercado interno asociado al potencial petrolero de México.

El aumento de la demanda interna provocada por el gasto público —dió así pie a que el gasto privado reaccionara con gran rapidez. Así, para 1980 la inversión del sector privado aumentó en 13.7% a la del año anterior y en 1981 en un porcentaje muy similar de 13.6%. Lo anterior se reflejó en la inversión bruta que como ya antes habíamos mencionado, en 1979 incrementó en una tasa del 20.2% y que en 80 y 81 se incrementó en 14.9% y 15.1% respectivamente.

Consecuentemente el porcentaje de incremento anual real de Producto Interno Bruto de 1978 a 1981 fue de 8.4% en promedio; así el crecimiento de México se convirtió en la envidia de un mando que se encontraba en recesión.

Sin embargo, las halagüeñas perspectivas que el efímero auge dió a todos los mexicanos pronto se tomaron en una verdadera pesadilla ya que la reactivación de la economía a través del excesivo gasto público pronto mostraría sus nocivos efectos, aunque el Gobierno Lópezportillista había logrado reducir la inflación durante sus dos primeros años de ejercicio, — gracias a las medidas de política fiscal y monetaria tomadas, de 27.2% en 1976 a 20.7% en 77, a 16.2% en 1978 (Tablas 3 y 6). La decisión tomada — durante el segundo trimestre de 1978 de aumentar el gasto público en base a las expectativas petroleras, dió lugar a que de nuevo se disparara la — inflación que al terminar su gobierno ya alcanzaba un nivel de 100%.

Muchas medidas tomadas en el periodo de auge después se mostraron erróneas. Así observamos que "el ritmo de crecimiento de la economía se hizo factible por un aumento sin precedente de la capacidad para importar, derivada del incremento de la exportación petrolera, de la activa contratación de crédito externo ante una amplia oferta, del alza general que experimentaron los precios de nuestras exportaciones hasta 1980" (10), y de la evolución de la relación de precios entre México y el exterior como — consecuencia de la mayor inflación interna, en estas circunstancias la — sustitución de importaciones que ocurre cuando el tipo de cambio es el —

TABLA 6
EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA
Principales Indicadores
1977-1981

CONCEPTO Y UNIDAD	1977	1978	1979	1980	1981(p)
PRODUCTO INTERNO BRUTO					
(Porcentajes de incremento anual real).....	3.4	8.2	9.2	8.3	7.9
(Porcentajes de incremento anual nominal)....	34.9	26.4	31.2	39.4	37.0
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR					
(Porcentajes de incremento anual promedio)...	28.9	17.5	18.2	26.3	28.0
(Porcentajes de incremento dic.-dic.).....	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7
BALANZA DE PAGOS (millones de dólares)					
Cuenta Corriente.....	-1 596	-2 695	-4 871	-7 273	-12 544
Balanza Comercial.....	-1 054	-1 854	-3 162	-5 747	-4 510
Exportaciones.....	4 650	6 063	8 818	15 109	19 420
Petroleras (1).....	1 263	2 109	3 974	10 422	14 573
Otras.....	3 387	3 954	4 844	4 687	4 847
Importaciones.....	5 704	7 917	11 990	18 856	23 930
Balanza de Servicios.....	- 542	- 839	- 1 709	- 3 526	- 8 034
Ingresos.....	4 327	5 590	7 446	9 815	11 350
Egresos.....	5 069	6 429	9 154	13 341	19 424
Financieros.....	2 163	2 786	4 066	5 921	8 934
Otros.....	2 906	3 643	5 088	7 420	10 490
Cuenta de Capital.....	2 276	3 254	4 533	11 948	21 860
Errores y Omisiones.....	- 22	127	686	- 3 598	- 8 373
Variación de la Reserva del Banco de México.....	657	434	419	1 151	1 012
DEFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO (miles de millones de pesos)	126	156	324	322	853
RELACIONES RESPECTO AL PIB (porcentajes)					
Del Deficit Financiero del Sector Público.....	6.8	6.7	7.3	7.5	14.5
Del Deficit en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.....	2.0	2.6	3.6	3.9	5.2

(p) Cifras preliminares.

(1) Incluye petróleo crudo, gas natural, derivados del petróleo y productos petroquímicos.

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México.

adecuado no se dió, sino que por el contrario crecieron las importaciones de todos tipos; "tales importaciones incluyeron bienes de dudosa necesidad, y en algunos casos, francamente superfluos, además existen indicadores de que el contrabando de mercancías adquirió proporciones masivas".

(11). "De 1977 a 1981, las importaciones de bienes se incrementaron e - una tasa anual de 43.5% en promedio, de modo que al terminar ese cuatrienio el valor de las importaciones fue más de cuatro veces que en su principio". (12). La sobrevaluación gradual del tipo de cambio trajo consigo otros problemas, pues no sólo se convirtió en "un factor decisivo para mayores adquisiciones de activos externos de todo género -como bienes raíces y activos financieros- por parte de mexicanos, las cuales desempeñarían un papel importante en los acontecimientos que precipitaron la crisis financiera de 1982, sino que además les creó la idea a los empresarios, quienes también habían depositado su confianza en la riqueza petrolera, de que era factible una sobrevaluación permanente del tipo de cambio, que les permitiría financiar inversiones y adquisiciones de - empresas con crédito externo a un costo en pesos igual a las tasas de interés extranjeras. Esto los llevó a un uso imprudente de esta fuente de financiamiento que al devaluarse la moneda, dejó a varias empresas en una situación financiera sumamente difícil". (13)

El Gobierno de igual manera, con las expectativas de un crecimiento acelerado contribuyó en mayor proporción a desestabilizar la economía nacional. El gasto público se utilizó entre otras cosas para ampliar la planta productiva del sector paraestatal, principalmente el ramo petrolero, para ello el sector público también tuvo que recurrir a -

Las importaciones que durante los años de 1979, 1980, 1981 sumaron 11.979.7, 18.486.2 y 23.104.4 miles de millones de dólares respectivamente. (Tabla 7).

"La mayor apertura hacia el exterior —que se dió más por un incremento de las importaciones ante la magnitud de los recursos petroleros, — que como resultado de una política comercial— combinada con la sobrevaluación de un tipo de cambio, amplificó la magnitud del desequilibrio externo. haciéndose más vulnerable a las perturbaciones provenientes del resto del mundo y menos eficiente para generar divisas en otro sector que no fuera — el petrolero". (11)

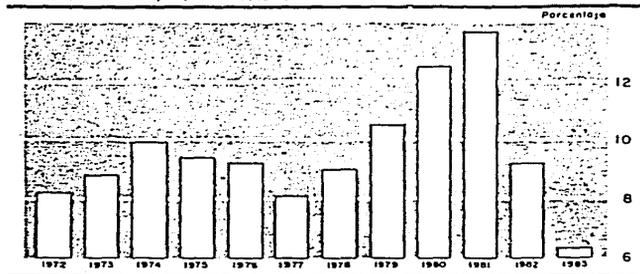
Por otro lado, con el propósito de evitar presiones inflacionarias de efecto inmediato, se pospusieron los aumentos a los precios y tarifas — de la venta de bienes y servicios públicos provenientes de las empresas — del sector paraestatal y organismos descentralizados lo que se tradujo en incremento de los subsidios a través de mayor gasto público que no sólo se financiaba de los ingresos por exportación de petróleo sino a través de un mayor endeudamiento. Para 1981 el déficit presupuestal era de 865.70 miles de millones de pesos representando el 14.74% del PIB (Tabla 2), y la — deuda externa del sector público ascendía a 529606 millones de dólares. (Tabla 8).

Aunado a lo anterior desde 1978 cuando entramos a la etapa de — franca recuperación, impulsada por la decisión de incrementar de nuevo el gasto público una vez cumplidas las metas antiinflacionarias iniciales, —

TABLA 7

RELACION IMPORTACIONES / OFERTA TOTALES

Participación anual, a precios de 1970



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, S.P.P.

TABLA 8
BANCO DE MÉXICO

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO
Millones de dólares

CONCEPTO	Saldos al 31 de diciembre		Diferencia de saldos	Endeudamiento neto en 1982*(p)
	1981	1982 (p)		
DEUDA TOTAL	52 960.6	57 988.2	5 027.6	5 990.7
A plazo mayor de un año...	42 206.7	48 982.3	6 775.6	7 428.6
A plazo menor de un año...	10 753.9	9 005.9	-1 748.0	-1 437.9

- * El endeudamiento neto indicado no coincide con la diferencia de saldos, ya que incluye un ajuste por variaciones en el saldo de la deuda externa denominada en dólares. Las fluctuaciones en el tipo de cambio del dólar estadounidense frente a otras monedas extranjeras, afectan el valor de los pasivos vigentes en dichas monedas, sin que existan movimientos en términos de flujos efectivos. Los saldos al 31 de diciembre también incluyen otros ajustes de menor cuantía.

(p) Cifras preliminares.

Fuente: Dirección de Crédito y Dirección de Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos presupuestales ascendieron a 559.9 miles de millones de pesos en relación al gasto neto de ese año que fue de 681.2 miles de millones de pesos, para 1979; los ingresos presupuestales fueron de 760.4 en relación al gasto neto que fue de 926.8 miles de millones de pesos; en 1980 los gastos sumaron 1158.8 en relación al gasto que fue de 1410.5 miles de millones de pesos para que en 1981 los ingresos ascendieran a 1542.6 en relación al gasto neto que fue de 2269.1 miles de millones de pesos como lo podemos observar en las tablas 9, 10 y 11 correspondientes a los informes anuales de 1980, 1981, 1982 del Banco de México, S.A. (*)

NOTA: Como puede observarse las cifras de los informes anuales varían año con año respecto a un mismo período lo que dificulta utilizar una sola tabla. Las cifras que hemos manejado han atendido primero a la cercanía del año del informe anual al año de las cifras manejadas y segundo cuando de alguna tabla se desprende que las cifras que se manejan son preliminares (p) entonces manejamos la cifra que sobre ese año aparece en el informe anual del Banco de México del siguiente año.

