



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Programa de Maestría y Doctorado en Derecho
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**Intervención del Estado en la Economía. Gasto Público,
Justicia Social y Neoliberalismo**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTA:
HÉCTOR BENITO MORALES MENDOZA**

**Director de Tesis:
DR. Jorge Alberto Witker Velásquez
Facultad de Derecho**

Ciudad Universitaria, Cd. de Mx. enero 2021.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A DIOS Y A MIS PADRES

+ SRA. CONSUELO MENDOZA MARTÍNEZ Y

+ SR. BENITO MORALES GARCÍA

MI GRATITUD A DIOS POR ILUMINARME Y
ACOMPañARME EN MI CAMINO. A MIS PADRES POR
SU INFINITO AMOR, PACIENCIA, COMPRENSIÓN,
FORTALEZA E INVALUABLE APOYO

A MI TÍA

SRA. ROSA MENDOZA MARTÍNEZ

GRACIAS POR TU CARIÑO, CONFIANZA

Y GRAN RESPALDO EN LA VIDA

A LA COMPAÑERA DE MI VIDA
SRA. MARTHA LILIA ORTEGA MORENO
POR SU CARIÑO, INCONDICIONAL RESPALDO
Y PACIENCIA

A MIS HIJOS Y AHORA COLEGAS
MTRO. ERIK DANIEL MORALES ORTEGA
MTRO. HÉCTOR BENITO MORALES ORTEGA
Y ESPOSA SRA. CARLA ZARCO
GRACIAS POR SU AMOR, COMPRENSIÓN E
INQUEBRANTABLE APOYO

A SANTIAGO Y VALERIA
MORALES ZARCO
ESPERANZA DE LA FAMILIA PARA
EL MÉXICO DEL MAÑANA

AGRADECIMIENTOS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CRISOL DEL PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE ESTE PAÍS,
POR LA BRILLANTE OPORTUNIDAD DE VIDA
QUE ME HA BRINDADO

A LA FACULTAD DE DERECHO

ALMA MATER QUE ME HA FORMADO
Y A QUIEN DEBO CUANTO SOY.
GRACIAS QUERIDOS MAESTROS DE
LA LICENCIATURA Y EL POSGRADO

AL DR. RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE

PROMINENTE JURISTA, DESTACADO ACADÉMICO
Y GRAN SER HUMANO, QUIEN HA CONDUCIDO
A NUESTRA FACULTAD HACIA EL ÉXITO Y AL
LUGAR INTERNACIONAL QUE LE CORRESPONDE.
GRACIAS RAÚL POR TU IMPULSO, GRAN APOYO Y AMISTAD

AL DR. JORGE WITKER VELÁSQUEZ

QUIEN CON SU GRAN EXPERIENCIA Y CONOCIMIENTOS
ANIMÓ Y DIRIGIÓ EL LARGO DESARROLLO DE LA
INVESTIGACIÓN HASTA LA CULMINACIÓN DE ESTA TESIS.
GRACIAS MAESTRO, HA SIDO UN PRIVILEGIO
CONTAR CON SU ORIENTACIÓN Y AYUDA

AGRADECIMIENTOS

+ AL DR. FERNANDO FLORES GARCÍA

FORMADOR DE GENERACIONES POR SUS CONSEJOS
Y GUÍA PARA MI FORMACIÓN ACADÉMICA, DOCENTE
Y PROFESIONAL

+ AL DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

POR SU IMPORTANTE PRESENCIA E INFLUENCIA
ACADÉMICA A LO LARGO DE TODA LA LICENCIATURA
EN EL EJERCICIO PROFESIONAL

A TODOS MIS COMPAÑEROS ACADÉMICOS, COLABORADORES Y AMIGOS

POR SUS COMENTARIOS, APOYO Y ÁNIMO EN LOS MOMENTOS
DIFÍCILES, COMPLEJOS Y ALEGRES DE LA INVESTIGACIÓN.
EN PARTICULAR AL DR. ARMANDO SOTO FLORES, DR. ERNESTO BRAVO
BENITEZ, DR. JOSÉ MANUEL FLORES RAMOS, LIC. BERNARDO TORO
VERA, LIC. JESÚS ANLÉN LÓPEZ, LIC. EDUARDO GALINDO BECERRA Y
+ LIC. JORGE IBARRA RAMÍREZ.

A MIS QUERIDOS ALUMNOS

RAZÓN DE SER DE LA UNIVERSIDAD Y DE NUESTRA QUERIDA
FACULTAD. SU PRESENCIA EN EL AULA ES ESTÍMULO PERMANENTE
PARA LA SUPERACIÓN DOCENTE Y DE INVESTIGACIÓN.

ÍNDICE

DEDICATORIAS.....	I
AGRADECIMIENTOS	III
ÍNDICE	1
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO PRIMERO. DESARROLLO TEÓRICO DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	14
1.1. Estado, Derecho y Economía. Una interrelación indisoluble.	14
1.2. Presencia e intervención del Estado en la economía. ¿Debe intervenir el Estado en la economía?.....	19
1.3. Evolución de la intervención estatal en la economía. La confrontación teórica Estado-mercado.	21
1.3.1. La Economía anterior a Adam Smith. Mercantilismo y Fisiocracia.	21
Mercantilismo	22
Fisiocracia.....	23
1.3.2. El enfoque de la Teoría Clásica. Adam Smith, David Ricardo y Thomas Robert Malthus.	26
<i>Adam Smith</i>	27
<i>David Ricardo</i>	29
<i>Thomas Robert Malthus</i>	32
1.3.3. Crítica a la Economía Clásica. Una propuesta diferente al intervencionismo estatal capitalista. Carlos Marx.	34
<i>Carlos Marx</i>	34
1.3.4. El enfoque neoclásico. La ortodoxia y la heterodoxia en el intervencionismo estatal. El paradigma de la competencia perfecta...39	
1.3.4.1. Modelos Convencionales u Ortodoxos. Escuela Marginalista, Hermann Heinrich Gossen, William Stanley Jevons, Karl Menger, León Walras, Alfred Marshall y Wilfredo Pareto.....	44
<i>Escuela Marginalista</i>	45
1.3.4.2. Otras teorías enmarcadas en la ortodoxia neoclásica. Friedrich A. von Hayek y el neoliberalismo, Milton Friedman y el Monetarismo, Economía del Ofertismo y Escuela de las Expectativas racionales.	52
<i>Friedrich A. von Hayek y el neoliberalismo</i>	53
<i>Milton Friedman y el monetarismo</i>	55
<i>Escuela de las expectativas racionales</i>	58

<i>Economía del ofertismo</i>	60
1.3.4.3. Modelos Heterodoxos. John Maynard Keynes, la Nueva Visión Keynesiana, Institucionalismo Económico, Economía del Desarrollo y Estructuralismo Económico.	61
<i>John Maynard Keynes</i>	62
<i>La Visión Poskeynesiana</i>	65
<i>Institucionalismo Económico</i>	68
<i>Economía del Desarrollo y Estructuralismo Económico</i>	71
1.3.4.4. Otras teorías enmarcadas en la heterodoxia neoclásica. Neoinstitucionalismo Económico, Economía Pública y Finanzas Públicas.	73
<i>Neoinstitucionalismo Económico</i>	74
<i>Economía Pública</i>	78
<i>Finanzas Públicas</i>	81
<i>La Economía del Bienestar</i>	85
<i>La función social del bienestar</i>	89
<i>Teoría de las fallas del mercado</i>	92
<i>Escuela de la Elección Pública</i>	96
<i>La teoría de las fallas del gobierno</i>	101
<i>Teoría de la burocracia</i>	104
<i>Modelo de William A. Niskanen</i>	105
<i>Modelo de Gert Rosenthal</i>	106
<i>Modelo de William D. Nordhaus o del ciclo político de los negocios</i>	106
<i>Modelo de Robert Findlay y John D. Wilson</i>	107
<i>La teoría de la búsqueda de la renta</i>	107
<i>La teoría de las elecciones</i>	109
1.4. Funciones económicas del Estado.....	112
1.4.1. Funciones convencionales.	114
<i>Función de asignación de recursos</i>	116
<i>Función de distribución</i>	119
<i>Función de estabilización y pleno empleo</i>	121
<i>Promoción del crecimiento económico</i>	123
<i>Función de regulación económica</i>	124
1.4.2. Funciones ampliadas.....	125

1.5. Globalización y neoliberalismo	126
1.5.1. Globalización.....	127
1.5.2. Neoliberalismo.....	129
1.5.3. Consenso de Washington.....	134
1.5.4. Post-Consenso de Washington.....	137
1.5.5. Neointervencionismo.	147
CAPITULO SEGUNDO. PRESUPUESTO DE EGRESOS Y GASTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	150
2.1. Importancia del presupuesto de egresos y del gasto público.	155
2.1.1. Política fiscal, presupuesto de egresos y gasto público.	163
2.1.2. Eficiencia económica, distribución de la riqueza y justicia social.	166
2.1.2.1. Interpretación insuficiente de la economía de mercado, desigualdad y pobreza.	168
2.2 Antecedentes jurídico-económicos del presupuesto de egresos y de la economía mixta en México.	173
2.2.1. El presupuesto y el gasto público a través de las constituciones.	173
2.2.1.1. Del movimiento de independencia a la Constitución de 1824.	173
2.2.1.1.1. La Constitución de Cádiz de 1812.....	174
2.2.1.1.2. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.	178
2.2.1.1.3. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823.	180
2.2.1.1.4. Acta Constitutiva de la Federación de 1824.	182
2.2.1.1.5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	183
2.2.1.2. De 1825 a la Constitución de 1857.....	184
2.2.1.2.1. Bases Constitucionales de 1835.	185
2.2.1.2.2. Leyes Constitucionales de 1836.....	186
2.2.1.2.3. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.....	188
2.2.1.2.4. Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución de 1853.....	191
2.2.1.3. Del movimiento de Reforma a la Constitución de 1917....	192

2.2.1.3.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.	192
2.2.1.3.2. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	198
2.2.2. Formación y evolución de la economía mixta en México.	204
2.2.2.1. Los orígenes: el programa social de la Revolución mexicana.	205
2.2.2.2. Modelos económicos: influencia keynesiana.	205
2.2.2.3. El sector paraestatal.	214
2.2.2.4. Nacionalismo vs. Neoliberalismo.	217
2.2.2.5. Las reformas constitucionales a partir de 1982.	222
2.3. Estabilidad económica y política fiscal y política monetaria.	227
2.3.1. Concepción teórica de la estabilidad económica como meta de los Estados neoliberales.	228
2.3.2. Pactos de estabilidad económica.	229
2.3.2.1. En búsqueda de la estabilidad económica: 1976-1982. ...	230
2.3.2.2. Pactos durante 1982-1988.	232
2.3.2.3. Pactos durante 1988-1994.	235
2.3.2.4. Pactos durante 1994-2012.	237
2.3.3. Política fiscal del período neoliberal.	240
2.3.4. Gasto público y estabilidad económica.	248
CAPÍTULO TERCERO. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN MÉXICO	254
3.1. Formulación e integración del proyecto de presupuesto de egresos.	254
3.1.1. Naturaleza jurídica del presupuesto de egresos de la Federación.	254
3.1.1.1. Regulación constitucional del presupuesto.	261
3.1.1.1.1. Artículo 74 fracción IV constitucional.	261
3.1.1.1.2. Artículo 75 constitucional.	264
3.1.1.1.3. Artículo 126 constitucional.	266
3.1.1.1.4. Artículo 127 constitucional.	267
3.1.1.2. Legislación secundaria aplicable en materia de presupuesto.	270
3.1.2. Planeación, programación y presupuestación de los egresos públicos.	274

3.1.3. Tendencias en la asignación de los recursos. El impacto neoliberal.	277
3.1.4. Técnicas presupuestarias.....	279
3.1.5. Estructura y evolución reciente del gasto público.....	282
3.1.6. Políticas públicas y presupuesto de egresos.	283
3.2. Discusión y aprobación del proyecto de presupuesto de egresos..	288
3.2.1. Presentación, discusión y aprobación en la Cámara de Diputados.	289
3.2.1.1. México.....	289
3.2.1.2. Relación comparativa con otros países.....	294
3.2.2. Influencia del Ejecutivo y de los sectores sociales durante el proceso.	315
3.2.2.1. La diferenciación entre el modelo presidencialista y el modelo Westminster.....	316
3.2.2.2. Los modelos de presupuesto participativo.....	318
3.2.3. Papel de los partidos políticos.	324
3.3. Distribución y ejercicio del presupuesto de egresos y equidad.	327
3.3.1. El paradigma del equilibrio presupuestal.	327
3.3.2. Clasificaciones presupuestales.....	329
3.3.3. Los presupuestos públicos en los países desarrollados y subdesarrollados.....	333
3.3.4. Distribución presupuestal en México.	335
3.3.4.1. Asignaciones presupuestales destinadas a fines sociales.....	335
3.3.4.2. Asignaciones presupuestales destinadas a fines electorales.	338
3.3.4.3. Asignaciones presupuestales al sector privado.....	339
3.3.4.5. Sobre ejercicio y subejercicio presupuestal.....	341
3.3.5. Ejecución, Transparencia y rendición de cuentas.	342
3.3.5.1. Ejecución.	342
3.3.5.2. Control del ejercicio presupuestal por órgano externo.	344
3.3.5.3. México y la evolución hacia el Sistema Nacional Anticorrupción.	351
a. Antecedentes históricos.....	351
b. El proceso de fiscalización en la normativa interna y en la Constitución de 1917.	354
c. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).	360

CAPÍTULO CUARTO. GASTO PÚBLICO Y RESPONSABILIDAD SOCIAL .	362
4.1. Pobreza y redistribución de la riqueza.	362
4.1.1. El problema de la pobreza en México.	364
4.1.2. Clasificación de la pobreza.....	367
4.1.3. Papel del Estado frente a la pobreza.....	369
4.1.3.1. La Constitución Económica.	370
4.1.3.2. Derechos humanos y derechos fundamentales.....	372
4.1.3.3. La buena administración.	373
4.1.3.4. Bases fundamentales para combatir la pobreza global. La desigualdad.....	375
4.1.3.5. El derecho al desarrollo.	378
4.1.3.6. Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)...	381
4.1.4. Gasto público social.	385
4.2. Eficiencia y justicia social.....	392
4.2.1. Tendencia imperante en las economías de mercado.	396
4.2.2. Tendencia imperante en las economías mixtas.....	402
4.2.3. Aplicación de la justicia social en el ámbito internacional de protección de los derechos humanos.	414
4.2.4. Aplicación de la justicia social en el ámbito americano de protección de los derechos humanos.	415
4.2.5. Aplicación de la justicia social en el ámbito constitucional comparado.	420
4.2.6. Influencia de la globalización y el neoliberalismo y su perspectiva a mediano plazo.	430
4.2.7. Objetivos del Milenio y la Agenda 2030.	433
4.2.8. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).	439
4.3. Gasto público como principal instrumento de redistribución de la riqueza y justicia social.....	442
4.3.1. Acumulación vs necesidad de la distribución de la riqueza....	443
4.3.2. Comportamiento del gasto público social de la post-revolución a la década de los sesentas.....	446
4.3.3. Comportamiento del gasto público en la década de los ochentas hasta 2018.....	450
4.4. Reformas neoliberales en la transformación del marco jurídico del gasto público.	456
4.4.1. Reformas constitucionales.	456

4.4.2. Reformas a la legislación secundaria.	464
4.5. ¿Hacia dónde debe encauzarse el gasto público y su regulación normativa?	467
4.5.1. Restauración de los desequilibrios sociales.	467
4.5.2. Desarrollo sostenible y sustentable con equidad.	468
4.5.3. Implantación de un nuevo modelo de economía mixta como exigencia social. El rescate del Estado de bienestar.	472
4.6 El marco jurídico para la transición hacia una nueva economía mixta.....	479
4.6.1. Restauración del marco constitucional para el desarrollo económico con equidad.	479
4.6.2. Adecuación de la legislación secundaria a propósito de una nueva economía mixta de carácter social.	481
4.6.2.1. Corrupción.	481
4.6.2.2. Paraísos Fiscales.	483
4.6.2.3. Otras reformas.	484
CONCLUSIONES	486
RECOMENDACIONES	490
BIBLIOGRAFÍA	491
ANEXOS.....	514
1. Índice de cuadros.	514
2. Cuadros anexos.	517
3. Índice de siglas y acrónimos.....	524

INTRODUCCIÓN

La intervención del Estado en la actividad económica se ha relacionado en forma destacada, con su mayor o menor presencia y eficiencia, en la asignación de los recursos para resolver el problema fundamental de la ciencia económica, que es la escasez, y alcanzar el desarrollo económico e incrementar o, cuando menos, mantener el nivel de bienestar social, tal y como de común se ha observado en la mayoría de los países.

Tan importante y compleja intervención que se atribuye al Estado ha sido muy controvertida sobre todo por la vertiente neoliberal del pensamiento económico neoclásico, que ha predominado y se ha replicado en México desde la década de 1980, tendencia que no considera al Estado como el principal conductor de la economía ya que, para lograr la prosperidad económica que ofrece, propone y ha impulsado el paradigma de libre mercado frente a un Estado minimalista, a instancia de los países desarrollados y de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; paradigma con el que, se suponía, tendría lugar una mayor eficiencia y la estabilidad económica necesarias para que todo el mundo pudiera beneficiarse de la riqueza y el crecimiento generados por la supremacía del mercado.

La presente investigación da seguimiento doctrinal a la dicotomía controversial Estado-mercado, con enfoque interdisciplinario y multidisciplinario, para determinar, desde una perspectiva jurídico-económica y político social, como indispensable la intervención estatal aceptada, inclusive -aunque marginalmente- en el caso de posturas irreductibles de rechazo de la ortodoxia económica, tratando a la vez de demostrar como necesaria la coexistencia del Estado y del mercado como mecanismos de asignación de recursos con predominio estatal, al tiempo de procurar una explicación de cómo políticas económicas de mercado

hegemónicas han dado lugar a un menor crecimiento y a una mayor desigualdad y pobreza, contrariamente a las promesas de crecimiento económico y riqueza, con saldo social bastante negativo en nuestro país, ya que en estos treinta y siete años de inicio y vigencia del neoliberalismo solo se han logrado, por ejemplo, en promedio, tasas de poco más del 2.0% de crecimiento económico, frente a una tasa de crecimiento demográfico de 1.4%, constante desde 2010, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que se han traducido en altos niveles de pobreza para el 51.2% de la población, determinada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

La vía que utilizamos en esta tesis, para dar seguimiento y dimensionar la importancia de la intervención estatal en la economía, es el presupuesto y el gasto públicos (sin desestimar la importancia de los ingresos públicos, que no son el eje central de esta Tesis), que se analizan como instrumentos de la democracia y del poder legislativo y no solo con perfil tecnocrático, que en las más de tres décadas de políticas neoliberales han evidenciado diversas restricciones, en razón de que se entregó al mercado la resolución del principio de escasez, en un escenario en el que, en consecuencia, se modificaron de forma sustancial la institucionalidad y el quehacer del sector público y, desde luego, de su actividad financiera, con respaldo de numerosas adecuaciones al marco jurídico aplicable, incluida la Constitución, realizadas para acomodar la ley a propósito de dar legalidad a las llamadas reformas estructurales, así como de los intereses económicos de ciertos sectores, que trastocaron el marco jurídico-doctrinal nacional que daba fundamento a la estructura y funcionamiento de un Estado de economía mixta, con clara orientación social.

La investigación encuentra su razón de ser en la innegable trascendencia que Estado, presupuesto y gasto públicos tienen para el desarrollo económico, político y social del país, y se orienta bajo un enfoque jurídico

económico, desde el punto de vista formal y material, en relación con la justicia social y en contraste con la realidad derivada de la práctica de la globalización y del neoliberalismo, esto es, analizando sus repercusiones o resultados para los individuos y para la sociedad mexicana en su conjunto, en perspectiva hacia la definición de una nueva política económica.

HIPÓTESIS

Históricamente, sobre todo en los últimos cien años, el pensamiento económico ha girado en torno a los polos Estado-mercado/mercado-Estado, reconocidos como los mecanismos adecuados para resolver el principio de escasez, contexto en el cual el presupuesto y el gasto públicos han sido los principales instrumentos jurídico económicos considerados como básicos para el análisis de los roles que juegan el Estado o el mercado frente a la tarea de asignación de los recursos.

La presente investigación considera que ni el Estado, ni el mercado, garantizan, por sí solos, la eficiente asignación de los recursos, pues se requiere la participación simultánea de ambos, por lo que se debe revisar y reorientar el orden constitucional y el sentido social de la economía mixta como el sistema jurídico económico que, con orientación social y para el desarrollo económico y el bienestar social, debe aplicarse en México, en atención a la difícil situación actual de la economía y de la sociedad, sin que esto deba interpretarse como el retorno a los modelos de desarrollo económico instituidos vigentes en el siglo pasado.

Se trata de determinar cuál es la alternativa que se debe seguir para lograr un entorno jurídico económico apropiado, ante el agotamiento del modelo neoliberal y su política económica, que garantice la eficiencia, honradez, eficacia y transparencia del gasto público, en beneficio del desarrollo económico sostenido y sustentable del país, sin olvidar la justicia social, así

como de evitar que el poder político, aunado al poder de la bolsa que unas cuantas manos concentran, se ejerza en detrimento de la justicia social y en perjuicio de la mayoría de la población entre la que impera la desigualdad, el desempleo, la marginación y la pobreza, contexto de deterioro y desequilibrio social contrario al proyecto económico-social que la Constitución vigente previene desde sus orígenes; situación que se inició desde finales de los setentas y se ha acentuado en más de tres décadas de neoliberalismo, agregándose, además, el quebranto del Estado de Derecho y la gran inseguridad y corrupción acrecentadas por la impunidad.

Con ello, pretendemos dar respuesta, entre otras, a las siguientes interrogantes:

- Teniendo en cuenta las diversas corrientes económicas desarrolladas a lo largo de la historia, así como la complejidad de los Estados actuales, ¿permanece vigente la intervención del Estado en la actividad económica?
- La experiencia, en los últimos sexenios en México, ¿ha demostrado que el mercado es eficiente y suficiente para asignar los recursos?
- Por su parte, en el desarrollo histórico de nuestro país, ¿la economía mixta ha sido un modelo eficiente de distribución y redistribución de los recursos?
- El presupuesto y el gasto, como instrumentos de política fiscal, ¿ha cumplido su tarea en el período neoliberal o de economía de mercado?
- El presupuesto asignado a gasto social en el periodo neoliberal, ¿realmente disminuyó la desigualdad y la pobreza?
- Dados los niveles actuales de desigualdad y pobreza, producto del período neoliberal, ¿cuáles serían las políticas públicas, relacionadas con el gasto, más adecuadas para enfrentar dicho panorama?

- Al resolver las anteriores interrogantes, ¿es necesario el análisis y el estudio interdisciplinario y multidisciplinario de la intervención del Estado en la economía?

METODOLOGÍA

En la investigación se aplica el método inductivo utilizando la información oficial e institucional para la comprobación hipotética, situados en un momento histórico que procura explicar aspectos jurídico económicos del Estado, hasta particularizar su desempeño presupuestal y sus efectos sociales, procurando claridad en los puntos de contacto entre el Derecho, la Economía y la Política.

La investigación parte, en su Capítulo I, del análisis de la evolución del desarrollo de la intervención estatal en la economía, siguiendo las principales contribuciones teóricas, ortodoxas y heterodoxas, que se ocupan de explicar la confrontación teórica Estado-mercado, desde el pensamiento económico anterior a Adam Smith y hasta el Post Consenso de Washington y el Neo-intervencionismo Económico.

En el Capítulo II, la investigación se ocupa del análisis del presupuesto de egresos y del gasto público, destacando su importancia como instrumentos de política fiscal y, en función de la orientación jurídico económica del presente trabajo, se pone a la vez el acento en el estudio de su regulación jurídico constitucional, sin desestimar el contenido de la norma o materia objeto de la regulación, en relación con la eficiencia y la estabilidad económicas, la distribución de la riqueza, la justicia social, la desigualdad y la pobreza, y la conformación de la economía mixta mexicana.

El Capítulo III de la tesis se dedica al estudio del presupuesto de egresos en nuestro país durante las tres décadas de neoliberalismo, incluido el estudio

de su naturaleza jurídica y las distintas fases del proceso que se sigue para su integración, las clasificaciones y técnicas presupuestarias, las tendencias en la asignación de los recursos, así como un estudio comparativo con los presupuestos públicos de otros países desarrollados y subdesarrollados, además de las figuras relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas.

Con base en esa experiencia, en el Capítulo IV, aplicando las líneas de investigación de los capítulos anteriores, se destacan algunos problemas jurídicos, económicos y sociales, derivados de la influencia o impacto de las políticas económicas neoliberales, en relación directa con el presupuesto y el gasto públicos, como es el caso de la redistribución de la riqueza, la desigualdad y la pobreza, y se trata a la vez de delimitar sus efectos por cuanto hace al Estado y su intervención en la economía y en la vida social, y hacia el interior de la administración pública, con el propósito de evaluar resultados y plantear una necesaria nueva alternativa de economía mixta, para el rescate e instauración de un nuevo Estado de bienestar, a efecto de lograr el desarrollo económico, político y social que requiere el país, con pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (como matiz especial de los derechos humanos), en un contexto de crisis del modelo económico neoliberal y de inseguridad, corrupción e impunidad, muy acentuadas en los últimos años.

Por último, haremos relación de las respectivas Conclusiones, en las que se reflejarán las resultantes del desarrollo de la presente investigación, así como de las propuestas que consideramos deben instrumentarse.

CAPÍTULO PRIMERO. DESARROLLO TEÓRICO DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

El punto de partida que contextualiza la presente investigación se sitúa en la intervención del Estado en la economía considerando la sustancial relación existente entre Estado, Derecho y Economía, y su vinculación con diversos puntos esenciales sobre los que gira esta tesis, a modo de lograr el enfoque jurídico económico que consideramos debe darse al presupuesto y al gasto público, específicamente al gasto social, que son objeto particular de análisis a lo largo de la investigación.

A tal propósito obedece este primer Capítulo, que se dedicará al análisis de las teorías o tendencias que proporcionan elementos útiles para determinar la presencia, papel, funciones y objetivos estatales en la economía, omitidos durante muchos años, sobre todo por las teorías económicas convencionales, y sus relaciones con las acciones y elecciones jurídicas, económicas, políticas y sociales.