Como podemos observar, aunque los ingresos han ido aumentando cada año, estos nunca han sido suficientes para cubrir el gasto del sector público, aumentando por consiguiente el déficit presupuestal con las consecuencias antes señaladas. Cabe mencionar que el aumento de los ingresos del sector público tuvo su origen en la exportación de crudo y derivados, y a que el mayor crecimiento del ingreso nominal permitió que aumentaran las recaudaciones por concepto de impuestos sobre la renta. Por otro

TABLA 9
SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTAL

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	1978	1979	1980	Variación en por ciento 1980/1979	
				Nominal	Real(1)
Gasto neto.....	681.2	926.8	1 410.5	52.2	18.3
Ingresos presupuestales.....	559.9	760.4	1 158.8	52.4	18.4
-Gobierno Federal.....	307.0	416.0	683.8	64.4	27.7
Organismos y empresas.....	252.9	344.4	475.0	37.9	7.1
Financiamiento.....	121.3	166.4	251.7	51.3	17.6

(1) Ajustada con el deflactor implícito del producto interno bruto.

TABLA 10
SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTAL
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	1979	1980	1981(p)	Porcentajes de variación 1981/1980
Gasto neto.....	917.3	1 379.5	2 108.3	52.8
Ingresos presupuestales.....	769.3	1 161.4	1 544.7	33.0
Gobierno Federal.....	418.7	683.1	938.9	37.3
Organismos y empresas.....	350.6	478.3	605.8	26.6
Financiamiento.....	148.0	218.1	563.6	158.4

(p) Cifras preliminares

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de Egresos para 1982.

TABLA 11

INFORME ANUAL 1982

SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTAL*
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	1981 (A)	1982		Porcentaje de variación	
		Programa (B)	Cierre(p) (C)	(C/A)	(C/B)
Gasto Neto	2 269.1	2 761.0	3 945.4	73.9	42.8
Gobierno Federal.....	1 347.6	1 775.0	2 531.5	87.8	42.6
Organismos y Empresas.....	921.5	986.0	1 413.9	53.4	43.4
Pemex.....	440.3	376.9	704.0	59.9	86.8
Resto.....	481.2	609.1	709.9	47.5	16.5
Ingresos Presupuestales	1 542.6	2 104.1	2 736.7	77.4	30.1
Gobierno Federal.....	947.7	1 261.4	1 545.8	63.1	22.5
Organismos y Empresas.....	594.9	842.7	1 190.9	100.2	41.3
Pemex.....	216.4	301.0	568.8	162.8	89.0
Resto.....	378.5	541.7	622.1	64.4	14.8
Financiamiento	726.5	656.9	1 208.7	66.4	84.0

* Consolidado del Sector Presupuestal. Concepto de caja.

(p) Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

lado, en 1980 se introdujo el IVA (Impuesto al Valor Agregado) que si bien creció moderadamente en comparación con los otros rubros que substituyó, - sirvió para hacer más difícil la evasión fiscal. No obstante lo anterior en 1981, los ingresos presupuestales tuvieron un incremento del 33% en -- términos nominales y sólo un 5% en reales ya que; el comportamiento de - los ingresos totales fue afectado por una menor elasticidad, ingreso de - los impuestos a la renta y al valor-agregado. Lo anterior fue afectado - por la política de desgravación, adoptada para proteger de la inflación - principalmente a los trabajadores con menores ingresos. También contribu- yeron al bajo crecimiento de los ingresos presupuestales, la desacelera- ción y baja tasa de aumento de las ventas de los organismos y empresas -- del sector público" (15) pues con la "idea de estimular la inversión pri- vada, el sector público mantuvo una relación desfavorable de sus precios con relación al sector privado, pero esto no tuvo los efectos deseados - pues las transferencias que el sector privado recibió a través de menores precios, benefició el consumo suitario (por ejemplo): el bajo precio - de la gasolina benefició a los dueños de automóviles de lujo) lo que con- virtió el aumento de ingresos en mayor consumo y no en mayor inversión" (16). Lo mismo aconteció con los demás estímulos fiscales que el sector privado recibió pues en vez de estimular la acumulación privada, que impulsaría al crecimiento de la economía, estimuló el consumo de ganancias lo que limitó a su vez el desarrollo económico.

Así "ante la decisión de mantener a toda costa un esquema favora- ble para la inversión privada en términos de ingresos públicos, se tuvo

que recurrir al financiamiento deficitario, el cual aunque representó una mayor proporción de ahorro interno implicó un costo financiero para el Estado y para el país". (17)

Pero el Gobierno no sólo se conformó con pedir prestado al extranjero sino que además su endeudamiento interno también creció de 1098.8 miles de millones de pesos en 1978 a 6794.1 miles de millones de pesos en 1982 como lo demuestran las tables 12, 13 y 14.

La canalización de fondos del sector financiero al sector público fue de 5.08% del PIB en 1979, de 4.67% del PIB en 1980 que sumado a los fondos del sector privado hicieron posible financiar el 63% del déficit del sector público consolidado.

En 1981 la canalización de fondos del sector financiero al público fue de 10.60% del PIB pero la disminución de canalización de fondos del sector privado al público, dió como resultado que los recursos internos financiaran solamente el 46% del déficit del sector público consolidado.

Cabe señalar que fue el Banco de México, S.A. con quien contrajo la mayor parte de su deuda interna, como se desprende de las últimas tres tablas puesto que aunque parecen mayores las cifras prestadas por la banca privada y mixta, basta saber que estas se refieren al endeudamiento --

TABLA 12
FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL SISTEMA BANCARIO
 Clasificado por tipo de instituciones
 Miles de millones de pesos

CONCEPTO	SALDOS			VARIACIONES			
	DICIEMBRE			ABSOLUTAS		POR CIENTO	
	Dic.78	Dic.79	Dic.80	De Dic.78 a Dic.79	De Dic.79 a Dic.80	De Dic.78 a Dic.79	De Dic.79 a Dic.80
FINANCIAMIENTO							
TOTAL (1).....	1 098.8	1 442.2	1 956.5	343.4	514.2	31.3	35.7
Banco de México, S.A. (2)...	370.7	481.8	658.6	111.0	176.8	30.0	36.7
- Banca nacional (3).....	370.3	459.1	598.3	88.8	159.2	24.0	30.3
Banca privada y mixta (4)...	401.3	555.7	785.4	154.5	229.7	38.5	41.3

(1) Excluye operaciones interbancarias.

(2) Incluye el financiamiento otorgado a la banca privada y mixta, y nacional.

(3) Incluye el financiamiento otorgado a la banca privada y mixta, y excluye el canalizado a la propia banca nacional.

(4) Incluye el financiamiento otorgado a la banca nacional, y excluye el canalizado a la propia banca privada y mixta.

Nota: En los saldos de los niveles agregados, el decimal puede no coincidir con la suma de los componentes como resultado del redondeo de las cifras.

TABLA 13
FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL SISTEMA BANCARIO

Clasificado por tipo de instituciones

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	Saldos			Variaciones			
	Diciembre			Absolutas		Por ciento	
	1979	1980	1981(p)	De Dic.79 a Dic.80	De Dic.80 a Dic.81	De Dic.79 a Dic.80	De Dic.80 a Dic.81
FINANCIAMIENTO							
TOTAL (1).....	1 442.2	1 956.5	2 991.5	514.2	1 035.1	35.7	52.9
Banco de México, S.A. (2)	481.8	658.6	951.2	176.8	292.7	36.7	44.4
Banca nacional (3).....	459.1	598.3	971.3	139.2	373.0	30.3	62.3
Banca privada y mixta (4)	555.7	785.4	1 194.1	229.7	408.7	41.3	52.0

(p) Cifras preliminares.

(1) Excluye operaciones interbancarias.

(2) Incluye el financiamiento otorgado a la banca privada y mixta, y nacional.

(3) Incluye el financiamiento otorgado a la banca privada y mixta, y excluye el canalizado a la propia banca nacional.

(4) Incluye el financiamiento otorgado a la banca nacional, y excluye el canalizado a la propia banca privada y mixta.

Nota: En los saldos de los niveles agregados, el decimal puede no coincidir con la suma de los componentes como resultado del redondeo de las cifras.

TABLA 1
FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL SISTEMA BANCARIO
 Clasificación por tipo de monedas e instituciones
 Miles de millones de pesos

CONCEPTO	SALDOS CORRIENTES			VARIACIONES*					
	Diciembre			De Dic. 60 a Dic. de 61			De Dic. 61 a Dic. de 62		
	1960	1961(p)	1962(p)	Total	Flujo efectivo	Revalorización de saldos en m/e	Total	Flujo efectivo	Revalorización de saldos en m/e
FINANCIAMIENTO TOTAL (1)	1 956.5	2 991.5	6 794.1	1 035.1	947.1	88.0	3 802.6	1 148.5	2 654.1
Moneda nacional.....	1 420.6	1 955.0	5 043.9	522.4	522.4	...	1 690.9	1 690.9	...
Moneda extranjera.....	525.9	1 036.5	3 150.2	512.6	424.6	88.0	2 111.7	-542.4	2 654.1
BANCO DE MÉXICO (2)	658.6	951.2	2 460.7	292.7	322.7	20.0	1 509.4	875.8	633.6
Moneda nacional.....	544.1	715.8	1 822.1	169.7	169.7	...	1 114.3	1 114.3	...
Moneda extranjera.....	114.4	235.4	638.5	123.0	103.0	20.0	395.1	-240.5	635.6
BANCA DE DESARROLLO (3)	598.5	971.5	2 602.4	373.0	329.0	44.0	1 651.1	256.1	1 395.0
Moneda nacional.....	340.5	470.1	810.9	129.7	129.7	...	340.8	340.8	...
Moneda extranjera.....	257.8	501.2	1 791.5	243.3	199.3	44.0	1 290.3	101.7	1 395.0
BANCA COMERCIAL (4)	785.4	1 194.1	2 289.2	408.7	329.7	29.0	1 095.1	253.3	841.8
Moneda nacional.....	585.7	825.7	1 183.3	240.0	240.0	...	557.6	357.0	...
Moneda extranjera.....	199.8	368.4	1 106.0	168.6	159.6	29.0	757.6	-104.2(5)	841.8
Menos:									
OPERACIONES INTERBANCARIAS	85.8	125.1	358.2	59.3	34.3	5.0	452.1	215.2	217.5
Moneda nacional.....	59.7	56.6	178.5	17.0	17.0	...	121.7	121.7	...
Moneda extranjera.....	46.1	68.5	379.7	22.3	17.3	5.0	311.4	93.5	217.5

* La revalorización consiste en tomar los flujos de fondos mes a mes, a la tasa correspondiente a dicho mes.