1.1. Estado, Derecho y Economía. Una interrelación indisoluble.

El progreso material y cultural del hombre se debe, en gran parte, al conocimiento, cada vez más amplio y completo, de los diversos fenómenos o hechos de distinta naturaleza que concurren y se entrelazan en el mundo que lo rodea. Ante esa realidad, cada vez más compleja y dinámica, los especialistas, en busca de soluciones para los problemas propios de cada área de conocimiento, se han tenido que acercar cada vez más al campo de estudio de otras disciplinas, hasta inclusive compartir o coincidir en objetos de estudio, preocupaciones y propósitos, a modo de optimizar resultados y alcanzar conclusiones y soluciones integrales.

No hay duda de que las ciencias que se ocupan del estudio de esos fenómenos, como la Economía, el Derecho, la Sociología o la Ciencia Política, constituyen ramas autónomas del saber humano. Sin embargo, la significativa especialización que caracterizó la mayor parte de las primeras investigaciones de éstas y otras disciplinas, acentuada durante la segunda mitad del siglo XIX, ha cedido el paso a enfoques interdisciplinarios y multidisciplinarios, como el que se procura adoptar en la presente investigación, que las aproxima en función de la interdependencia que las une, de tal suerte que en los dominios del conocimiento los compartimentos estancos están quedando en el pasado. El ciclo de la especialización extrema y necesaria se ha ido cerrando por la interrelación de todas las disciplinas sociales, pues la confrontación de las observaciones por ellas realizadas no sólo enriquece el contexto analítico emprendido, sino que también le confiere mayor precisión a los principios y conclusiones que se obtienen a través de éstas¹.

En particular, de gran interés resulta ser para esta investigación la amplia relación que existe entre el Derecho y la Economía², ya que, con la sustitución del liberalismo por el sistema de economía dirigida, se amplió la legislación referente a las actividades económicas, dando lugar a que los

¹ “Por ejemplo, Max Weber (1864-1920), advirtió a los economistas sobre la necesidad de analizar simultáneamente las relaciones interinfluyentes entre la economía, las instituciones y los valores. Como es sabido Weber [...] en sus obras *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1904-1905) y *Economía y sociedad* (1922) puso de relieve la necesidad de relacionar la economía, la política y la sociedad.” Ayala Espino, José, *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 32.

² “Después de la Segunda Guerra Mundial [...] Francia introdujo el derecho económico como disciplina curricular en 1945, por medio de Bernard Chenot, en la Universidad de París. En Italia, Lorenzo Mossa abrió el camino para el desarrollo de una nueva rama; en lo que toca a Alemania, por medio de las investigaciones de Wilhem Hedemann, desde 1920 se ha dedicado mayor atención a la interdependencia que debería orientar los conocimientos económicos y jurídicos. Por otra parte, a los juristas alemanes se les debe la comprensión exacta del papel que el derecho debe desempeñar en cualquier sistema económico, ya que mediante él se obtiene la sistematización de las energías sociales y el orden económico natural se sustituye por el orden económico jurídicamente determinado.” Rosetti, José Paschoal, *Introducción a la Economía*, México, Oxford University Press, 1999, pp. 19 y 20.

conocimientos económico y jurídico no usaran con estrechez los conceptos propios de sus campos de estudio, dada la interrelación que los caracteriza³ que

[...] implica un alto grado de interdependencia del derecho y la economía, toda vez que compete a la ley jurídica situar al hombre, la empresa y la sociedad ante el poder político y de la naturaleza, definiendo sus derechos y sus responsabilidades y también fijando los límites dentro de los cuales podrán ejercerse la libertad de acción de cada uno de los agentes de la actividad económica.⁴

Esto es, se trata del surgimiento del Derecho Económico que, en términos de Jorge Witker⁵, emerge y se consolida bajo la naciente economía mixta y el Estado de bienestar europeo, como una disciplina del ámbito del Derecho Social, pero equidistante tanto del Derecho Administrativo, como de los Derechos privados, que reglamenta y limita la acción individual en aras de la solidaridad social y el bien común, a la que adjudica como meta la justicia distributiva y concibe como una categoría abierta, que relaciona factores sociológicos, económicos y jurídicos, ampliando los criterios cerrados de la dogmática ius privatista.

Las circunstancias anteriormente descritas son también evidentes cuando se trata del Estado y sus relaciones con el Derecho, la Economía y la Ciencia Política, pues en él confluyen invariablemente las ricas y variadas relaciones existentes entre las esferas política, jurídica, económica y social, que requieren, para su adecuada comprensión, de un marco analítico situado en una perspectiva multidisciplinaria que debe considerar, por tanto, el papel importante que juegan los contextos políticos e institucionales en los

³ A tal grado que ha dado lugar al “análisis económico del derecho” que, hasta hace unos treinta años, según Posner, “[...] era casi sinónimo del análisis económico del derecho contra los monopolios, aunque había algunos trabajos económicos sobre el derecho fiscal (de Henry Simons), el derecho corporativo (de Henry Manne) y la regulación de los servicios públicos y los transportes colectivos (de Ronald Coase)”. Posner, Richard A., *El análisis económico del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 27. En ese sentido Cfr. Roemer, Andrés, *Introducción al Análisis Económico del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 5 y 7.

⁴ Rosetti, José Paschoal, *Introducción a la Economía*, op. cit. Nota 2, p. 19.

⁵ Witker Velásquez, Jorge, *El Derecho Económico, ayer, hoy y mañana, Conferencia Magistral en el Ciclo Grandes Maestros*, México, Facultad de Derecho UNAM, mayo de 2017.

mecanismos de asignación y distribución de los recursos, porque están definidos por el tipo de organizaciones políticas, las características del régimen político, el funcionamiento del sistema de partidos, la legislación y por las reglas del juego que permiten organizar el intercambio económico, definir los derechos de propiedad y establecer los contratos y las negociaciones individuales y colectivas. La relación es nítida, ya que, en cualquier sociedad, la inestabilidad de las instituciones políticas conduce fatalmente a la inestabilidad económica y, a la inversa, la estabilidad y el desarrollo económico se encuentran entre los factores esenciales que condicionan la estabilidad de los centros de mando del poder político.

Dicho en otros términos, el mayor o menor éxito del desempeño económico no sólo depende de las transacciones económicas que ocurren en los mercados, como han pregonado el neoliberalismo y la globalización en las últimas décadas, sino también y de manera destacada de las políticas públicas, de los bienes y servicios, de las leyes, de la educación, del bienestar social, de las instituciones y de la infraestructura que resultan de la actividad realizada por el Estado.

Sin embargo, es pertinente señalar que, a pesar de la importancia del Estado, las teorías económicas, políticas o jurídicas no se hayan ocupado suficientemente de estos aspectos con la visión integral, y no coyuntural neoliberal, que reclama su complejidad y el terreno fronterizo en el que el fenómeno estatal se ubica. En efecto, Ayala sostiene que

[...] las teorías convencionales justificaron, durante muchos años, la omisión del Estado como una variable importante en sus modelos, con el supuesto propósito de eliminar las “interferencias” políticas e institucionales que el Estado introduce en la economía y, así, renovar la esperanza de contar con teorías rigurosas, susceptibles de formalizarse matemáticamente. En este sentido, no es casual, que las teorías

dominantes despreciaran el análisis normativo por muchos años, aunque, ciertamente existen esfuerzos importantes para cubrir esta omisión.⁶

Sobre estos esfuerzos, el propio Ayala refiere, entre otros, los casos que con enfoque económico se perciben desde (i) Musgrave⁷ quien a finales de los cincuentas, al realizar lo que considera “*una investigación sobre los principios de la economía pública*”, destaca intentos ocasionales de los economistas por desarrollar una teoría correspondiente al sector público, sin el éxito alcanzado en la formulación de teorías que examinan los problemas de las economías del consumidor, de las empresas y otras unidades económicas que toman decisiones; de (ii) Buchanan y Tullock⁸, quienes desde principios de los años sesenta se inclinaron explícitamente por una teoría normativa del Estado, en tanto que su interés no versaba sobre lo que realmente es el Estado, sino sobre lo que debe ser un Estado, al tratar de construir una teoría de la elección colectiva (elección social, elección pública o simplemente *public choice*), así como el caso de (iii) North⁹, quien ha considerado que la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico y crucial su estudio en la historia económica.

Al análisis interrelacionado de estas importantes cuestiones teóricas vinculadas a propósito del papel del Estado en la Economía con enfoque jurídico económico y político, se destinarán las siguientes páginas y algunos apartados en especial, no sin antes mencionar que el uso del término Estado que se dará en este trabajo será el que utilizan habitualmente los teóricos ajenos a las disciplinas jurídico políticas, en el que no se hace distinción entre Estado y gobierno o entre éstos y el de administración pública o sector

⁶ Ayala Espino, José, *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa y Facultad de Economía de la UNAM, 2000, pp. 29 y 30.

⁷ Musgrave, Richard A., *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar, 1968, pp. 3 y 4.

⁸ Buchanan, James M. y Tullock, Gordon, *El Cálculo del Consenso Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional*, Madrid, Espasa-Calpe, 1980, p. 29.

⁹ North, Douglass C., *Estructura y Cambio en la Historia Económica*, Madrid, ed. Alianza Universidad, 1984, p. 35.

público. Lo anterior, a efecto de no dificultar el planteamiento de las ideas que se expresan en los distintos textos consultados.

1.2. Presencia e intervención del Estado en la economía. ¿Debe intervenir el Estado en la economía?

De inicio, resulta conveniente referirnos a la presencia del Estado ante la negativa de algunas doctrinas de aceptarlo como factor importante para la existencia del mercado, al tiempo de dilucidar el por qué y cómo es que ha intervenido en la economía; o sea, esclarecer su presencia en el contexto económico y el papel que ha jugado, juega y seguirá jugando en ese complicado y cambiante entorno, acudiendo para ello al análisis de aquellas teorías o tendencias que proporcionen elementos útiles para determinar la presencia, papel, funciones y objetivos estatales en la economía.

Con tal propósito el análisis comprenderá las tendencias o teorías llamadas convencionales y no convencionales, que consideran al mercado o al Estado como el mecanismo de mayor eficiencia para la asignación de recursos y la maximización del bienestar social, así como la postura crítica al clasicismo representada por Carlos Marx, única postura que ha planteado un modo de producción alternativo diferente a la economía de mercado o al capitalismo, con una visión distinta a la de los modelos convencionales y no convencionales, de gran importancia en la confrontación Estado-mercado.

El estudio de estas tendencias o teorías se justifica por dos razones que Ayala¹⁰ reconoce como básicas para explicar el comportamiento económico del Estado: (i) por la importancia misma del Estado, como una organización e institución que juega un papel decisivo en la vida económica, política y social; y, (ii) porque la teoría económica convencional frecuentemente ha

¹⁰ Ayala Espino, J., *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, op. cit. Nota 6, pp. 13, 14 y 17.

omitido el estudio del Estado como una variable relevante. Pero, además, por dos razones complementarias: la primera, encaminada a mostrar al Estado y sus relaciones con las acciones y elecciones jurídicas, económicas, políticas y sociales; y, la segunda, que destaca la importancia de encontrar los principios que sirvan para entender el papel del Estado y explicar, y no sólo juzgar ese papel, vertientes centrales a seguir durante el desarrollo de este trabajo.

En principio, se postula que ni el mercado ni el Estado, por sí solos, garantizan una eficiente asignación de los recursos, ya que los mercados pueden ser ineficientes en tanto que los agentes privados, como sujetos de acciones egoístas y elecciones maximizadoras, buscan mantener o acrecentar sus privilegios, legales o ilegales, adoptando conductas especulativas y realizando diversas prácticas vigentes en la actualidad contrarias a los intereses de la sociedad. Y porque el Estado tampoco es garantía de eficiencia, pues puede incurrir en prácticas corruptas para favorecer intereses individuales o de grupos económicamente influyentes o de la élite gobernante, que es el caso histórico de nuestro país; o bien, manipula los programas de gasto público en perjuicio de los grupos más desfavorecidos, con lo que también se daña a la sociedad.

La imagen tradicional de una economía guiada por un buen gobierno hacia la búsqueda del interés público, puede ser planteada de una nueva manera: la ineficiencia del sector privado es más grande de lo que en el pasado se admitía, pero la ineficiencia del sector público es también más grande de lo que pudiera pensarse, más la corrupción y la impunidad.

1.3. Evolución de la intervención estatal en la economía. La confrontación teórica Estado-mercado.

A partir de estos planteamientos, en el análisis no se excluye ninguna teoría o se prejuzga sobre ellas. Se acepta que las teorías compiten entre sí y tienen controversia real y se procura la presentación de las tesis y no sus prejuicios, así como admitir campos de estudio relativamente nuevos como los del institucionalismo, el neoinstitucionalismo y la economía pública.