(1) Excluye operaciones interbancarias.

(2) Incluye el financiamiento otorgado a la banca de desarrollo y a la banca comercial.

(3) Incluye el financiamiento otorgado a la banca comercial y excluye el canalizado a la propia banca de desarrollo.

(4) Incluye el financiamiento otorgado a la banca de desarrollo y excluye el canalizado a la propia banca comercial.

(5) Incluye agencias en el exterior, que en 1962 disminuyeron su financiamiento al exterior en 110.6 miles de millones de pesos.

(p) Cifras preliminares.

Nota: En los saldos de los niveles agregados, el decimal puede no coincidir con la suma de los componentes, como resultado del redondeo de las cifras.

contraído por el Gobierno con todos los bancos exprivados, Ejem.: Bancamer, Banamex, etc., mientras que la deuda con el Banco de México se refiere solo a esta institución. Es importante señalar que el endeudamiento vía Banco de México se ha realizado en gran parte a través del encaje legal que de 1979 a 1981 aumentó de 37.5 a cuyos fondos se destinaron a la creación de fideicomisos de fomento económico tales como el FIDEC (Fondo de Desarrollo Comercial), FOSOC (Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas), FOMEX (Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados), FOGBI (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda), FOGAIN (Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña), FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo), etc., mismos que tenían por objeto dar apoyo financiero a sectores productivos como el agropecuario, industrial, comercial, turístico y cooperativo. De igual manera sus acciones se orientaron preponderantemente a acrecentar la oferta comercial de productos básicos de consumo popular.

Sin embargo, el problema se presenta al tratar de recuperar los créditos prestado a través de los fideicomisos de fomento económico, pues en muchos casos su reduperación fue difícil, o no la hubo. Otra forma de obtener ingresos del Gobierno, se realizó a través de "la introducción de los Certificados de Tesorería de la Federación CETES, que junto con otros instrumentos que se fueron creando más adelante (como el papel comercial y las aceptaciones bancarias), desarrollaron el mercado de dinero. Este mercado ofreció una fuerte alternativa de financiamiento para el Gobierno y las empresas, así como nuevos instrumentos para la colocación de fondos. La cap-

tación de recursos del público por el sistema bancario comenzó a incrementarse en términos reales desde la segunda mitad de 1977. Las colocaciones de CETES pasaron de 10.6 miles de millones de pesos en promedio anual durante 1978 a más de 80 miles de millones dos años más tarde". (18)

A este respecto Luis Pazos opina que uno de los grandes peligros subyacentes en la economía mexicana es que la mayor parte del ahorro depositado en los bancos, así como el captado por las casas de bolsa a través de los CETES, "no se destina a actividades productivas que por sí mismas generen el pago de capital y de los intereses, sino que se emplea en financiar el déficit presupuestal del sector público.

Los financiamientos en la mayoría de los casos son destinados a pagar burocracia, cubrir subsidios y a actividades que por sí mismas no podrán generar el pago ni del capital ni de los intereses del ahorro consumido", -- (19) y considera que el agrandamiento de la deuda interna es en gran parte culpable de la alta inflación.

Como una medida para poder hacer frente al pago de los intereses de los CETES, así como del ahorro de los particulares captado a través del encaje legal, el Gobierno se vio obligado a incrementar el medio circulante -- que en 1979 fue del 35.7% y en 1980 disminuyó a 32.5% para volver a aumentar en 1981 a 44.7% y en 82 a 62.9%, repercutiendo sus efectos sobre la inflación.

Desafortunadamente para México, con el propósito de hacer frente - al alza de precios del crudo, los países industrializados tomaron medidas restrictivas y proteccionistas, buscando contener las presiones inflacionarias y de preservar al mismo tiempo los niveles de empleo interno. El resultado de esto fue una severa contracción de la actividad económica mundial, que comenzó en 1980, y continuó durante el año siguiente, agudizándose en 1982. Las políticas restrictivas de los países industrializados causaron una importante reducción en los movimientos del comercio mundial. - En el caso de México la recesión económica de los países industrializados produjo sus efectos más nocivos sobre los principales productos de exportación siendo desde luego el más importante el petróleo crudo, que en 1981 - ya constituía una proporción muy elevada de las exportaciones totales de - mercancías (Diagrama 1). Desde el primer trimestre de 1981 el precio del petróleo comenzó a debilitarse para caer substancialmente a mediados del - año, de 34.60 a 30.70 dólares por barril crudo (una mezcla de 40/60 de Itg mo y Maya), el Itmo de 38.50 a 34.50 y el Maya de 32 a 28 dólares, junto con el volumen de exportaciones. Todo ello significó una violenta reducción de los ingresos de divisas por dicho concepto.

Pero además, también se vieron seriamente lesionados los ingresos derivados de otras exportaciones.

El turismo, se vió igualmente afectado por la depresión económica y el desempleo en las naciones industriales y aunado a la sobrevaluación del peso, dió como resultado una caída importante en cantidad de divisas que por

este concepto ingresaban al país.

Por otro lado, la política monetaria de los Estados Unidos, con el propósito de disminuir índice inflacionario mantuvo tasas de interés muy altas que redujeron la oferta de dinero y de crédito, "la tasa preferencial de los bancos norteamericanos, por ejemplo, fluctuó alrededor de un nivel del 20% en la primera mitad de 1981". (20). Lo anterior provocó -- que incrementaran extraordinariamente las erogaciones de México por concepto de servicio de la deuda.

La sobrevaluación del peso, consecuencia de una inflación interna más alta que la externa, también hizo su parte en el desequilibrio de la balanza de pagos, reduciéndose drásticamente las exportaciones e incrementándose el déficit en cuenta corriente.

"A mediados de 1981 el Gobierno tratando de amortiguar la influencia negativa sobre el déficit financiero del sector público proveniente -- del exterior, redujo su gasto presupuestal autorizado para la segunda mitad del año en 4% (90 mil millones de pesos), incrementó algunos aranceles y estableció permisos previos para algunos productos de importación, y aumentó en más de 100% los precios sobre gasolina y diesel. Sin embargo, -- los desequilibrios interno y externo persistieron frente a las presiones -- sobre las finanzas públicas derivadas de un gasto en continua expansión y de una caída de los ingresos públicos que se habían tornado sumamente dependientes del petróleo, las medidas de ajuste adoptadas fueron insuficientes". (21)

Así, 1981 se caracterizó por un déficit financiero del sector público dos veces mayor en términos reales que el año anterior.

Como resultado de lo antes mencionado se generalizaron las expectativas de que el tipo de cambio se tomaría insostenible dando como consecuencia un rápido incremento de la dolarización en los depósitos bancarios, así como grandes fugas de capital.

"La ampliación del déficit público causada por un nivel de ingresos petroleros menor al previsto, y las presiones sobre la balanza de pagos originales, en un creciente déficit en cuenta corriente y en sustanciales fugas de capital, condujeron a la contratación de deuda pública externa por casi veinte millones de dólares, la mayor parte de los cuales se consiguieron en el segundo semestre de 1981. El país utilizó más recursos externos en ese año que en todo el período de 1975-80". (22)

1982 se inició en el ámbito interno con la presión sobre el tipo de cambio que se había ya manifestado desde el segundo semestre de 1981. Las fugas de capital continuaron. El pago del endeudamiento a corto plazo en que se incurrió en el segundo semestre de 1981 junto con los menores ingresos de PEMEX, dieron lugar a que el déficit de caja del Gobierno Federal acumulado hasta la primera semana de Febrero fuera tres veces superior al registrado en la misma fecha en 81.

Ante esta situación el 18 de Febrero se inició un período de flotación del tipo de cambio alcanzado a fines del mes 45 pesos por dólar, o sea una devaluación del 67%.

Inmediatamente después de la devaluación se anunció un primer paquete de medidas económicas entre las que destacaron:

- 1.- Reducción de 3% del presupuesto federal para 1982.
- 2.- Se fortaleció el control de precios y se redujeron aranceles a 1500 artículos básicos, materias primas y bienes de capital.
- 3.- Se establecieron lineamientos para aplicar en forma flexible la política de tasas de interés y de tipo de cambio, esta última tendiente a evitar una nueva sobrevaluación de peso.