1.3.1. La Economía anterior a Adam Smith. Mercantilismo y Fisiocracia.

Aunque en el mundo antiguo¹¹ y durante la Edad Media se discutieron y analizaron diferentes temas relacionados con ciertas cuestiones económicas conexas, sobre todo con la propiedad, el cultivo de la tierra, el comercio o la hacienda pública y los méritos y deméritos de las distintas ocupaciones, no es sino hasta la etapa inmediata anterior a Adam Smith cuando los teóricos estiman que empieza a cobrar forma el pensamiento económico y todavía en tales circunstancias con ciertas reservas, porque aún los

[...] folletistas ingleses de los siglos XVII y XVIII no tenían conciencia de estar contribuyendo a ninguna corriente clara de ideas, mucho menos a una tradición que Adam Smith atacó bajo el rubro de mercantilismo. [...] Sin embargo, a lo largo de tres siglos de esfuerzo intelectual no coordinado, ciertas tramas doctrinales aparecen una y otra vez. Son estas tramas lo que unimos en algo llamado “mercantilismo”, imponiendo así a la literatura un sentido de unidad y coherencia lógica mucho mayor del que en realidad poseía.¹²

¹¹ “En el ensayo *Procedimientos y medios para aumentar los ingresos de Atenas*, Jenofonte examina con brevedad la hacienda pública. En estilo brillante señala las ventajas del comercio internacional, recomienda un trato más liberal a los comerciantes extranjeros, como fuente de crecientes ingresos para Atenas, propone formas de tributación justas y afirma que los precios se establecen por la interacción de la demanda y la oferta.” Ferguson, John M., *Historia de la Economía*, 13a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 14. En el mismo sentido véase Jenofonte, *Obras Menores. Los Ingresos Públicos*, Madrid, ed. Gredos, 1984, pp. 137 y ss.

¹² Blaug, Mark, *Teoría Económica en Retrospección*, 1a. ed. en español de la 3ª en inglés, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 35.

Mercantilismo

En efecto, pues el mercantilismo consistía, más que en una teoría económica, en una serie de ideas y medidas de naturaleza económica, pero también de destacada importancia política a propósito del Estado, que se desarrollaron y aplicaron en Inglaterra y en varios países europeos, desde el siglo XVI y hasta mediados del XIX en que casi desapareció, pues algunas de esas ideas sobrevivieron, dando lugar a lo que se conoce como neomercantilismo; ideas y medidas que, en lo económico, giraron principalmente en torno a un vigoroso intervencionismo estatal en la actividad económica, pues el Estado se consideró, en ese periodo, como el factor más eficaz para lograr un desarrollo económico que, por cierto, solo beneficiaba a reducidos sectores de la sociedad, aunado al control de la moneda, de los metales preciosos, de los recursos naturales y del mercado, y también a la firme convicción de alcanzar el desarrollo económico mediante el comercio exterior; razonamientos que, en lo político y a fin de cuentas, favorecieron el surgimiento, integración y fortaleza del Estado absolutista.

Entre las principales ideas y prácticas mercantilistas, que no son uniformes, pues varían de país a país¹³ y a menudo dentro de cada país, destacan, como se sabe, (i) la creencia de que la esencia de la riqueza se encontraba en el dinero (al que sus críticos decían equiparaban falsamente con el capital), los metales preciosos y las joyas (creencia *crisohedónica*); (ii) la idea de la regulación del comercio exterior ligada a la entrada de metales preciosos; (iii) la promoción de la industria mediante la introducción de importaciones de materias primas baratas; (iv) el proteccionismo comercial

¹³ *Bullionismo* o mercantilismo español, que encuentra la riqueza en la acumulación de los metales preciosos; *Colbertismo* o mercantilismo francés, que se inclina por la industrialización; *Comercialismo* o mercantilismo inglés, que mira al comercio como fuente de riqueza; *Cameralismo* o mercantilismo alemán, que llegó a ser disciplina académica que considera como fuente de riqueza los impuestos recaudados y asigna la dirección económica al monarca.

para las importaciones de bienes manufacturados, vía los aranceles y en contrapartida el amplio estímulo a las exportaciones de manufactura; y, (v) la insistencia en el crecimiento demográfico para mantener bajos los salarios.

Estas consideraciones encuentran sentido si contextualizamos históricamente la aparición y desarrollo del mercantilismo, que acontece en un periodo de cambios profundos y de nuevos descubrimientos en el que surgen, tras el fin del régimen feudal, los Estados nacionales que lograron su expresión superior en los reinos absolutistas que, con el despotismo de las monarquías y por influencia de la burguesía, desligaron la ética de la acción estatal, conculcando la libertad y negando la igualdad; terreno fértil para la idea de que sólo las políticas de debilitamiento del vecino podrían enriquecer a una nación.

Fisiocracia

A mediados del siglo XVIII, la situación de la agricultura en Francia era desastrosa por efecto de diversos factores, entre otros, las trabas a la circulación interior de los productos agrícolas y los numerosos reglamentos¹⁴ que existían, que obligaban a los trabajadores del campo a vender sus productos a precios muy bajos, en beneficio de la naciente industria manufacturera, que, en contra partida, no adquirió el suficiente desarrollo para contrarrestar la depresión agrícola.

Así, inclinados a la agricultura, los fisiócratas proponían un programa diferente al mercantilismo, que consistía en la eliminación de los vestigios

¹⁴ Los reglamentos de las corporaciones habían sido útiles en la época artesanal pero no se adaptaron a las exigencias de una economía en transformación, “Los gremios reglamentaban de tal manera la producción manufacturera, los precios, los salarios y el empleo, que frenaban el desarrollo de la industria naciente.” Gonnard, René, *Historia de las Doctrinas Económicas*, Madrid, Aguilar, 1959, p. 138.

medievales en el campo para favorecer a la agricultura, por ser la principal actividad económica de Francia, aunque no para mejorar la situación de los campesinos, sino la de los terratenientes, y de impulsar al liberalismo económico, fundado en leyes naturales, como su soporte ideológico.

El Dr. Francois Quesnay, precursor de la fisiocracia, no publicó una exposición completa y desarrollada de su doctrina, y, sin embargo, su famoso *Tableau Economique*, que apareció acompañado de una pequeña obra titulada *Máximas Generales de Gobierno de un Reino Agrícola*, logró una amplia difusión, llevando la imagen gráfica para explicar cómo la agricultura era la única que originaba el “producto neto” y cómo éste circulaba, mediante una simplificación radical del sistema económico. De aquí surgió una concepción del “estado estacionario” que no es sino un sistema de reproducción simple en el que el circuito se repite indefinidamente, como un flujo circular, pero siempre en las mismas dimensiones.

En cuanto a su soporte ideológico, la fisiocracia trató de implantar y defendió un sistema de libertad, que se fundaba en el orden natural para asegurar la prosperidad de la sociedad, que debía descansar en leyes naturales. En materia social, la fisiocracia se orientó por una filosofía individualista y optimista por lo que cada quien debía buscar en su actividad económica el mayor beneficio, obteniendo de esta manera el máximo bienestar posible para toda la sociedad. Así, los fisiócratas pensaban que desaparecerían las grandes diferencias entre ricos y pobres que, en último de los casos, se reducirían a un pequeño número.

De aquí dedujeron dos medidas importantes que debían implantarse en la sociedad para el beneficio común: la primera, para la prohibición de las asociaciones profesionales porque las clases sociales deben diferenciarse por las funciones que desempeñan y no por sus intereses, medida que

mediante la Ley *Le Chapelier*, en la Revolución Francesa, acabó con los antiguos gremios y dejó a los obreros aislados frente a los patrones con consecuencias funestas para la clase trabajadora. La segunda, para excluir al Estado de la actividad económica, también en oposición a los mercantilistas, ya que el interés personal debe ser el promotor del bienestar general y no el Estado, al que solo incumbe promover el orden natural, la educación, la recta administración, el cuidado de los caminos y, en general, la prestación de los servicios públicos.

En función de lo anterior, en la actividad económica el Estado debía tener un papel pasivo en tanto que la ...

[...] mayor parte (de los males) procede originalmente de que se ha querido olvidar que el mundo marcha por sí mismo. [...] Entonces se verá la realización de todos nuestros principios en virtud del orden innato de las cosas. El gobierno no tendrá que preocuparse sino en facilitar las vías de comunicación, de quitar las piedras que están sobre las carreteras, y de dejar a los competidores que se muevan con toda libertad.¹⁵

Puesto que la agricultura era la única que producía un excedente las medidas mercantilistas de Colbert, dirigidas a fomentar la industria, eran inútiles, y contra ellas lanzaron los fisiócratas su grito de guerra de *laissez faire et laissez passer le monde va de lui-même*, en busca de que desapareciera la intervención estatal mercantilista en todas sus formas y no sólo para la agricultura, sino para la industria y el comercio que debían quedar libres de toda contribución. El principio de no intervención quedó así configurado para siempre en esa pintoresca frase.

¹⁵ Quesnay, Francois, *Filosofía Rural*, p. 727. Citado por Scheifler Amézaga, Xavier, *Historia del Pensamiento Económico*, T I., México, Trillas, 1997, p. 190.

1.3.2. El enfoque de la Teoría Clásica. Adam Smith, David Ricardo y Thomas Robert Malthus.

En el último cuarto del siglo XVIII, se presentaron una serie de sucesos que prepararon el terreno para la fundación de una nueva era en la organización política y jurídico económica, entre los que destacan el comienzo de la Revolución Industrial, que iba a abrir enormes posibilidades de expansión al reinado del capitalismo industrial, que se puede decir es más antiguo que la Revolución Industrial, en la medida en que, cuando menos en Inglaterra -el país capitalista más adelantado de la época- (i) la política mercantilista empezó a decaer poco antes del siglo XVIII; (ii) la estructura política comenzó a cambiar de acuerdo con las ideas del liberalismo mucho antes de la Revolución Francesa; y (iii) la teoría económica había adquirido nuevos contenidos y métodos antes de que apareciera Adam Smith.

En términos generales, la preocupación de los economistas clásicos fue la noción del provecho individual como la fuerza conductora de la economía. Con esta idea, se construyó la concepción general de un sistema económico promovido por un ímpetu propio cuyo movimiento estaba conformado por leyes económicas específicas¹⁶. La economía clásica dirigió su atención a definir las leyes naturales de un orden económico autorregulado, en el entendido de que en el mercado se establecían ciertos valores naturales, debido al funcionamiento de la competencia. Los teóricos de esta corriente de pensamiento afirmaban que, en un mundo variable o no perfectamente libre nunca habrá coincidencia entre los valores naturales y los precios de los bienes, de lo cual se desprende que la mejor política es la de dejar que

¹⁶ “Esto estaba dicho en la muy conocida frase de Hegel, “de las acciones de los hombres se deriva algo distinto de lo que ellos desearon y pensaron conscientemente”. La idea de la fuerza potencialmente creadora del provecho individual retrotrae a los “vicios privados, virtudes públicas, de la Fable of de Bees, de Mandeville (a pesar de que Adam Smith la desechó como “totalmente perniciosa; esta es, por supuesto, la médula sustancial dentro de la cáscara metafísica de la “mano invisible” de Adam Smith.” Dobb, Maurice, *Teorías del valor y de la distribución desde Adam Smith*, México, Siglo XXI Editores, 1998, p. 53.

las cosas sigan su curso natural. El supuesto fundamental en que se basa esta teoría es que se cumple con lo que, con posterioridad a Smith, se conocería como la *Ley de Say*, que postula el equilibrio natural y permanente de la economía¹⁷.

Adam Smith

El mérito de los teóricos más sobresalientes del sistema clásico, Adam Smith y David Ricardo, consistió en poner orden en la investigación económica, aunque comúnmente se hace referencia con mayor énfasis a la aportación teórica de Smith, en virtud de que ese autor es reconocido fundador de la economía política clásica.

Así como en la fisiocracia, el análisis clásico también recurre al egoísmo para demostrar el bienestar general, pues considera que los hombres, persiguiendo sólo el beneficio propio, son conducidos por una *mano invisible* hacia la promoción de fines sociales, porque el interés de la comunidad simplemente es la suma de los intereses de sus miembros. El mercado es así, en el contexto de la doctrina clásica, el mecanismo autorregulador del proceso económico y autocorrector de los eventuales y transitorios desequilibrios del capitalismo.

Por lo anterior, suele considerarse que el pensamiento de los clásicos descansa en un “razonamiento ingenuo”, conocido como *la doctrina de la armonía espontánea de los intereses*.

Sin embargo, si elaboramos una lista de los defectos que admite Smith en [...] el sistema sencillo de la libertad natural” -los conflictos de intereses, los casos en que la búsqueda de la ganancia privada conduce a resultados socialmente indeseables- tendríamos suficientes municiones para varias oraciones socialistas. Por ejemplo,

¹⁷ La ley de Say se sugiere en la paradójica afirmación de Smith de que “tanto lo que se ahorra como lo que se expende anualmente, se gasta al mismo tiempo, pero se consume por distinta clase de gente”. Smith, Adam, *La Riqueza de las Naciones*, 1a. reimp., Alianza Editorial, Madrid, 1996., p. 369.

[...] se justifican las medidas proteccionistas en el caso de las industrias nacientes y de las represalias contra los aranceles extranjeros; se defienden las leyes de navegación porque “la defensa es más importante que la opulencia”; y la “completa libertad de comercio se considera como un sueño utópico”, algo que no puede alcanzarse en vista de los intereses creados de los fabricantes.¹⁸

De tales ideas resulta claro que los clásicos, y particularmente Smith en su obra *Una Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones* (conocida coloquialmente como *La Riqueza de las Naciones*), eran conscientes de lo inconcebible que resulta el libre mercado sin la participación del Estado.

Los supuestos básicos en los que Smith fundamentaba su teoría son los siguientes: i) el dinero es un medio de cambio y la medida de valor de uso general; ii) la fuente de la riqueza es el trabajo en general (teoría del valor trabajo); iii) todos los ingresos se gastan, se cumple la Ley de Say, por lo cual la economía está en equilibrio y, por tanto, no existen fluctuaciones macroeconómicas; iv) existe pleno empleo; y, v) las expectativas de los agentes se cumplen, no existe incertidumbre.

Es importante destacar que, no obstante que la teoría de Smith parte de los supuestos arriba mencionados, que no necesariamente se cumplen, no se limitó a sostener que la economía de mercado libre asegurara una situación óptima, pues también se preocupó por la especificación de una institucionalidad que garantizara una operación satisfactoria de las fuerzas del mercado. En *La Riqueza de las Naciones*, además, hace referencia a los intereses de las clases sociales y a los instrumentos ideológicos que utilizan en su lucha por la obtención de beneficios económicos y políticos, a la defensa de los trabajadores y de los pobres, acepta entonces que el

¹⁸ Blaug, Mark, *Teoría Económica en Retrospección*, op. cit. Nota 12, p. 90.

mecanismo del mercado sólo produciría la armonía si se le contextualiza en un marco legal e institucional apropiado¹⁹.

Se ha interpretado por los teóricos, en la concepción que mayormente ha trascendido y se ha utilizado, que la institucionalidad precisa a la que se refiere Smith consistiría en que el Estado debe cumplir únicamente tres deberes de gran importancia reconocidos puntualmente y de manera expresa, como tales, en *La Riqueza de las Naciones*. Sin embargo, de la lectura de su obra se desprende que tal interpretación no es exacta, en tanto que la dimensión de la participación estatal que se percibe, como se ha hecho notar en párrafos anteriores, excede en buena parte lo que esos tres deberes en sí representan. Baste decir que Smith en su obra dedicó prácticamente el segundo volumen para referirse a la intervención del Estado en ese “sistema de libertad negociante” que se le ha atribuido²⁰.

El éxito de Smith se alcanzó porque habló con la voz de los industriales que ansiaban acabar con todas las restricciones del mercado y de la oferta de trabajo, restos del anticuado régimen del capital comercial y principalmente de los intereses de los terratenientes representados por la fisiocracia. Al “*basar la política económica en una ley natural, que implicaba la no intervención del Estado, Smith dio [...] expresión teórica a los intereses esenciales de los hombres de negocios.*”²¹.

David Ricardo

David Ricardo continuó con el trabajo iniciado por Adam Smith, cincuenta años después. Mostró una penetración mayor en el funcionamiento del

¹⁹ Vid. Smith, Adam, *Teoría de los Sentimientos Morales (selección)*, 4a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

²⁰ Smith, Adam, *La Riqueza de las Naciones*, op. cit. Nota 17, pp. 353 y ss.

²¹ Roll, Eric, *Historia de las Doctrinas Económicas*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 139.

sistema económico con el riguroso método deductivo que se le atribuye, con el cual reemplazó a la mezcla de deducción e historia que había practicado Smith.

Entre las aportaciones más importantes que realizó, se encuentran sus teorías del valor trabajo, de los salarios y de la renta diferencial, con las que identifica su postura dentro de la tradición clásica, sin dejar de considerar contribuciones de trascendencia derivadas de estas teorías, que tienen que ver con las ideas que más tarde Marx retomaría para su teoría de la explotación, además de aquellas que se relacionan con los movimientos que tiene el salario respecto de la población, que derivan de la crítica al pensamiento malthusiano, y de las que toma del propio Smith al referirse a la participación del Estado en la actividad económica.

Por lo que respecta a la teoría del valor trabajo, deja en claro que el trabajo debe ser considerado como una mercancía, con la particularidad de que lo que se paga por ella es inferior a lo que en realidad produce. Con su teoría, se confirma que el valor de las mercancías está determinado por el trabajo en general, a diferencia de hacerlo radicar en el comercio o en la tierra, como se afirmaba con anterioridad a Smith.

En el contexto de esa teoría, Ricardo empieza afirmando las leyes que regulan la distribución y pretende descubrir las relaciones existentes entre las diferentes clases de la sociedad y la dinámica del sistema económico.

Encontró la clave en el fenómeno más sorprendente del sistema económico: el valor de cambio. Su análisis de las causas del valor tenía la misma finalidad que la teoría fisiocrática: descubrir el origen del producto excedente, y la consiguiente clasificación de las diferentes actividades y clases de la sociedad y de las diversas políticas en relación con la producción, la acumulación y la distribución de dicho producto excedente.²²

²² *Ibidem*, p. 163.

Encontró que el valor del trabajo que el capitalista compra es mayor que la cantidad de trabajo incorporado en los salarios que paga por él. Así, aparecía un excedente que se apropiaba el capitalista. Este fue el argumento elegido más tarde por Carlos Marx para desarrollar la teoría de la explotación o de la apropiación de la plusvalía.

Otra aportación importante de Ricardo es la relativa a los salarios, a partir de que considera al trabajo como una mercancía, cuyo valor debe determinarse del mismo modo que el de cualquier otra mercancía.

La mano de obra, al igual que las demás cosas que se compran y se venden, y que pueden aumentar o disminuir en cantidad, tiene su precio natural y su precio de mercado. El precio natural de la mano de obra es el precio necesario que permite a los trabajadores, uno con otro subsistir y perpetuar su raza, sin incremento ni disminución [...] El precio de mercado de la mano de obra es el precio que realmente se paga por ella, debido al juego natural de la proporción que existe entre la oferta y la demanda; la mano de obra es costosa cuando escasea, y barata cuando abunda.²³

Por más que el precio de mercado del trabajo se desvíe de su precio natural, según la oferta y la demanda, éste siempre tenderá al precio natural que está determinado por el nivel habitual de subsistencia. Estos argumentos fueron tomados después por los economistas neoclásicos.

David Ricardo usa su teoría de la renta diferencial, su teoría de los salarios de subsistencia y su propia versión de la teoría del valor trabajo para demostrar que las utilidades y los salarios están en razón inversa. De ahí se sigue que, si bien la competencia tenderá a establecer una tasa uniforme de utilidades, la acumulación de capital reducirá la tasa únicamente cuando la acompañe un alza de los salarios.

²³ Ricardo, David, *Principios de Economía Política y Tributación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 71 y 72.

La teoría de la renta diferencial implica que, a medida que aumentan la población y la demanda de alimentos, hay que ir cultivando tierras cada vez menos fértiles (o situadas menos favorablemente). Esta inferencia se expresó en la ley de los rendimientos decrecientes y formó la base de la teoría malthusiana de la población. No obstante, éstas y otras importantes aportaciones, David Ricardo asumió la postura smithiana respecto de las funciones que correspondían al Estado.

Thomas Robert Malthus

El ambiente socioeconómico en el que se dan las ideas malthusianas ofrece un panorama caracterizado por la presencia de una clase obrera empobrecida, de por sí numerosa, que además se multiplicaba aceleradamente, y por los bajos salarios que recibía. A esta situación correspondía el Derecho positivo inglés de la época con una serie de medidas legales dictadas en 1562 bajo el nombre de *Poor Laws*, inspiradas en un doble principio de Derecho natural: el derecho a la asistencia del Estado y el derecho al trabajo ya que, en Inglaterra, a diferencia de los demás Estados europeos, la asistencia era una carga jurídica impuesta por el Derecho público, que con el paso del tiempo se habían convertido en una pesada carga para el presupuesto.

Malthus se distingue principalmente por su teoría de la población, y respecto de dichas leyes consideraba que tendían a empeorar la situación general de los pobres, porque hacían que aumentara la población sin que se incrementara la producción de alimentos para sostenerla, y porque la cantidad de provisiones consumidas para alimentar a una parte de la sociedad, que no podía considerarse como la más valiosa, disminuiría la parte que correspondería a los habitantes más industriosos y más útiles²⁴,

²⁴ Se reproduce la cita del pensamiento malthusiano relativo a estas ideas, en el que destaca el enfoque demográfico para atender el problema de la pobreza y su posición respecto a la

por lo que sostuvo que el Estado no debía reconocer a los pobres el derecho a recibir ayuda, ya que la caridad, privada o pública, no era un remedio a la falta de previsión causante de la miseria de los pobres y la ayuda no era sino un incentivo para agravar el problema²⁵.

Estas y otras causas similares son el origen, según Malthus, de la pobreza de las naciones, que es atribuible, más que todo, al principio de que la humanidad crece a un ritmo mayor que el de las subsistencias, bajo el cual construye su teoría partiendo del supuesto de que la población tendía a aumentar en progresión geométrica, mientras que las subsistencias aumentan sólo en progresión aritmética.

Otra parte importante del pensamiento malthusiano se refiere a su ataque a las doctrinas ricardianas, particularmente a la teoría de la acumulación vinculada al cumplimiento de la Ley de Say, al introducir al debate la idea de sobreproducción, toda vez que no consideraba al sistema económico como autocorrector (a menos que se mantenga una clase numerosa de consumidores improductivos), aunque la finalidad de fondo del embate era

intervención estatal para corregirlo: “Las leyes de beneficencia de Inglaterra tienden a empeorar la situación general de los pobres de dos maneras. En primer lugar, porque tienden evidentemente, a hacer que aumente la población sin que aumente la producción de alimentos para sostenerla. Un pobre puede casarse aún cuando no cuente con probabilidades de poder sostener una familia sin la ayuda de la parroquia. Puede, pues, decirse de éstas que crean los pobres que mantienen; como, en consecuencia, las provisiones del país tienen que repartirse entre una población aumentada, correspondiendo a cada persona una cantidad más pequeña, es evidente que el trabajo de los que no se sostienen con el auxilio de la parroquia sólo bastará para comprar una menor cantidad de provisiones que antes, y por tanto, serán más numerosos los que se vean obligados a solicitar el socorro de aquélla. En segundo lugar, la cantidad de provisiones consumidas en los asilos, para alimentar a una parte de la sociedad que, en general, no puede considerarse como la más valiosa, disminuye la parte que de otro modo correspondería a los habitantes más industriosos y más útiles, y así de la misma manera que anteriormente, obliga a un mayor número de ellos a depender de la parroquia. Si los pobres que están en los asilos pudieran vivir en mejores condiciones de las que disfrutaban hoy, esta nueva distribución del dinero de la sociedad tendría, en forma aún más acentuada que empeorar la situación de los que están fuera de ellos, al ocasionar un aumento en el precio de las provisiones.” Malthus, Thomas Robert, *Ensayo Sobre el Principio de la Población*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1951, pp. 330 y 331.

²⁵ Roll, Eric, *Historia de las Doctrinas Económicas*, op. cit. Nota 21, pp. 181 y 182.

precisamente la de defender al consumidor improductivo²⁶, que era la clase a la que representaba, pues

Malthus, como Smith, probablemente pensaba en función de una estructura social permanente que tuviese las características de la etapa de transición del siglo XVIII. Parece que aspiraba a una especie de equilibrio entre los elementos Whig aristocráticos y de la primitiva burguesía industrial, en un tiempo en que ya era inevitable la victoria definitiva de estos últimos. La teoría de Ricardo fue, por esa razón, manifiestamente superior, pues era apropiada a la dirección de la evolución económica de la época. Pero Malthus tuvo también que demostrar, para sus fines, que el sistema capitalista no se equilibraba a sí mismo de un modo automático y, por lo tanto, tuvo que tomar la actitud aparente de un crítico de dicho sistema.²⁷

1.3.3. Crítica a la Economía Clásica. Una propuesta diferente al intervencionismo estatal capitalista. Carlos Marx.

La única propuesta alternativa al modo de producción capitalista está representada por la economía centralmente planificada y resulta, como sabemos, de la crítica al clasicismo, particularmente a las ideas de David Ricardo, emprendida por los teóricos del socialismo científico.

Carlos Marx

Carlos Marx tiene un lugar importante en la historia del pensamiento económico, en un capítulo aparte, al considerarlo como la propia expresión del socialismo científico y del socialismo moderno. Generalmente se le identifica dentro de la tradición clásica, pero sus partidarios o sus críticos lo han considerado, no sólo como un economista, en el sentido que se entiende el término en la actualidad, sino como un revolucionario que usó

²⁶ “Enumeró muy detalladamente las diferentes clases de consumidores improductivos. Los terratenientes son los primeros. Aunque sacan su renta de los capitalistas, desempeñan una función muy útil, pues pueden ejercer una demanda que no está equilibrada por la producción. Además debe haber una gran cantidad de sirvientes, estadistas, soldados, jueces y abogados, médicos y cirujanos, y clérigos, que sumen su demanda a un total que de otra manera sería deficiente. Podían ser trabajadores improductivos. Malthus no rompió con la clasificación de Smith y de Ricardo, pero sin ellos no habría demanda efectiva.” Malthus, Thomas Robert, *Ensayo Sobre el Principio de la Población*, op. cit. Nota 24, p. 192.

²⁷ Roll, Eric, op. cit. Nota 21, pp. 188 y 189.

el estudio de la economía política como instrumento de la lucha política. Su postura crítica al clasicismo lo lleva a plantear las bases teóricas de un modelo económico distinto al capitalista, en cualquiera de sus modalidades o teorías convencionales y no convencionales presentes desde el siglo XV, modelo que más tarde V. I. Uliánov Lenin, José Stalin y León Trotsky desarrollarían en el siglo pasado para la construcción del sistema jurídico económico de economía centralmente planificada.