En Agosto de ese año, se tuvieron que reforzar las medidas anteriores decretándose una contracción del gasto público de 8%. Se previó disminuir el déficit público en 3% como proporción del PIB, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos entre tres y cuatro mil millones de dólares mientras que el endeudamiento externo no podría exceder de once millones de dólares. Se tomarían medidas para aumentar los ingresos públicos en 150 mil millones de pesos por la vía de los precios y tarifas, además de establecer límites cuantitativos en las importaciones públicas y privadas. - Lo anterior sin embargo no dió los resultados esperados pues surgieron problemas adicionales que estimularon nuevos movimientos especulativos. Así - por ejemplo el ajuste salarial de emergencia dispuesto en Marzo tuvo una in

fluencia desfavorable en las expectativas del público y en los costos de las empresas. El manejo del déficit presupuestal se dificultó considerablemente porque:

- 1.- El deterioro de la situación económica se reflejó en ingresos fiscales menores que los previstos.
- 2.- La inflación más elevada condujo a un mayor gasto corriente y de inversión, al incrementarse los precios de los bienes y servicios utilizados por el sector público, en especial los de origen externo.

Las presiones sobre el tipo de cambio subsistieron, el mercado cambiario se vió afectado adversamente tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Las fugas de capital, los vencimientos a corto plazo de la deuda contraída durante el segundo semestre de 1981 presionaban sobre la demanda de divisas. Por otra parte, la menor corriente de crédito externo reducía la oferta de divisas haciendo cada vez más difícil tanto al sector público como a las empresas privadas, conseguir financiamiento externo adicional para renovar los créditos que se iban venciendo; lo que reflejaba la menor liquidez de que disponía la banca internacional como el elevado nivel de endeudamiento externo alcanzado por el país.

En un intento por controlar las fugas de capital y aminorar el efecto inflacionario de las modificaciones cambiarias el 6 de Agosto de -

1982 entró en vigor un sistema de doble tipo de cambio, uno preferencial y otro de aplicación general.

El tipo de cambio preferencial que se fijó en 49.13 pesos por dólar se aplicaría a la importación de bienes prioritarios (alimentos, y algunos insumos y bienes de capital requeridos para la actividad productiva), y para el pago de los intereses de la deuda externa, pública y privada.

Esta medida persiguió dos objetivos:

- 1.- Se pretendió evitar el aumento excesivo del costo de las importaciones necesarias y del servicio de la deuda, para contener en alguna medida las presiones inflacionarias.
- 2.- Se quiso impedir que las fugas de capitales siguieran menudando la ya exigüas reservas internacionales del Banco de México.

El 13 de Agosto se decretó que los depósitos bancarios en moneda - extranjera deberían restituirse mediante la entrega de su equivalente en - moneda nacional, al tipo de cambio general vigente al momento de realizarse el pago con el objeto de eliminar el riesgo de transferencias masivas - de recursos al exterior, dado el clima de desconfianza e incertidumbre que imperaba en los mercados financieros. Para esta fecha se cerró el mercado cambiario para reabrirse el 19 de ese mes, estableciéndose un tipo de cambio de 69.50 pesos por dólar para el pago de "medólares" mientras que las operaciones en el mercado general alcanzaron hasta 120 pesos por dólar. -

El tipo de cambio preferencial continuó deslizándose cuatro centavos diarios.

"En la tercera semana de Agosto, se solicitó a los más importantes bancos comerciales extranjeros acreedores de México, una prórroga de 90 días para los pagos de capital a corto y largo plazo correspondiente a la deuda del sector público. Durante ese lapso sólo se pagarían intereses, y se aprovecharía para que las autoridades mexicanas elaboraran un proyecto de reestructuración definitiva del perfil de la deuda externa, que ayudase a resolver el problema de pago que afrontaba el país. Para entonces ya se habían iniciado conversaciones con el Fondo Monetario Internacional, a fin de utilizar los recursos disponibles para México en su calidad de miembro de este organismo". (23)

El 17 de Agosto el Secretario de Hacienda Sr. Jesús Silva Herzog, anunció los detalles importantes de un paquete de rescate negociado con el gobierno estadounidense ante la posibilidad de incumplimiento de México al pago de su deuda poniendo en jaque a trece de los más importantes bancos de esa nación. Este paquete incluía el pago por anticipado de mil millones de dólares por ventas de petróleo, mil millones de dólares por una garantía de la U.S. Comodity Credit Corporation, por la importación de alimentos, 1.85 mil millones de dólares proporcionados por los bancos centrales más importantes de Occidente a través del Bank of International Settlements y planes para negociar con el FMI la extensión de entregas de fondos por 3.9 mil millones de dólares, lo que dio al país un pequeño respiro.

El 1° de Septiembre en ese último informe de gobierno, el Presidente José López Portillo, en un intento por salvar la economía nacional desangrada por la aguda fuga de capitales; y principalmente por rescatar su ya muy dañada imagen decretó el control generalizado de cambios y la nacionalización (estatización) de la banca privada mexicana, pues afirmó "en este caso el Gobierno no sólo está eliminando un intermediario, sino a un instrumento que ha probado mas que suficientemente su falta de solidaridad con los intereses del país y del aparato productivo.

La banca privada mexicana, ha pospuesto el interés nacional y ha fomentado, propiciado y aún mecanizado la especulación y la fuga de capitales, agregó, "se dirá que se ha repetido ya mucho que el Gobierno tenía los instrumentos sobrados para controlar la Banca Privada. Hoy hemos de confesar que así lo creíamos, pero que no fue así, una dolorosa historia nos lo ha demostrado". (24)

En aquel momento aunque el Presidente decía reconocer la responsabilidad de su Gobierno en la crisis por la que atraviesa el país, la realidad era diferente, pues jamás reconoció que hubiera inversión ineficiente, gasto público excesivo, una inmensa deuda externa, una economía petrolizada, - en resumen una política económica equivocada. Para él los problemas se reducían: "primero los externos: un desorden económico internacional que castiga a los países en desarrollo, con factores monetarios, financieros, comerciales, tecnológicos, alimentarios y energéticos, expresados muy claramente en la reunión de Cancún y que tienen, forzosamente, que ser resueltos

en negociaciones globales como está propuesto en las Naciones Unidas.

Es urgente, de otro modo los problemas se agravarán a extremos impre-
desibles.

Después los internos: aquí dentro fallaron tres cosas fundamental-
mente:

La conciliación de la libertad de cambio con la solidaridad nacional;

La concepción de la economía mexicanizada, como derecho de los mexi-
canos sin obligaciones correlativas;

El manejo de la banca concesionada, expresamente mexicanizada, sin
solidaridad nacional y altamente especulativa.

Ello significó que en unos cuantos años, sustanciales recursos de --
nuestra economía generados por el ahorro; por el petróleo y la deuda pública,
salieran del país por conducto de los propios mexicanos y sus bancos, para --
enriquecer más a economías externas, en lugar de canalizarse a capitalizar --
al país, conforme a las prioridades nacionales". (25)

Sin embargo, las medidas tomadas pronto probaron ser económicamente
inadecuadas.

En la frontera norte del país surgieron dificultades singularmente complejas para el control integral de cambios debido a la estrecha vinculación con la economía de los E.U.A.; la dificultad de obtener divisas hacía difícil el pago legal de las importaciones; el abaratamiento de los productos mexicanos, la posibilidad de hacer operaciones cambiarias en E.U.A. y la exportación ilícita de mercancías agudizó la escasez de bienes básicos.

A los pocos días de haberse decretado el control general de cambios aparecieron en puntos estratégicos del lado norteamericano un mercado de pesos que se convirtió en el centro de operaciones de compra y venta de divisas. A este mercado se canalizaron cantidades importantes de dólares provenientes de la exportación de mercancías, de servicios como el turismo, así como los gastos en México de las industrias maquiladoras, sólo una mínima parte de los ingresos en divisas derivados de la actividad del sector privado se canalizó a través del mercado controlado.

De hecho no se logró el principal objetivo buscado con el establecimiento del control integral de cambios, que era detener la fuga de capital. Esta siguió produciéndose a través de una nueva vía que era no ingresar al país las divisas provenientes de la exportación de mercancías y servicios.

Al terminar su administración, López Portillo había dejado al país con una inflación de 98.9% según índice nacional de precios al con

sumidor medido de Diciembre a Diciembre, el circulante durante su último — año de gobierno había incrementado en un 62.9% la deuda interna era de — 6794.1 miles de millones de pesos. El PIB había decrecido de 7.9 en 1981 a 0.2 al terminar 1982, el déficit financiero del sector público fue de 17.63% como proporción del PIB, cifra que no tiene precedente. Finalmente, la deu da externa de México ascendía a 76 mil millones de dólares, de la cual el - 80% correspondía al sector público y el 20% al privado y el monto solamente por concepto de pago de intereses sobre la deuda pública y privada documentaba en 1981 fue de 8 mil 200 millones de dólares, o sea que el país debía contraer nuevas deudas para pagar los intereses de los anteriores.

En esta circunstancia fue de la opinión de muchos que el problema - de la deuda debió haberse manejado políticamente. Clemente Ruiz Durán, en su Artículo "El Perfil de la Crisis Financiera", dice: "Aunque el país se había endeudado incorrectamente para financiar la especulación y el consumo, este proceso de gran endeudamiento le había otorgado un poder desco munal, ya que los banqueros habían prestado indiscriminadamente a México, y en gran cuantía. A los banqueros internacionales ese proceso les había sido favorable, ya que les había permitido colocar sus excedentes, pero - ante la escasez de divisas se daba una situación diferente: si no se pagaban los intereses se rompería un eslabón fundamental en la cadena de in termediación financiera internacional y esto desestabilizaría a la banca internacional. En esta situación, México tenía elementos para lograr una negociación favorable para él, y para el mundo en desarrollo en su conjunto. La cartera mexicana representaba una alta proporción del capital de los más grandes bancos norteamericanos, lo cual lo colocaba en una posi—

ción privilegiada frente a ellos, pudiendo imponer condiciones más ventajosas para el país. (Tabla 15).