En efecto, con la aparición de las obras de Marx las ideas socialistas fueron puestas a prueba: *“Iba a nacer otro socialismo, nuevo en parte, que copiaría su filosofía del hegelianismo, y sus nociones técnicas fundamentales, de la economía clásica inglesa [...]”*²⁸, filosofía que convierte al Estado en una finalidad ante la cual se subordinan o se sacrifican las finalidades personales de los individuos, que no pueden oponer sus propios fines a los del Estado considerado, por esa filosofía, como la más alta expresión del espíritu objetivo en el que se realizan los valores supremos de la ética.

En su obra *Crítica de la Economía Política*, Marx expone el método que utiliza para desarrollar su teoría, que parte del análisis de los cuatro rubros en que los economistas han dividido la actividad económica: producción, distribución, cambio y consumo. También estudia la estructura económica de la sociedad capitalista por la necesidad de definir su actitud ante la controversia política de la época, utilizando la crítica de la filosofía política y jurídica hegeliana y la economía política clásica concluyendo:

Mis investigaciones dieron este resultado: que las relaciones jurídicas, así como las formas de estado, no pueden explicarse ni por sí mismas, ni por la llamada evolución general del espíritu humano; que se originan más bien en las condiciones materiales de existencia que Hegel, siguiendo el ejemplo de los ingleses y franceses del siglo XVIII, comprendía bajo el nombre de “sociedad civil”; pero que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política.²⁹

²⁸ Gonnard, René, op. cit. Nota 14, p. 445.

²⁹ *Ibidem*, pp. 11 y 12.

Llegó, entonces, a la conclusión de que las raíces de esas relaciones y formas se encontraban en las condiciones materiales de la vida social. De esta conclusión derivó los dos elementos que son la base sociológica de su análisis económico: el materialismo histórico y la teoría de la lucha de clases.

De Jorge Guillermo Federico Hegel, como es claro, toma la dialéctica hegeliana pues se interesó por las leyes del movimiento de la sociedad, por los principios que determinan los cambios sociales, pero la crítica rechazando el conservadurismo de Hegel, ya que para éste la suprema realidad es el espíritu, la idea, aun cuando lo considera en constante devenir y cambio dialéctico, y la aplicó a un contenido diferente, a los factores económicos que él consideraba cada vez más los únicos determinantes de los cambios sociales, como se percibe cuando dice:

Mi método dialéctico es por su fundamento no sólo diferente del hegeliano, sino su contrario directo. Para Hegel el proceso del pensamiento, al que bajo el nombre de Idea transforma incluso en un sujeto autónomo, es el demiurgo de lo real, lo cual constituye sólo su manifestación exterior. En mi caso, a la inversa, lo ideal no es más que lo material transpuesto y traducido en la cabeza del hombre [...]. Hace casi treinta años que critiqué [...] La mistificación que sufre la dialéctica en manos de Hegel [que] no impide en modo alguno que él sea el primero en exponer de un modo abarcante y consciente sus formas generales de movimiento. La dialéctica queda bocabajo en manos de Hegel. Hay que revolverla para descubrir el núcleo racional en el místico tegumento.³⁰

La materia, que es la realidad, no surge por el desenvolvimiento dialéctico de la idea, sino que es independiente del espíritu, las ideas son producto del desarrollo más elevado de la materia. Esta es en esencia la base del materialismo histórico, porque la historia, como conjunto de acontecimientos humanos, está determinada invariablemente por las fuerzas productivas, por los medios con los que el hombre obtiene los satisfactores que precisan sus necesidades, por las relaciones de producción.

³⁰ Marx, Carlos, *El Capital*, México, Grijalbo, 1976, p.19.

De los clásicos Marx adopta la teoría del valor trabajo³¹, problema central de que se ocupa a fin de apuntalar su concepción en cuanto a que el trabajador era objeto de explotación por parte de los capitalistas, problema que había preocupado en general a toda la escuela clásica, como ha quedado expuesto con anterioridad. Al igual que los clásicos, parte de que el único costo social de producción de las mercancías era el trabajo. Sin embargo, Marx no hizo caso de las diferencias en las habilidades de la mano de obra y concibió a la cantidad total de trabajo de que la sociedad puede disponer para la producción de mercancías, como una cantidad homogénea a la cual llamó trabajo abstracto. En otros términos, Marx³² supone que el tiempo de trabajo contenido en una mercancía es el tiempo de trabajo necesario para su producción, es decir, el tiempo de trabajo requerido para producir un nuevo ejemplar de la misma mercancía en las condiciones de producción generales dadas. De esta forma, todo el tiempo de trabajo se reduce al tiempo de trabajo socialmente necesario. Las habilidades no se miden por los salarios, sino por las diferencias en la productividad física. Desde esta perspectiva, la teoría del valor trabajo es la que da sentido al análisis marxista del capitalismo y a su visión de la economía.

La visión marxista de lo que es el trabajo explica el papel central que desempeña en el materialismo científico el concepto plusvalía, que es un valor adicional que genera el trabajo que no puede tener su origen en el proceso de la circulación de mercancías y, sin embargo, únicamente es en ese proceso donde se concretiza. En la economía capitalista el trabajador es considerado como una máquina generadora de plusvalía y el patrón como una máquina capitalizadora, de tal suerte que el capital conjugado al

³¹ En el prólogo de *El Capital*, Marx reconoce este hecho cuando hace un comentario y dice: "...en mi teoría del valor, del dinero y del capital es en sus rasgos básicos una continuación necesaria de la doctrina de Smith y de Ricardo.", *Ibídem*, p. 16.

³² Marx, Carlos, *Contribución a la crítica de la economía política*, 9a. ed., México, Siglo XXI Editores, 2008, p. 14.

trabajo, genera plusvalía que, al ser acumulada en capital, dará base a más plusvalía.

Como consecuencia de la acumulación de plusvalía, un doble proceso de concentración y centralización del capital que genera, como contrapartida, el proceso proletarizador, en el que el capital, la plusvalía cristalizada, se va localizando cada vez en forma más intensa en pocas manos y la sociedad se parcela tajantemente en dos clases: los pocos que lo poseen todo y los muchos que carecen hasta de lo más necesario que son desplazados por los más poderosos, pasando a formar parte del proletariado, cumpliéndose el principio darwiniano de la supervivencia del más fuerte.

En tal circunstancia y en la lucha de clases, Marx fundamenta su tesis catastrofista según la cual conforme el capitalismo va desarrollando sus rasgos característicos, va cavando al mismo tiempo su tumba. Al ser los ricos cada vez más ricos, pero menos en número, y los pobres cada vez más pobres, pero más cuantitativamente, llegará un momento en que les será a éstos muy fácil socializar los instrumentos de producción, desapareciendo la fragmentación de la sociedad en clases, para dar lugar a una sociedad sin clases en la que no exista la propiedad privada, previa etapa de transición en la que se implantaría la dictadura del proletariado³³.

³³ Federico Engels considera que “El proletariado toma en sus manos el Poder del Estado (capitalista) y comienza por convertir los medios de producción en propiedad del Estado (proletario). Pero con éste mismo acto se destruye así mismo como proletariado y destruye toda diferencia y todo antagonismo de clases, y, con ello mismo, el estado como tal. La sociedad hasta el presente, movida entre los antagonismos de clase, ha necesitado del Estado, o sea de una organización de la correspondiente clase explotadora para mantener las condiciones exteriores de producción, y por tanto, particularmente para mantener por la fuerza a la clase explotada en las condiciones de opresión (la esclavitud, la servidumbre o el vasallaje y el trabajo asalariado), determinadas por el modo de producción existente.” Citado por Lenin, Vladimir Ilich Uliánov, *El Estado y la Revolución. La Doctrina Marxista del Estado y las Tareas del Proletariado en la Revolución*, México, Ediciones Quinto Sol, 1999, p. 16.

En este contexto, el Derecho y el Estado capitalista han sido, son y serán mecanismos de expoliación³⁴, de tal suerte que para que el hombre se reconcilie con el hombre y con la naturaleza, es necesario que junto con la propiedad privada desaparezcan también el Estado y el derecho capitalistas que, por tanto, no tendrían razón de ser. Con este proceso tendría que cambiar de la administración para la tutela del capital a la administración de las cosas y cada quien trabajará de acuerdo con sus capacidades y recibirá también de acuerdo con sus necesidades.

Sin embargo, Marx no precisó cómo sería la era socialista, ni fijó con exactitud el momento histórico de su llegada, tampoco mencionó la duración de la dictadura del proletariado para la erradicación de todo vestigio capitalista y preparar al mismo tiempo su propia desaparición. Esta labor corrió a cargo de Lenin, Stalin y Trotsky y se materializó, como es sabido, en el siglo pasado.

1.3.4. El enfoque neoclásico. La ortodoxia y la heterodoxia en el intervencionismo estatal. El paradigma de la competencia perfecta.

A finales del siglo XIX y principios del XX, tras la consolidación del capitalismo a nivel internacional, el conflicto social entre el terrateniente y el capitalista había pasado al antagonismo entre el obrero y el capital. La obra de Marx y la crítica socialista al clasicismo había provocado en Europa efervescencia y escepticismos, sin que el movimiento obrero europeo consiguiera nuevas posiciones, mientras el nuevo cuerpo teórico distraía la atención de la lucha de clases y dominaba el panorama académico. Fue este clima político en Europa, pero también las dificultades de la economía

³⁴ "La historia demuestra que el Estado, como aparato especial para la coerción de los hombres, surge solamente donde y cuando aparece la división de la sociedad en clases, o sea, la división en grupos de personas, algunas de las cuales se apropian permanentemente del trabajo ajeno, donde unos explotan a otros." Lenin, Vladímir Ilich Uliánov, *Sobre el Estado*, Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1975, p. 7.

política clásica para ofrecer soluciones de corto plazo a los problemas económicos y a los puramente teóricos, las condiciones que abrieron el camino a la nueva corriente del pensamiento económico: la escuela neoclásica cuya distinción y luego predominio fueron complicados y con frecuencia no bien acogidos. En Estados Unidos, en cambio, los principios neoclásicos fueron aceptados y asimilados con rapidez.

Los neoclásicos trajeron consigo una nueva concepción de la economía pura despojada, en gran parte, de contenido social y con diferencias sustanciales en relación a sus antecesores. Contrariamente a los clásicos³⁵ y a Marx, la preocupación del análisis se desvió de la esfera de la producción y distribución, en su sentido histórico, a la determinación de los principios y a las distintas manifestaciones de los factores de la producción, en lugar de las clases sociales.

La concepción neoclásica de la economía ofrecía la teoría marginal con la que, por una parte, el valor ya no estaría determinado por el trabajo, sino por la capacidad de las mercancías para satisfacer los deseos de los consumidores y, por la otra, se subrayaría el efecto que producen en la satisfacción del consumidor al adquirir una unidad más de tal o cual mercancía, con lo que no sólo se trataba simplemente de la utilidad, sino de la utilidad marginal y la escasez como determinantes del valor de los productos.

Habría que subrayar que dentro de la escuela neoclásica no existe un punto de vista único sobre la intervención estatal, pues por el contrario se pueden distinguir distintas perspectivas analíticas y teóricas, con diferentes puntos

³⁵ “El clasicismo -se decía- daba la mayor importancia a la producción, la oferta y el costo; la teoría moderna se interesa principalmente por el consumo, la demanda y la utilidad. El concepto de utilidad marginal fue introducido para efectuar este cambio de los puntos considerados importantes, y desde entonces domina el pensamiento académico.” Roll, Eric, *Historia de las Doctrinas Económicas*, op. cit. Nota 21, p. 336.

de vista respecto a la intervención o exclusión del Estado en la actividad económica y al papel que debe desempeñar, a saber:

i) teorías esencialmente normativas, que asumen al Estado como un agente exógeno, o una variable dada, cuyas funciones son esencialmente éticas, jurídicas y políticas; ii) teorías positivas, que ya incorporan al Estado como un factor endógeno relevante, que incide significativamente en el comportamiento económico de los agentes, en la asignación de recursos y en el equilibrio económico; iii) teorías que mantienen el supuesto de que los mercados competitivos de equilibrio son el único y más eficiente mecanismo de asignación de recursos. Estas teorías sólo admiten la intervención del Estado en la economía en el caso de que el mercado produzca resultados socialmente inequitativos y/o éticamente inaceptables y, iv) teorías de los mercados imperfectos, según las cuales, los mercados no son perfectamente competitivos, no siempre tienen precios de equilibrio y, por ende, sus resultados no son los más eficientes y sólo excepcionalmente conducen a la equidad social.³⁶

Dichas teorías van desde las esencialmente convencionales u ortodoxas que asumen al Estado, como hemos dicho, como un agente exógeno o una variable dada, cuyas funciones son fundamentalmente las que le atribuía la teoría clásica, hasta las no convencionales o heterodoxas que justifican la intervención del Estado para la corrección de desajustes.

Las teorías convencionales u ortodoxas asumen como unidad de análisis básica a los individuos y sus motivaciones microeconómicas. Se trata de teorías, cuyos supuestos son muy restrictivos, que gozan de aceptación y tienen influencia entre muchos economistas, por las capacidades analíticas importantes que le son propias. Estas teorías, como se ha mencionado, justificaron la omisión del Estado con el supuesto propósito de eliminar su interferencia en la actividad económica, pero aún en su radicalidad sin excluir de manera absoluta su presencia.

Las teorías no convencionales o heterodoxas también parten del estudio del comportamiento económico de los individuos pero, además, con una visión más completa o integral, consideran al Estado y abordan el estudio de las

³⁶ Ayala Espino, J., *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, op. cit. Nota 6, p. 78.

variables macroeconómicas y las relaciones económicas, jurídicas, sociales y políticas que se establecen entre los individuos, sus distintas formas de organización, sus mecanismos de elección social y sus acciones colectivas. Con una interpretación menos simplista que las ortodoxas estas teorías atribuyen al Estado la capacidad de intervenir en la economía, a través de la asignación y distribución de recursos, equiparando inclusive su importancia con la del mercado.

Ahora, si bien es cierto que dentro de la economía neoclásica existen ambas tendencias también lo es, de acuerdo con Ayala³⁷, que ninguna de éstas se habían interesado por el estudio del Estado para explicar su comportamiento y funcionamiento, tal como es y no sólo como debería de ser, en virtud de que su vertiente dominante construyó el paradigma de la competencia perfecta y el equilibrio general, del que nos ocuparemos más adelante, en el cual la asignación de recursos es eficiente por definición, de modo que la intervención del Estado es innecesaria y/o generadora de distorsiones y, en consecuencia, debe ser mínima, que es el punto de coincidencia entre todas estas teorías.

En ambos casos es palpable la presencia y la intervención estatal, con reconocimiento teórico expreso de la necesaria intervención o sin ella, porque en la realidad mercado y Estado no se excluyen sino coexisten, pese a que sus seguidores, en las primeras, se ajusten estrictamente al núcleo duro de la teoría clásica y, a mayoría de razón, en las segundas, que sin abandonarlo, relajan las restricciones e introducen nuevos supuestos, de tal manera que no significa que admitan la intervención estatal plenamente, como en el caso de la economía centralmente planificada, pues la intervención estatal sólo se considera necesaria para corregir las imperfecciones del mercado.

³⁷ *Ibidem*, p. 29.

El paradigma de la competencia perfecta constituye el núcleo duro del neoclasicismo a partir del cual se desarrollan, tanto las teorías ortodoxas, como las heterodoxas. Este modelo convencional es muy antiguo pues se identifica con el sistema de libertad natural de que hablaba Adam Smith, quien lo trató de un modo informal, ya que hasta 1921 Frank Knight, en su obra *Risk, Uncertainty and Profit*, dio al concepto su completa formulación.

Calificado por muchos pensadores de obvio y simple, este paradigma es muy estricto y sirve de base al modelo más importante para explicar la conducta de los agentes económicos y sustentar la exclusión del Estado en la economía. La esencia del concepto reside en que el mercado es totalmente impersonal. No existe una rivalidad entre los productores en el mercado y los compradores no reconocen su competencia recíproca. Es por esto que, en cierto sentido, la competencia perfecta describe un mercado en el que hay una completa ausencia de competencia directa entre los agentes económicos.

Este modelo se basa en un gran número de supuestos³⁸ siendo los más importantes los siguientes:

1. La economía se encuentra en equilibrio, se verifica la determinación simultánea de los precios y cantidades de todos los bienes y servicios que se transan en cada mercado;
2. Cada empresa es tan pequeña, con relación al mercado, y hay una cantidad muy grande de vendedores y compradores de tal suerte que no pueden ejercer ninguna influencia perceptible en la fijación de los precios. Por lo tanto, todos son tomadores de precios que se consideran como dados;
3. El producto es homogéneo o idéntico a los ojos del consumidor. Esto asegura que a los compradores les resulta indiferente cual es la empresa a la que le compran. Si una empresa pudiera diferenciar su producto de los demás tendría, por lo menos, un control parcial sobre el precio. Los agentes económicos se comportan racionalmente y sólo les interesa su bienestar individual porque su elección es maximizadora. Esto significa tener un comportamiento egoísta en el sentido de que el individuo cuando elige no tomará en consideración los aspectos

³⁸ Maddala, G. S. y Miller, Ellen, *Microeconomía*, México, Mc Graw-Hill, 1992, p. 285.

éticos, sociales, políticos e institucionales relacionados con su decisión, porque los individuos elegirán aquella que les ofrezca el más alto rendimiento;

4. La industria está caracterizada por la libertad de entrada y salida. Cualquier nueva empresa está en libertad de iniciar la producción si así lo desea y, asimismo, cualquier empresa existente puede detener la producción y abandonar la industria, si ese es su deseo;

5. También existe la libre movilidad de los recursos. Todos los recursos son perfectamente movibles. Por ejemplo, el trabajo es movable geográficamente y entre empleos, y

6. Los participantes en el mercado tienen conocimiento perfecto. Los consumidores conocen los precios; los productores conocen los costos; los trabajadores conocen las tasas de salarios, etc. La información económica es gratuita y cualquier individuo puede tener acceso a ella, por tanto, no existen costos de transacción.

En la práctica, no se cumplen estas condiciones que supone el núcleo duro de la competencia perfecta, pero se puede considerar como referente para que las economías se acerquen a un modelo teórico de mercado. A partir del paradigma de la competencia perfecta el papel que desempeña el Estado en la actividad económica tiene diferentes matices, de acuerdo con los distintos modelos, corrientes y autores que los representan, en contraste con la intervención estatal centralizada derivada de la crítica marxista, mismos que se presentan a continuación.

1.3.4.1. Modelos Convencionales u Ortodoxos. Escuela Marginalista, Hermann Heinrich Gossen, William Stanley Jevons, Karl Menger, León Walras, Alfred Marshall y Wilfredo Pareto.

Entre 1870 y 1914 se efectuaron nuevas aportaciones a la Teoría Económica, como se empezaba a llamar en lugar de la denominación clásica que tenía de Economía Política, enriquecida, por ejemplo, con el desarrollo de la teoría marginalista neoclásica, pues con anterioridad el pensamiento económico gravitaba, como se ha dicho, en torno a los supuestos del clasicismo (teoría del valor trabajo), del método histórico y de la crítica socialista (materialismo histórico y dialéctico); nuevas aportaciones doctrinarias marginalistas que en diferentes corrientes se fueron

presentando en forma paralela en diferentes países de Europa con William Stanley Jevons y Alfred Marshall, en Inglaterra (Escuela Británica); Karl Menger, en Austria (Escuela Austriaca); León Walras, en Francia y Wilfredo Pareto, en Suiza (Escuela de Lausana); e Irwing Fisher y Frank William Taussig, en Estados Unidos (Monetaristas), entre otros, quienes desarrollaron de manera independiente, unos de otros y en diferentes idiomas, ideas coincidentes aunque, finalmente, fue Marshall quien realizó la síntesis neoclásica que prevaleció y dominó la ciencia económica hasta la gran depresión norteamericana de los años treinta, seguida de otras teorías más recientes que también pueden incluirse en la ortodoxia neoclásica, como es el caso de las desarrolladas por Friedrich A. Von Hayek y Milton Friedman.

Para los neoclásicos ortodoxos el Estado no tiene derecho a alterar un resultado social determinando un conjunto de medidas o políticas a los agentes económicos. Se considera que el Estado está dotado de poderes suficientes para intervenir, pero debe hacerlo desde fuera del mercado.

Escuela Marginalista

Se puede considerar a Herman Heinrich Gossen como precursor de la escuela marginalista y punto de partida del pensamiento neoclásico al aportar los fundamentos teóricos de la utilidad marginal. Consideró que el origen del valor se encuentra en los hombres y no en las cosas y se determina por márgenes psicológicamente medidos, ya que los productos tienen valor sólo en proporción a las satisfacciones que proporcionan. Así, formuló el principio de la utilidad marginal que convirtió en piedra angular de su sistema económico que, junto con otras ideas esenciales y gran parte del método que propone, utilizarían los fundadores de la escuela de la utilidad marginal.

Sin embargo,

una cosa que no era particularmente revolucionaria en la corriente fundamental de la economía a finales del siglo XIX fue su ideología [que] se concentró (...) en la teoría del precio o (...) el pleno funcionamiento del mecanismo que se ocultaba detrás de la “mano invisible” de Adam Smith (...) El aspecto rechazado, y en esto consistía toda la diferencia, era el enfoque de que el problema del valor de cambio debía entenderse exclusiva o, incluso y fundamentalmente, desde el punto de vista del “costo” o del trabajo. Para los nuevos economistas, la palabra clave era utilidad, y vieron en ella no solo algo necesario para el valor, sino que influía en el valor cuantitativamente y, por lo tanto, proporcionaba un concepto a través del cual se podía aprehender todo el mundo de la microeconomía.³⁹

Entre los autores posteriores que redescubrieron y popularizaron las doctrinas de la utilidad marginal de Gossen y las ideas anteriores aparecen Jevons, Menger, Walras, Marshall y Pareto, de entre los cuales, los dos últimos, *“elaboraron diversos modelos matemáticos para explicar la lógica y la interdependencia de las actividades económicas, intentando dar a la economía una estructura científica, pura, no lograda por los teóricos del liberalismo. Sus principales obras aparecieron a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX”*⁴⁰.

Respecto a Jevons, que representa en Inglaterra el papel que desempeñaron Walras en Francia y Menger en Austria, en

armonía con su criterio de *laissez-faire*, manifestó la tan citada proposición de que el estado sólo debe intervenir en los negocios privados en cuatro casos: a) cuando la mejor coordinación de numerosas operaciones diseminadas puede conseguirse sólo por ese medio; b) cuando los procesos a revisar son rutinarios; c) cuando el trabajo se realiza a la vista del público; d) cuando se necesita poco capital⁴¹.

Lo anterior en función de que Jevons pensaba que cada caso de la acción gubernamental debería juzgarse de acuerdo con sus propios méritos.

³⁹ Gill, Richard T., *Evolución de la Economía Moderna*, México, UTEHA, 1969, Manuales UTEHA No. 375, p. 751.

⁴⁰ Rosetti, José Pachoal, *Introducción a la Economía*, op. cit. Nota 2, p. 79.

⁴¹ Ferguson, John M., *Historia de la Economía*, op. cit. Nota 11, p. 152.

Prácticamente en la misma época Walras, el último de los fundadores de la escuela de la utilidad marginal, inaugura en Lucerna esta corriente del pensamiento económico y dirige sus meditaciones también hacia la concepción del valor utilidad y pasó de una concepción objetiva a una subjetiva, pues rechazaba que el valor de las cosas se explicara tan sólo por el trabajo incorporado argumentando que lo más importante era la utilidad, pues poco valdría algo que hubiera costado mucho trabajo y sin embargo no fuera capaz de satisfacer una necesidad; y fue más que un codescubridor de la utilidad marginal, pues aportó su teoría del equilibrio económico que vino a cubrir una carencia que provenía de años atrás.

Como concepto metafísico, la utilidad tiene que ser definida en sus propios términos. La utilidad es la característica de las mercancías que hace que los individuos quieran comprarlas, y los individuos compran mercancías para gozar de su utilidad al consumirlas [...]. El precio de una mercancía está regido por su utilidad marginal, no por su valor de uso. Donde el agua se encuentra abundantemente, su utilidad marginal es baja; la utilidad marginal de los diamantes se mantiene alta por su escasez.⁴²

Se debe destacar que en algunas ocasiones Walras se consideró asimismo como socialista, porque recomendaba que el Estado interviniera en la arena de lo económico y de lo político y porque recomendaba también la nacionalización de la tierra, de la propiedad rústica, y tenía confianza en que la ciencia se desarrollaría en beneficio del pueblo. Sin embargo, el enfoque de la utilidad marginal fue el que prevaleció en el desarrollo teórico de su pensamiento y no su ideario socialista.

Después de muertos los fundadores de la escuela marginalista sus desarrollos teóricos se convirtieron en la base generalmente aceptada de la teoría económica y vistos a la luz de la tradición clásica fueron retomados, en un proceso de refinamiento, al final del siglo XIX y primeras décadas del

⁴² Robinson, Joan y Eatwell, John, *Introducción a la Economía Moderna*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 820 y 821.

siglo XX por Marshall, uno de los más destacados profesores de la Universidad de Cambridge en su época.

El concepto principal del pensamiento de Marshall está contenido en su *Principles of economics* (Principios de la Economía), originalmente publicado en 1890. En esa obra, ese destacado investigador inglés desarrolló la llamada síntesis neoclásica, cuyo principal mérito fue el de consolidar prácticamente todo el pensamiento liberal de los siglos XVIII y XIX, con el objetivo último de demostrar de qué forma el libre funcionamiento de las economías de mercado garantizaría el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles de la producción⁴³

Esta fue la síntesis que forma parte de la materia prima que manejan los teóricos de la actualidad.

Marshall trató de presentar una versión moderna de las viejas doctrinas clásicas con referencia a los nuevos problemas de su época que habían alterado la estructura económica significativamente por el tamaño de las industrias y su poder económico, y por la influencia de los sindicatos en la determinación de los salarios, entre otros factores. Construyendo sobre los fundamentos clásicos se esforzó por poner al día una ciencia que había caído merecidamente en considerable descrédito. Los inventos en paralelo y una pléyade de otros cambios exigían un nuevo examen de los fenómenos económicos. En este sentido es que Marshall intentó reinterpretar los aspectos fundamentales de la teoría económica.