En este contexto, días después de la nacionalización de la banca, - el Gobierno mexicano entró en contacto con los embajadores de los países - más endeudados de América Latina, con el fin de lograr un acuerdo para una negociación conjunta. Sin embargo, no hubo una respuesta que permitiera - establecer tal negociación. Ante esta situación, el Gobierno del Presidente López Portillo no buscó un mayor compromiso al respecto y permitió que la negociación se diera en los términos tradicionales, dejando que se impusieran las condiciones de los banqueros internacionales, y no que México - impusiera sus condiciones. No se quiso utilizar el poder que daba la deuda". (26)

Antes de terminar el mandato de López Portillo, se iniciaron prácticas con el FMI pues se requería conseguir el aval de éste a fin de asegurar a los banqueros internacionales que el uso que se daría a las divisas requeridas sería para realizar pagos de la deuda reduciendo la disponibilidad de estas a otros fines. Así con el objeto de obtener un nuevo crédito por aproximadamente 4650 millones de dólares, el Gobierno entrante del Lic. Miguel de la Madrid, firma una carta de intención con el FMI en la que destacaban los siguientes puntos:

1.- Reducción del déficit financiero del sector público. En 1982 dicho déficit representará el 16.5% del PIB.

TABLA 15

Citibank	54.6
Bank of America	52.1
Chase Manhattan	40.0
Morgan Guaranty	34.8
Manufacturers Hannover	66.7
Chemical	60.0
Continental Illinois	32.4
Bankers Trust	46.2
First National Chicago	50.1
Security Pacific	31.2
Wells Fargo	51.0
Crocker National	51.2
First Interstate	63.0
Marine Midland	28.3
Mellon	41.1
Irving Trust	34.1
First National Boston	28.1
Interfirst Dallas	30.1

FUENTE: Citado en R. W. Cline, *International debt and the stability of the world economy*, Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, 4, septiembre de 1983, p. 34.

El compromiso sería reducirlo a 8.5% en 1983; 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985.

2.- Reducción del endeudamiento externo.

Tan sólo en 1981 el endeudamiento adicional del sector público fue de 19600 millones de dólares.

A partir de 1983 no sería mayor de 5000 millones y se iría reduciendo cada año.

3.- Reducción de subsidios, revisión de gravámenes fiscales, tasas de interés que estimulen el ahorro y precios que no desalienten la producción.

Asimismo el día 1° de Diciembre, fecha en que rindió su protesta como Presidente de México el Lic. Miguel de la Madrid, anuncia la propuesta en marcha de un "Programa Inmediato de Reordenación Económica" (PIRE), que constaba de diez puntos, cuyos objetivos centrales eran combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente, estos eran:

1.- Disminución del crecimiento del Gasto Público a través de un presupuesto austero con ajuste estricto a los recursos financieros disponibles.

2.- Protección al empleo, a través de la promoción de programas especiales de trabajo productivo y socialmente útil en las zonas rurales --

más deprimidas y en las áreas urbanas marginadas. Dentro de la austeridad se pretendía reorientar los recursos de reinversión a obras generadoras de ocupación de mano de obra.

3.- Continuuación de las obras en proceso con criterio de selectividad.

4.- Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado. Se reglamentaría estrictamente el ejercicio de las erogaciones presupuestales para evitar dispendio, desperdicio o corrupción.

5.- Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo, combatiendo la especulación en este sector.

6.- Aumento de los ingresos públicos para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública.

7.- Canalización del crédito a las prioridades de desarrollo nacional, evitando al especulación o desviación de recursos a financiamientos no justificados, vigilando que la banca nacionalizada actúe con eficiencia y honradez.

8.- Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado, se ajustarían los mecanismos del control de cambios, para llevar a un sistema realista y funcional. Se mantendría un control estricto sobre las importaciones.

9.- Reestructuración de la Administración Pública para que actúe con eficiencia y agilidad.

10.- Se actuaría bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República, para lo cual se realizarían reformas y adiciones de contenido económico. (27)

El primer año de gobierno de Miguel de la Madrid se caracterizó - así por un apego casi total al PIRE; al finalizar el año, la deuda pública externa no creció más de 5000 millones de dólares, el déficit financiero del sector público se había reducido al 8.5% como proporción de PIB, y la cuenta corriente en la balanza de pagos de 5323 millones de dólares.

Sin embargo, atrás de estas cifras tan positivas se encontraban - hechos que no lo eran de igual manera. Por ejemplo, si bien era cierto - que el Gobierno se había mantenido dentro del monto autorizado de endeudamiento, del déficit financiero del sector público que fue de 1519.8 miles de millones de pesos, 1009.8 se financió a través de deuda interna de los cuales el Banco de México aportó 911.2 y 112.9 miles de millones de pesos se obtuvieron a través de la colocación de CETES y petrobonos, con las - consecuencias que ya antes habíamos señalado al hablar del endeudamiento interno. (Tabla 16).

Por otro lado, la disminución del déficit no se logró gracias a la disminución del crecimiento del gasto público sino más bien al incremento de las tasas impositivas y al aumento de los precios y tarifas del sector público.

TABLA 16
FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

Miles de millones de pesos*

CONCEPTO	1983
DEFICIT FINANCIERO	1 519.8
Deuda externa	510.0
Deuda interna	1 009.8
Banco de México	911.2 ⁽¹⁾
Banca comercial	12.8
Banca de desarrollo	-27.1
CETES y Petrobonos	112.9

* En estas cifras se elimina el efecto de variaciones en el tipo de cambio.

(1) Esta cifra excluye las disponibilidades de FICORCA y las operaciones especiales en Banco de México.

Fuentes: Subdirección de Investigación Económica, Banco de México.
Dirección General de Planeación Hacendaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Del informe anual del Banco de México para 1983 se desprende que - aunque el gasto neto total del sector público federal se había presupuestado en 6312 miles de millones de pesos al finalizar el año, el gasto neto total del sector público era de 7267.8 miles de millones de pesos, o sea, 15.1% mayor. Por otro lado, los ingresos durante ese año alcanzaron 5905.2 miles de millones de pesos, cifra que resultó 17.4% superior a la originalmente programada, esto debido principalmente al régimen fiscal aplicado a PEMEX, pues en el caso del impuesto sobre la renta aunque la recaudación - por este concepto tuvo un incremento del 55.8% respecto al año anterior, - esta tasa resultó inferior a la inflación debido a los bajos niveles de la actividad económica, a la caída del ingreso real y a las dificultades financieras que enfrentaron muchas empresas. Lo mismo aconteció con el IVA, cuya tasa había aumentado del 10 a 15% y hasta el 20% para bienes y servicios de lujo, en este caso el monto recaudado fue de 529.3 miles de millones de pesos, o sea, 245.7 millones de pesos inferior al programado. En resumen, mientras los ingresos registraron un aumento de 3.7% como proporción del PIB, el gasto público sólo se redujo en 3.8% lo que significa que la disminución del déficit se logró más a través del sacrificio del pueblo mexicano que por el austero gasto público.

Por otro lado, el superávit alcanzado en la cuenta corriente de la balanza de pagos, se debió más que al aumento de las exportaciones a una reducción de 41% en las importaciones.

Sin lugar a dudas México transitaba ya por una dolorosa etapa recesiva que se reflejaba en el decremento del PIB a -4.7 con una inflación medida por el índice general de precios al consumidor, de Diciembre a Diciembre de 80.8%, o sea 25.8% mayor de la prevista para ese año. Nuestro alto índice inflacionario aunado a la caída de los precios del petróleo en los primeros meses del año motivó que el peso siguiera devaluándose en relación al dólar, para Marzo de 1983 el dólar controlado se cotizaba en 95 pesos a la compra deslizándose 13 centavos diarios, el libre, que para esa fecha cotizaba 148.50 pesos, para Septiembre de ese año comenzó a deslizarse también 13 centavos diarios, lógicamente las devaluaciones constantes del peso repercutieron en el pago del servicio de la deuda pública externa.

Para 1983 el pago por intereses de la deuda fue de casi 10 millones de dólares, lo que representó el 12.7% del PIB. Sin embargo, en este año, el Gobierno logró renegociar alrededor de 48.5 millones de dólares, con vencimiento entre 1985 y 1990 para períodos de 10 y 14 años, lo que permitía un pequeño respiro a su administración aunque no así a las vendidas. A lo anterior hay que agregar que durante 1983 los salarios solamente aumentaron un 45% lo que permitió que el desempleo creciera menos de lo esperado en razón de que la proporción que el salario representaba de los costos de producción se había reducido en razón de la inflación, cayendo la carga de la crisis sobre las clases económicamente débiles.

Durante 1984 la situación no mejoró mucho, aunque el PIB registró un crecimiento de 3.5% en relación al año anterior, o sea, 1.1% en número

ros positivos, y la inflación cedió 21.6 puntos porcentuales al registrar el índice de precios al consumidor medido de Diciembre a Diciembre 59.2%; sin embargo, esta cifra fue superior a la esperada y a finales de 1984 — amenazaba con repuntar.

El alto índice inflacionario, según el informe anual 1984 del Banco de México, se debió fundamentalmente a que "la inflación también se — vió afectada por la tendencia natural de los precios internos a subir más rápidamente que los internacionales, que es de esperarse después de una gran devaluación... Por otra parte, un aumento en el gasto mayor al esperado contribuyó a validar el comportamiento de la inflación durante 1984" (28)

Pero además, valdría la pena mencionar que a diferencia de 1983 cuando el circulante medido de Diciembre a Diciembre había aumentado en 42.1% en — comparación con 61.9% en 1982, para 1984 el medio circulante había crecido 63.1% lo que significaba que el Gobierno había recurrido nuevamente a la creación artificial de dinero. Cabe mencionar que tampoco pudimos reducir déficit financiero como se había previsto originalmente, representando 5.8% de PIB, pues como ya se ha hecho costumbre en México el gasto público del año fue de 7 billones de pesos, o sea 4.8% superior al aprobado originalmente y mayor en 41.1% al erogado en 1983. Según el informe anual 1984 del Banco de México esta desviación se debió principalmente al pago de intereses y gastos de la deuda, a las participaciones y estímulos fiscales y a los adeudos fiscales anteriores.

Durante 1984 sólo por pago de intereses de deuda externa, el Gobierno erogó 12100 millones de dólares, pues ya para entonces esta ascendía al monto de 69866 millones de dólares. Los intereses pagados durante este año resultaron ser mayores a los presupuestados debido fundamentalmente a los altos intereses en los Estados Unidos. (Por cada punto que aumentan los intereses, — nuestra deuda externa se incrementa en aproximadamente 700 millones de dólares).

Al finalizar el año el repunte de la inflación dió lugar a que el 6 de Diciembre de ese año se incrementara el deslizamiento de los dos tipos de cambio de 13 a 17 centavos diarios.

Sin embargo, nuestra balanza de pagos en cuenta corriente mostró, — aunque inferior al del año anterior, un saldo superavitario de 3967 millones de dólares, esto debido fundamentalmente a que la pequeña reactivación económica dió como resultado un aumento sustancial en las importaciones necesarias para el funcionamiento de la Industria.

1985 fue un año difícil para México como en años anteriores "la meta del déficit no se alcanzó totalmente ya que sólo se redujo 7.2% del producto interno bruto en vez del 6.5%.

El déficit superior a la meta obedeció tanto a mayores gastos como a menos ingresos. La recaudación aunque aumentó, no ha crecido lo necesario —

por circunstancias económicas internas y externas según lo informó Miguel de la Madrid en su tercer informe de gobierno; sin embargo, en un documento elaborado por el Centro de Estudios del Sector Privado (CEESP) llamado "consideraciones sobre la situación económica actual y la política económica" de fecha 6 de Noviembre y que fue entregado de manera confidencial al Presidente De la Madrid, según Carlos Acosta en su Artículo publicado en la revista Proceso número 472 dice "si se considera la estacionalidad del gasto y el déficit público, al finalizar el presente año, se llegaría a un déficit superior a 5 billones de pesos, es decir, más del 10% del -- PIB".

Al iniciarse el año, el Gobierno trató de disminuir el déficit -- que amenazaba con elevarse debido a las presiones derivadas de la caída de los precios del petróleo y de la mayor carga de intereses mediante una reducción en el gasto público que entró en Febrero y Julio fue aproximadamente 850 mil millones de pesos que afectó tanto al gasto corriente como al de inversión. Este recorte en el presupuesto representó la suspensión y proposición de proyectos que tenían menor prioridad, Ej. : Segunda Etapa de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, así como al reajuste de varias Subsecretarías, Oficinas Mayores, Contralorías, Coordinaciones Generales y Direcciones Generales del Gobierno Federal. Sin embargo, el documento de CESP antes mencionado señala que no obstante el recorte: 850 mil millones de pesos, el déficit efectivo del año llegaría en el mejor de los casos a 4.3 ó 4.5 billones de pesos, o sea, 9 ó 9.5% del PIB.

Cabe apuntar que como es costumbre no pudimos cumplir con las metas establecidas en la Carta de Intención firmada por México al FMI el 24 de - Marzo de 1985. (Tabla 17).

En este año el déficit se financió fundamentalmente mediante la -- contratación de mayor deuda interna a través del encaje legal y principalmente a través de la colocación de más CETES que creció con una alza anual de 114.5%. Por otro lado, para Agosto de ese año, el circulante había aumentado a casi 58%. Según Carlos Acosta en la revista Proceso 467 dice -- que el viaje que hizo Jesús Silva Herzog en el último fin de semana de Septiembre para solicitar a la banca acreedora ayuda y comprensión, dijo que la situación financiera se había deteriorado a tal grado que:

Las exportaciones petroleras durante 1985 disminuirían 2000 millones de dólares respecto a lo estimado;

Los ingresos por turismo, que se estimaban en 1500 millones serán de 1200 millones de dólares;

Las importaciones se han comportado de acuerdo con lo previsto -- hasta Junio de este año ascendieron a 6600 millones de dólares. Pero deberán agregarse a esta suma 300 millones por importaciones de emergencia (en equipo telefónica, médico e industrial).

Aunque la disminución en las tasas de interés internacionales significa un ahorro de 800 millones de dólares, en el servicio de la deuda,

TABLA 17
EVOLUCION DEL PIRE Y CARTA DE INTENCION PARA 1985
Resultados y acuerdo 1985

	1983	1984	1985
Déficit público (miles de millones de pesos)	1,520	2,240	2,200
% PIB	8.1	7.6	5.1
Crecimiento económico (%)	-5.3	3.5	3-4
Inflación promedio (%)	94.1	66.0	
Acumulación de reservas (millones de dólares)	3,500	3,000	500

FUENTE: Carta de Intención propuesta por México al Fondo Monetario Internacional, 24 de marzo de 1985.

aún así se pagarán 10000 millones en este año.

Las reservas netas del Banco de México caerán hasta 4000 millones de dólares (en Noviembre de 84 había 9500 millones), debido a un flujo negativo de 2500 millones en la cuenta de capital para este año.

Según Acosta, la Secretaría había dado a conocer otras estimaciones tales como que:

La cuenta corriente nacional (el recuento de ingresos y egresos - por transacciones comerciales y de servicios con el exterior) arrojará un déficit de mil millones de dólares.

La inflación proyectada para este año en 35% se acercará a 60%.

Para 1985 el peso de la Deuda Pública, tanto interna como externa era tal que 37.5% de presupuesto de ese año se había destinado al servicio de la misma.

2).- ANALISIS DE LOS DECRETOS DE PRESUPUESTO DE EGRESOS Y DE LEY DE INGRESOS DE 1986 EN COMPARACION CON LOS DEL AÑO ANTERIOR.

Por lo que hace al presupuesto de 1986, este, a pesar de la clara necesidad de disminuir el gasto público, no lo hace así; podemos observar que de \$5.643.915'149,000 en 1985, este aumentó a \$7.922.708'900,000 en 1986, o sea, más de dos billones de pesos. Esto fundamentalmente debido a que se aumentó el presupuesto de todas las dependencias del Gobierno Federal más 259 mil millones de pesos por concepto de reconstrucción.

El presupuesto destinado al Poder Legislativo también aumentó de \$8.739'255,000 en 1985 a \$12.213'300,000 en 1986, o sea, casi cuatro millones de pesos.

Por su parte el presupuesto del Poder Judicial aumentó de - - - - \$15.168'687,000 a \$22,401'800.000, o sea, 7 mil millones más que el año anterior.

No aconteció lo mismo con el presupuesto para Desarrollo Regional y participación de los Estados, que creció de \$1.590.000'000.000 a - - - \$2.355.373'400.000, o sea, sólo 765 mil millones de pesos lo que sin lugar a dudas demuestra el acentuado centralismo en que vivimos a pesar de todo lo que se ha hablado de descentralización administrativa.

También las erogaciones previstas para el año de 1986 correspondientes a las entidades paraestatales cuyos programas se incluyen en el presupuesto de egresos de la Federación, aumentaron de \$5.745.074'300.000 en 1985 a \$9.322.014'500.000, o sea, más de 3 billones y medio de pesos para 1986.

Las erogaciones asignadas a la Deuda Pública del Gobierno Federal también aumentaron de \$4.609.500'000.000 en 1985 a \$10.966.706'900.000 en 1986, es decir, más de 6 billones de pesos.

Por cuanto hace a la Ley de Ingresos, esta muestra la decisión, a través del alza en las tasas impositivas. Así observamos que en 1986 por concepto de impuestos, el Gobierno pretende obtener \$8.140.999.8 millones en comparación con \$4.701.148 millones de pesos en 1985, o sea, un aumento de más de 3 billones de pesos. En este rubro destacan el Impuesto sobre la Renta, por cuyo concepto se pretende recaudar en 1986, --- \$2.852.122.8 millones de pesos en relación con \$1.812.948 millones de pesos, o sea, un billón de pesos más, lo mismo con el IVA por el que se pretenden recabar \$2.336.469 millones de pesos en comparación con --- \$1.392.475 millones de pesos en 1985, o sea, aproximadamente un billón más.

Por otro lado, la recaudación por contribuciones de mejoras aumentará a 5000 millones de pesos en comparación con 952 millones de pesos en 1985, o sea, 4000 millones de pesos más.

Por concepto de Derechos se pretende recaudar \$5.650.234 millones de pesos en comparación con 2.795.600.

La recaudación por concepto de aprovechamientos se pretende incrementar de \$84.600 millones de pesos en 1985 a \$175.261 millones de pesos en 1986.

Los ingresos derivados de financiamientos también aumentarán de \$4.183.300 millones de pesos a \$7.168.800 millones de pesos.

En resumen, aún cuando la situación económica actual requiere - de una mayor austeridad en el gasto público, este no sólo ha aumentado - sino que en comparación de los ingresos totales que se pretenden obtener de 32.214.826.8 millones de pesos, el gasto presupuestado de aproximadamente 34.426.000 millones de pesos muestra el déficit de más de 2 billones de pesos, que seguramente aumentará pues como ya es costumbre, nuestro gasto público seguramente rebasará el presupuestado mientras que la difícil situación económica impedirá que el Gobierno pueda realmente recaudar la suma prevista en la Ley de Ingresos de 1986. Es pues evidente que mientras el Gasto Público no se disminuya substancialmente; este aumento a factores económicos internos y externos, impedirá que el índice - inflacionario sea reducido.

CITAS CAPITULO IV

- (1) Cuevas, Víctor M. El Fracaso de Miguel de la Madrid ante la crisis, Ed. Edamex, p. 98, México 1985
- (2) Banco de México, Informe Anual 1980 Banco de México, S.A. Mexico 1981. p. 24
- (3) Banco de México, Informe Anual 1980 Op. Cit.
- (4) Banco de México, Informe Anual 1980 Op. Cit.
- (5) Banco de México, Informe Anual 1980 Op. Cit. p. 25
- (6) Ros, Jaime. La crisis económica: un análisis general. México ante la Crisis. pp.137 y 138
- (7) Ruiz Durán, Clemente. El Perfil de la Crisis. México ante la Crisis p,184
- (8) Banco de México. Informe Anual 1980, Banco de México, México 1981, pp. 25 y 26
- (9) Ruiz Duran, Clemente. Op. Cit. pp. 190 y 191
- (10) Banco de México. Informe Anual 1982. pp. 25 y 26
- (11) Banco de México. Informe Anual 1982. Op. Cit. p. 3
- (12) Banco de México, Informe Anual 1982. Op. Cit. p. 26
- (13) Banco de México, Informe Anual 1982. Op. Cit. p. 31
- (14) Banco de México, Informe Anual 1982. Op. Cit. p. 32
- (15) Banco de México, Informe Anual 1981. p. 87
- (16) Ruiz Durán, Clemente. Op. Cit. p. 188
- (17) Ruiz Durán, Clemente. Op. Cit. pp. 188 y 189
- (18) Banco de México, Informe Anual 1982, Op. Cit. p. 25
- (19) Pasos, Luis. Irresponsable Financiamiento del Gobierno (Revista Impacto número 1803, Oct. 18, 1984, México, p. 6
- (20) Banco de México. Informe Anual 1982. Op. Cit. p. 34
- (21) Banco de México. Informe Anual 1982. p. 36
- (22) Banco de México. Informe Anual 1982, p. 36
- (23) Banco de México. Informe Anual 1982, p. 40
- (24) Sexto Informe de Gobierno de José López Portillo.
- (25) Sexto Informe de Gobierno de José López Portillo.
- (26) Ruiz Durán, Clemente, Op. Cit.
- (27) Texto íntegro del discurso pronunciado por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado el día 1° de Diciembre de 1982
- (28) Banco de México. Informe Anual 1984
- (29) Tercer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES

Después de haber hecho un somero análisis de la evolución económica del país desde 1977 a la fecha, basado principalmente en cifras obtenidas - en los Informes Anuales del Banco de México, con el objeto de hacerlo más - sencillo, claro y preciso; en este capítulo nos avocaremos a plantear las conclusiones a que hemos llegado, así como a posibles soluciones. Vale la pena dejar claro que por ser este un tema tan extenso y complejo, y a que - la información existente no es precisa sino que por el contrario varía año con año respecto a la información sobre un mismo período, las conclusiones alcanzadas respecto a aquellas cuestiones de carácter económico no pueden considerarse definitivas, sino que por el contrario están sujetas a los - cambios que la obtención de más y mejor información dicte.

Por otro lado es nuestra convicción que la solución a nuestra actual crisis no es solamente de carácter económico sino también político, - por lo que las alternativas de solución que proponemos tratarán de ser en este sentido.

Pasaremos ahora a exponer nuestras conclusiones y posibles soluciones a nuestro problema nacional:

1.- En relación al Gasto Público, es fácil concluir de la informa-

ción y cifras manejadas en el último capítulo que este ha sido excesivo y aunque aparentemente se ha tratado de disminuir, este ha crecido cada año con respecto al del año anterior. Esto se debe fundamentalmente a que — aunque el Gobierno ha hecho reducciones al mismo, estas no implican un re corte sustancial, sino que por el contrario son sólo medidas paleativas — que finalmente producen pocos o ningún resultado positivo, por ejemplo, a principios de este sexenio, el Gobierno conciente de la crisis por la que atravesara el país, en el PIRE se propuso disminuir el Gasto Público; sin embargo, durante los últimos tres años del gobierno de Miguel de la Madrid, se pueden enunciar una serie de ejemplos que más que reducir el gas to han tendido a aumentarlo, por ejemplo, se creó una nueva Secretaría de Contraloría General de la Federación con su respectiva partida presupuestal, ¿cabría preguntarse si los resultados de ésta justifican su creación?

Por otro lado, se han tomado medidas en que se antojan contradic torias como lo es por un lado la descentralización administrativa y por el otro la desaparición de varias Direcciones Generales, Oficinas Mayores y Subsecretarías; así como la reducción de personal en todas las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.

Si bien es cierto que la descentralización administrativa es un requisito "Sine qua non" para hacer vigente el Pacto Federal consagrado en nuestra Carta Magna en una situación de crisis económica, lo único — que podría ocasionar es aumentar el gasto público federal, pues al des— centralizarse los servicios lo que se produce es aumentar el aparato bu—

rocrático de los Gobiernos Estatales, pues gran parte del trabajo que se — realizaba en el sector centralizado ahora estará a cargo de la Secretaría — correspondiente de los gobiernos de cada Estado, cabría mencionar el caso — de la Secretaría de Salud Pública que anteriormente funcionaba con jefes de Servicios Coordinados de Salud Pública en cada una de las entidades federativas y que al descentralizarse se han transformado en Secretarías de Salud de gobiernos estatales con el correspondiente aumento en el partida presupuestal y así pondríamos otros ejemplos más.

Además que los recortes de personal hechos durante este último año, tanto en el sector centralizado como en el paraestatal, aunque estamos conscientes que son necesarios para lograr mejores niveles de productividad y eficiencia, en una situación de crisis económica como la que vivimos, más que una solución para disminuir el Gasto Público y aliviar la crisis económica provocan más descontento social y político.

Consideramos como una mejor solución realizar estos recortes en la medida en que se vaya reactivando la economía nacional y nuevos empleos — sean generados, pues de otra manera el desempleo solamente dará lugar a un mayor índice de criminalidad y muy probablemente a estallamientos sociales.

Sin embargo, existen rubros considerados como tabúes por nuestro sistema político en los cuales se puede lograr una disminución sustancial del Gasto Público, como lo es el rubro de Bienestar Social, o sea, lo relato

tivo a Salud y Educación que tienen las partidas presupuestales más altas, por ejemplo, en materia de salud año con año el gobierno de México eroga - millones de pesos para la construcción, mantenimiento, administración de - hospitales y centros y servicios de salud que por lo general son malos. - Esto sin embargo podría dejar de ser una carga para el Estado, e inclusive servir como estímulo a la inversión privada con una sustancial mejora en - la prestación del servicio si lo manejáramos como se hace en otros países, o sea, dejar que los servicios de salud sean proporcionados por la iniciativa privada comenzando con el sector de seguridad social. Esto quiere de cir que las aportaciones de seguridad social se continuarán realizando en la misma forma pero la prestación de los servicios no sería otorgada direc tamente por el Gobierno sino a través de servicios privados pagados por el Gobierno y a costos que según experiencias de otros países, como Inglate- rra y Chile resultan considerablemente más bajos y de mejor calidad.

Otra medida que permitiría reducir de manera considerable el gasto, sería buscar establecer en la Administración Pública el empleo único, de - tal manera que cada persona solamente tenga derecho a una plaza, pues no - es raro encontrar un burócrata con dos y hasta tres plazas que en la gene- ralidad de los casos, no trabaja pero sí cobran.

La realidad es que si el Gobierno de Miguel de la Madrid pretende efectivamente reducir el Gasto Público y librar al pueblo mexicano de la estanflación que padecemos, es necesario que se acabe con la demagogia y que efectivamente se busquen opciones viables que permitan reducir drásti-

camente el Gasto Público.

2.- Por lo que se refiere a los ingresos de la lectura del capítulo anterior, claramente se desprende que nuestro actual gobierno ha tenido la intención de disminuir su déficit financiero a través de aumentar tanto los impuestos como los precios y tarifas del sector público, y aunque coincidimos con lo segundo, pues aunque ello repercute en la inflación a corto plazo, en el mediano y largo será un factor que evite el excesivo Gasto Público a través de subsidios inflacionarios. Sin embargo, creemos que en un período de recesión económica como en el que vivimos, el aumentar los impuestos únicamente produce una mayor depresión en la actividad económica como consecuencia de una menor demanda, al disminuir el nivel de vida de la población en general, además de elevar los costos de producción de la mediana y pequeña industria.

3.- Por lo que se refiere a la deuda interna consideramos que el Estado debe buscar reducir su financiamiento a través de los CETES y del encaje legal, pues en el primer caso como ya antes lo habíamos señalado al no poder pagar los intereses generados por los CETES colocados, el Gobierno se ve en la necesidad de recurrir a la emisión de circulante, como a mayor endeudamiento con sus respectivos efectos en la inflación. En cuanto al encaje legal, el uso excesivo de esta herramienta de política monetaria, ha traído únicamente como consecuencia que se reduzca y encarezca el crédito a los particulares con lo cual se desestimula la inversión. El Gobierno no debe buscar convertir a la banca nacionaliza

da en una institución recaudadora del ahorro de los particulares con el que financia su gasto público. Debe buscarse que la banca cumpla con su papel fundamental de intermediario captando recursos de los particulares y pres-tándolos a otros particulares que lo destinen a la inversión en empresas - productivas.

4.- En cuanto a la Deuda Externa, el Gobierno mexicano debe reconocer que su pago tanto de capital como de intereses en este momento ya no es posible, por lo que consideramos que nuestro Gobierno debe manejarla - políticamente. Esto significa que el gobierno de Miguel de la Madrid deberá negociar con el gobierno de los Estados Unidos la suspensión del pago del servicio de la misma por un período de cuando menos tres años bajo el entendido que de no hacerlo el país se volverá suelo fértil, para que los enemigos del capitalismo provoquen desestabilización social que lógicamente afectaría la política internacional estadounidense, además de que tarde o temprano, el país se vería obligado a declararse en quiebra por falta de liquidez, con el respectivo impacto negativo en el sistema financiero - internacional.

No obstante la suspensión, esto no debe implicar que no seamos sujetos de crédito externo, o sea, el gobierno americano junto con el FMI deberán prestarnos los 9 mil millones de dólares solicitados por nuestro Gobierno desde principios de Diciembre del año pasado. De esta manera el gobierno mexicano podrá utilizar los recursos excedentes provenientes de la suspensión de pagos de la deuda, así como los ingresos por venta de petró-

leo y lo obtenido a través del crédito antes mencionado a reactivar la economía nacional, buscando hacer otros rubros de la economía como lo son la pesca y la agricultura más grandes productivos y eficientes, de tal manera que podamos no sólo satisfacer la demanda interna de productos de estos sectores sino que además podamos exportarlos. ¿cuántas veces hemos presumido de nuestros litorales y de su riqueza? ¿cuántas veces no nos hemos sentido orgullosos cuando se nos pregunta si es verdad que "la revolución verde" se inventó en México?. Es hora ya de que exploremos esos recursos que tenemos, ampliando nuestra flota pesquera y vigilando que las Cooperativas pesqueras funcionen. Fomentando el cooperativismo entre ejidatarios y vigilando el buen manejo de los créditos destinados al campo.

Hay que buscar estimular el crecimiento de pequeñas y medianas industrias en todas las regiones del país de acuerdo a sus recursos naturales y a la actividad a la que la población se dedica, por ejemplo si en un núcleo de población se dedican primordialmente a la cerámica, entonces habrá que estimular la formación de una pequeña industria que se dedique específicamente a la fabricación de este tipo de productos y probablemente pudiendo inclusive llegar a ser tan buenos que podamos exportarlos como se exporta la porcelana china. México no puede continuar copiando modelos económicos que no se adecuan a nuestra realidad, pretender industrializar nuestro país a semejanza de Estados Unidos o de otros países primermundistas es un sueño que no se puede lograr a corto plazo. Los mexicanos debemos darnos cuenta que el país no es la ciudad de México, Guadalajara, Toluca o Monterrey, en México todavía existen poblados de menos de 200 mil habitantes que viven rezagados de la modernización con que se vive en las --

ciudades ya mencionadas. Hay que reconocer que más del 50% de la población mexicana es campesina. Es mejor crecer a un paso más lento pero más firme y uniforme a tratar de crecer rápido a un costo elevado y de manera desigual. Y reconocer que la solución de México es el campo, la pesca, la minería y - un sin número de actividades a las cuales nuestros últimos gobiernos han dado poca importancia. Sin embargo, no debemos considerar que lo anterior es sólo responsabilidad del Gobierno, pues la solución de nuestros problemas - nacionales compete a todos los mexicanos, ya que todos hemos sido partici- pes de ello de una o de otra manera. Probablemente el problema más grande de México no es el económico sino el sociológico-político, o sea, nuestra - falta de identidad nacional. Mientras los mexicanos no nos sántamos mexica- nos y actuemos pensando en el beneficio o perjuicio que causamos al país - con cada uno de nuestros actos, no habrá jamás solución que nos permita sa- lir adelante. Un país como el nuestro requiere de un verdadero proyecto de nación con el cual nos comprometamos tanto empresarios, trabajadores, campe- sinos, profesionistas y gobernantes; que no varíe sexenalmente al gusto del Presidente en turno. Debemos buscar que las nuevas generaciones de mexica- nos sean más nacionalistas, más comprometidas con México, pues el día en - que cada uno de los mexicanos se levante cada mañana pensando en dar lo me- jor de sí por México; ese día podremos dejar de preocuparnos por la corrup- ción de la que somos partícipes desde nuestros gobernantes, los grandes em- presarios, hasta el más humilde ciudadano.

Así pues de nada serviría encontrar la mejor solución a nuestro problema económico si nosotros, los que nos decimos mexicanos, buscamos siem- pre nuestro beneficio individual sin importar lo que esto pueda representar

para otros o para nuestro país.

Nuestra actual crisis económica, entonces sólo podrá ser superada en la medida en que LOS MEXICANOS trabajemos juntos por el proyecto de na
ción que deseamos, dando cabal cumplimiento a nuestras leyes, tanto gober
nantes como gobernados y siempre y ante todo sintiéndonos orgullosos de -
ser nacionales de nuestro país.

"VIVA MEXICO"

BIOGRAFIA GENERAL

Textos y Libros.

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- Bangs, Robert. Financiamiento del Desarrollo Económico, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- Bermúdez Motta, José E. El Convenio Único de Desarrollo. Instrumento Jurídico para el desarrollo económico de México., Tesis Profesional, México, 1984.
- Branson, Williams. Teoría y Política Macroeconómica, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Cordera, Rolando. Desarrollo y crisis de la economía mexicana, Segunda reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Cuevas, Victor Manuel, El fracaso de Miguel de la Madrid ante la crisis; Editorial Edamex México, 1985.
- Dalton, Hugh. Principles of Public Finance, Editorial George Routledge and Sons, L. T. D. , London, 1936.
- De la Cruz Vázquez, Efrén. El Gasto del Sector Público Mexicano, Editorial Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía, México, 1976.
- De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, S. A. , México, 1981.
- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
- González Casanova, Pablo, Aguilar Camín, Héctor. México ante la crisis, Editorial Siglo XXI, México, 1985.

- González Pedrero, Enrique, La Piqueza de la Pobreza, apuntes para un modelo de desarrollo, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1979.
- Grayson, George W. The United States and Mexico, Patterns of Influence, Editorial Praeger Publishers C. B. S. Educational and Professional Publishing, Estados Unidos de América, 1984.
- Guillén Romo, Héctor. Orígenes de la Crisis en México 1940/1982. Ediciones Era, S. A., México, 1984.
- Hansen, Alvin H. Política Fiscal y Ciclo Económico, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano, Editorial Siglo XXI, México, 1971.
- Hansen, Roger D. Mexican Economic Development: the roots of rapid growth, National Planning Association, Washington, 1971.
- Hansen, Roger D. Mexican Economic Development. Today's miracle and yesterday's heritage, Baltimore, Md. The Johns Hopkins University, 1970.
- Harold, M. Groves. Finanzas Públicas, Editorial Trillas, S.A. México, 1965.
- Lozoya, Jorge y Bhattachaya, A. K. Finanzas y Nuevo Orden Económico Internacional, Editorial Nueva Imagen, México, 1981.
- Pazos, Luis. Radiografía de un Gobierno, Exitos y fracasos del sexenio 1976-1982, Editorial Diana, México, 1982.
- Pazos, Luis. Actividad y Ciencia Económica, Editorial Diana, México, 1979.
- Pazos, Luis. Respuesta a los Planes de Miguel de la Madrid Hurtado, Crítica y Soluciones para salir de la crisis, Editorial Diana, México, 1983.
- Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- Rangel Couto, Hugo. La Teoría Económica y el Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
- Retchkiman K. Benjamín, Introducción al Estudio de la Economía Pública, Textos Universitarios, Editorial Dirección General de Publicaciones, Instituto de Investigaciones Jurídicas U N A M ; México, 1983.
- Riding, Alan, Vecinos Distantes, un retrato de los mexicanos, Cuarta reimpresión, Editorial Joaquín Mortiz Planeta, México, 1985.
- Ros, Jaime. La Crisis Económica: un análisis general, México ante la Crisis (compilación), Editorial Siglo XXI, México, 1985.
- Sainz de Bujanda, Fernando. Notas de Derecho Financiero, tomo I, vol 3, Madrid, 1985.

- Samuelson, Paul A. Economía, décima primera edición, Editorial Mc. Graw-Hill Kogakuska, L. T. D., México, 1984.
- Sánchez Lugo, Luis. Cincuenta Años de Banca Central, Capítulo II; Instrumentos de Política Monetaria y Crediticia, Banco de México, México, 1984.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, tomos I y II, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983.
- Shaw, G, K, Fiscal Policy, Editorial Mcmillan Press L. T. D., Gran Bretaña, 1972.
- Somers, Paul J. Fiscal Policy and Politics, Editorial Harper & Brothers Publishers, New York, 1985.
- Witker V, Jorge. Derecho Económico, Editorial Harla, México, 1984.

Leyes , Reglamentos y Decretos.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Segunda edición, Editorial Trillas, México, 1984.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
- Ley de Planeación, Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- Ley General de Deuda Pública, Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Décimo Tercera Edición Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1984.
- Decreto de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985.
- Decreto de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1986,
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1986.

Diccionarios y Enciclopedias.

- Gil Valdivia, Gerardo. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U N A M, México, 1983.
- Seldon Arthur, y Pennance F. G. Diccionario de Economía ORBIS, Editorial Ediciones ORBIS, S. A.; España, 1984.
- Seligman, E. Encyclopedia of the Social Sciences, vol. XII, Editorial Mcmillan Company, New York, 1935,
- Stain, Herbert. International Encyclopedia of the Social Sciences; vols. 2, 5, 13. Editorial The Macmillan, Company and the Free Press, U. S. A., 1968.
- Enciclopedia Práctica de Economía ORBIS, fascículos 18, 19, 20. 34, 35, 36 37 y 38, Editorial ORBIS, S.A., Barcelona, 1983.

Revistas.

- Pazos, Luis, "La expropiación de la Banca: ¿Consolidación del Capitalismo de Estado? Impacto, Publicaciones Llergo, S. A., México, semanalmente, número 1698, 15 de septiembre de 1982, págs. 10 y 11.
- Pazos, Luis. "Fracaso total de las nuevas políticas del Banco de México", Impacto, Publicaciones Llergo, S. A., México, semanalmente, Número 1706, 10 de noviembre de 1982, págs. 12 y 13.
- Pazos, Luis. "Los responsables de la deuda y de los enormes intereses", Impacto, Publicaciones Llergo, S.A., México, semanalmente, número 1708, 24 de noviembre de 1982, pág. 8.
- Pazos, Luis. El mensaje de MMH: ¿Esperanza o desilusión?