Declara que la Economía es un estudio de la humanidad en los asuntos ordinarios de la vida y que la finalidad dominante de la economía en la generación presente es contribuir a la solución de los problemas sociales. Estas observaciones son muy importantes porque revelan la naturaleza real de un hombre para quien la economía era mucho más que un estudio abstracto, para quien, en realidad, la teoría económica y los principios no eran fines en sí mismos, sino más bien medios para fines prácticos.

⁴³ Rossetti, José Paschoal, *Introducción a la Economía*, op. cit. Nota 2, pp. 79 y 80.

Marshall introdujo un pensamiento nuevo en la declaración de que el centro en torno al cual gira la ciencia económica es el dinero porque es el mejor medio a disposición de los economistas para medir cualesquiera conjuntos de fuerzas que dominan la conducta humana. *“Para inducir a una persona a pagar determinado precio por alguna cosa, se necesitará un incentivo más fuerte si la persona es pobre que si es rica. Un chelín es la medida de menor placer, o de menor satisfacción de cualquier tipo, para un hombre rico que para un hombre pobre”*⁴⁴.

Sostuvo que el valor está dominado por las variaciones en la demanda en cualquier momento dado, o en una perspectiva a corto plazo. Una vez que los posibles vendedores han colocado sus productos en su mercado están más o menos a merced de los caprichos de los consumidores, idea que retomaría y ampliaría más tarde Keynes. Los valores del mercado están solamente en un equilibrio temporal que depende de la demanda presente, de una parte, y del acervo de productos asequibles, de otra. Por consiguiente, a corto plazo, la demanda es un factor mucho más importante que la oferta. Sin embargo, a largo plazo, la situación se invierte y el factor oferta es el más decisivo.

El carácter que el hombre tiene ahora es el producto de grandes épocas de egoísmo y lucha, concluyó, y los cambios económicos previsibles deben esperar la lenta transformación de ese carácter.

Marshall tenía cierta simpatía por los ideales socialistas [al igual que Walras]. Sin embargo, Marshall también comprendió el peligro de que “la propiedad colectiva de los medios de producción hiciera decaer las energías de la humanidad e impidiese el progreso económico”, y conforme pasaba el tiempo estaba cada vez más ansioso de defender y proteger las “fuentes de la libre empresa”. Así, la ideología dominante no fue muy distinta de la que había predominado en el período clásico.⁴⁵

⁴⁴ Marshall, Alfred, *Principles of economics*, p. 19. Citado por Robinson, J. y Eatwell, J., *Introducción a la Economía Moderna*, op. cit. Nota 42, p. 49.

⁴⁵ Gill, Richard T., *Evolución de la Economía Moderna*, op. cit. Nota 39, p. 89.

La mayor parte del análisis de la competencia perfecta se fundamenta en la teoría matemática de una economía sencilla y perfectamente competitiva. Wilfredo Pareto, último de los grandes pensadores de la segunda generación neoclásica, formó parte de los defensores de esta tendencia que incluye el uso de las técnicas estadísticas en los estudios empíricos, su teorema fundamental afirma que en condiciones de competencia perfecta se logra un estado de eficiencia económica al que se denomina, precisamente, óptimo de Pareto, concepto a partir del cual se establece que nadie puede mejorar sin que algún otro empeore.

Pareto continúa

la obra de Walras al subrayar el valor del concepto de equilibrio general y asentar las que concebía como condiciones matemáticas del equilibrio general. Partiendo de las sencillas reglas matemáticas relativas a la determinación de un sistema de ecuaciones de n variables, Pareto pasa a señalar, de la misma manera que lo había hecho Walras, la interdependencia general de todas las cantidades económicas y la legitimidad teórica del concepto de un equilibrio económico general determinado.⁴⁶

El óptimo de Pareto parte del libre juego de las fuerzas del mercado en la medida en que, conforme a lo establecido en este modelo, la competencia conduce a la eficiencia porque los individuos, cuando deciden qué cantidad deben producir de un determinado bien, igualan el beneficio marginal derivado del consumo de una unidad adicional y el costo marginal de comprarla, que es exactamente el precio que tienen que pagar. Las empresas, por su parte, cuando deciden qué cantidad deben vender de un bien, igualan el precio que cobran y el costo marginal de producir una unidad adicional. En consecuencia, en equilibrio los costos marginales sociales son iguales a los beneficios marginales sociales.

En este estado (óptimo de Pareto) todos los bienes se han producido al nivel en que el precio es igual al costo marginal; se han hecho todos los tratos

⁴⁶ Roll, Eric, *Historia de las Doctrinas Económicas*, op. cit. Nota 21, p. 372.

que puedan mejorar el bienestar de cualesquiera posibles socios comerciales; todas las empresas están produciendo al máximo de su eficiencia interna y llevando al máximo sus ganancias; todos sus consumidores están llevando al máximo su utilidad y se han suprimido, en esencia, todas las ganancias anormales; de este modo, se alcanzan simultáneamente el bienestar individual y social. En este orden de ideas es que un cambio en la distribución del ingreso o en la asignación de recursos provoca que una persona o muchas mejoren, pero no sin que otras empeoren. Probablemente esta es la razón más poderosa por la que los partidarios del libre mercado se oponen a la intervención gubernamental.

El resultado antes descrito surge de la conducta racional y maximizadora, tanto de productores como de consumidores. El comportamiento microeconómico (maximizador y egoísta) de los individuos conduce a la maximización del bienestar social. De aquí que se mantenga la idea de que se sirve más al interés público cuando cada individuo hace lo que considera que es más benéfico para él, por lo que el egoísmo es la conducta económica más consistente para organizar a la sociedad y, en consecuencia, el Estado debe quedar al margen y negada cualquier forma de intervención en la economía, dada la ineficacia de la acción estatal que Pareto convierte en una acusación general contra la reglamentación parcial impuesta por el Estado y contra el socialismo.

En general los teóricos del marginalismo, con diferencia de matices, desarrollan su análisis a partir del conocimiento de: i) los recursos con los que cuenta la sociedad, que son escasos, ii) la técnica vigente y iii) los gustos de los consumidores. Su preocupación se centra en la eficiente asignación de los recursos, ya que están convencidos de que ello redundará en la consecución de una situación ideal en la que el nivel del producto sea el

máximo posible, y se logre una situación de equilibrio en donde los planes de todos los agentes económicos se vean cumplidos⁴⁷.

1.3.4.2. Otras teorías enmarcadas en la ortodoxia neoclásica. Friedrich A. von Hayek y el neoliberalismo, Milton Friedman y el Monetarismo, Economía del Ofertismo y Escuela de las Expectativas racionales.

El pensamiento de Hayek y Friedman, dos de los más conspicuos representantes de la ortodoxia neoclásica neoliberal, puede ser resumido, según Enrique Dussel Peters, en una enumeración de consideraciones de entre las cuales destacamos las siguientes:

2. La evolución cultural o darwinismo social se basa en la convicción de que el proceso histórico es un proceso de evolución selectivo de sobrevivencia de los individuos, es decir, se trata de un proceso de competencia desde las sociedades más primitivas.

3. El pensamiento neoliberal parte de la libertad de los individuos y de su propiedad privada los cuales, mediante las reglas otorgadas por la competencia, forman a las respectivas sociedades. El “orden espontáneo” en las sociedades, es condición y resultado de la libre competencia, beneficia a los individuos y se contrapone a la “sociedad totalitaria” o a cualquier tipo de sociedad planificada [...].

4. El mercado es la principal institución económica, social y política del pensamiento neoliberal. En éste los individuos se enfrentan a los precios como señales de mercado que reflejan las reglas del juego sociales y económicas [...].

5. Desde esa perspectiva, el pensamiento neoliberal, además de justificador del status quo [...] se convierte en un pensamiento polarizador: el mercado con las economías planificadas, el capitalismo o el socialismo, la libertad de los individuos o el caos, Dios o el diablo [...] es una respuesta tanto al marxismo leninismo como [...] al keynesianismo y al Estado benefactor. Así, se propone, entre otras cosas, un estado minimalista, la instauración de los mecanismos de mercado a todos los

⁴⁷ “La idea de la asignación de recursos limitados para la satisfacción de fines competitivos nos resulta familiar cuando observamos a una familia decidiendo la distribución de los ingresos en la compra de ropa, vivienda, seguros, diversiones, transporte, y otros bienes y servicios [...] En una escala más amplia, a menudo pensamos que ciertos recursos son tan abundantes que pueden emplearse en la satisfacción de todas las necesidades posibles; el aire y el agua son algunos ejemplos. Pero aún aquí debe tomarse una decisión de asignación cuando se reconoce que ciertas actividades contaminan ambos elementos.”, Ferguson, C. E. y Gould, J. P., *Teoría Microeconómica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 9.

niveles y, como condición básica, la propiedad privada y el libre comercio sin barreras y ningún tipo de restricciones.⁴⁸

Friedrich A. von Hayek y el neoliberalismo

Sin embargo, se puede entrever que Hayek, a pesar de su radicalismo en contra de la intervención estatal, no llegó a considerar que el mercado por sí solo pudiera resolver eficientemente la asignación de recursos, pues sólo señaló que el mercado era un mecanismo superior al Estado. Inclusive trazó una crítica al modelo de mercados competitivos en equilibrio, centrada en el argumento de que los supuestos de información completa y competencia perfecta no se ajustan a la realidad, pues son una ficción creada por los economistas. En sus propias palabras *“ninguna persona sensata debiera haber dudado que las toscas reglas en las que se expresaron los principios de la economía política del siglo XIX eran sólo un comienzo, que teníamos mucho que aprender aún y que todavía quedaban inmensas posibilidades de avance sobre las líneas en que nos movíamos”*⁴⁹.

Para Hayek, keynesianismo, nazismo y socialismo son esencialmente iguales, en la medida en que sostienen proyectos económicos y sociales que *“[...] atentan contra los máximos productos de la historia humana: el mercado y la libertad individual”*⁵⁰. Para este autor el mercado tiene la virtud de que puede ampliar la información y el conocimiento económicos, lo que posibilita a los individuos a tomar decisiones más racionales y económicamente más eficientes. Esto, desde su perspectiva, lo hace superior al Estado como mecanismo asignador de recursos.

⁴⁸ Dussel Peters, Enrique, “El neoliberalismo en la década de los noventa y la teoría neoclásica: ¿La crisis de la ciencia económica?”, *Revista de la Facultad de Economía*, núm. 363 (diciembre-enero), México, UNAM, 1998, pp. 68 y 69.

⁴⁹ Hayek, Friedrich A., *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p. 46.

⁵⁰ Gutiérrez, Germán, “¿Era Adam Smith un economista?”, *Revista de la Facultad de Economía*, núm. 363 (diciembre-enero), México, UNAM, 1998, p. 40.

El Estado es para Hayek una institución inevitable de la vida moderna, pero debe estar sometida y subordinada al orden jurídico, social y moral y nunca al revés, pues solo admite como relevante un orden jurídico constitucional mínimo, porque, en su apreciación, la presencia creciente del Estado erosiona la libertad individual y viola los valores fundamentales del individuo y del mismo contrato social. La única intervención que se justifica es aquella que esté contenida en el acuerdo contractual de los individuos y el Estado, y las actividades no mercantiles⁵¹, contra otras formas de intervención coercitiva en la vida económica que son nocivas a la competencia, como principio de organización social, aunque admite que a veces pueden ayudar muy considerablemente a su operación⁵². No obstante, acaba por insistir en su idea de que el Estado debe estar fuera del mercado, ya que su función económica esencial “[...] *consiste en crear un clima de confianza y certidumbre para que los agentes económicos tomen decisiones más racionales*”⁵³.

En este sentido, es que Hayek advierte que

Aunque la competencia puede soportar cierta mezcla de intervención, no puede combinarse con la planificación en cualquier grado que deseemos si ha de seguir operando como una guía eficaz de la actividad productiva. Tampoco es la “planificación” una medicina que, tomada en dosis pequeñas, pueda producir los efectos que cabe esperar de su aplicación plena. Competencia y dirección

⁵¹ “Nada distingue con más claridad las condiciones de un país libre de las que rigen en un país bajo un gobierno arbitrario que la observancia, en aquél, de los grandes principios conocidos bajo la expresión Estado de Derecho. Despojado de todo su tecnicismo, significa que el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento [...]”. Hayek, Friedrich A., *Camino de servidumbre*, op. cit. Nota 49, pp. 103 y 104.

⁵² “Prohibir el uso de ciertas sustancias venenosas o exigir especiales precauciones para su uso, limitar las horas de trabajo o imponer ciertas disposiciones sanitarias es plenamente compatible con el mantenimiento de la competencia. La única cuestión está en saber si en cada ocasión particular las ventajas logradas son mayores que los costos sociales que imponen. Tampoco son incompatibles el mantenimiento de la competencia y un extenso sistema de servicios sociales, en tanto que la organización de estos servicios no se dirija a hacer inefectiva en campos extensos a la competencia.” Ídem, p.66.

⁵³ Ayala Espino, J., *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, op. cit. Nota 6, p. 120.

centralizada resultan instrumentos pobres e ineficientes si son incompletos; son principios alternativos para la resolución del mismo problema, y una mezcla de los dos significa que ninguno operará verdaderamente, y el resultado será peor que si se hubiese confiado sólo en uno de ambos sistemas. O, para expresarlo de otro modo, la planificación y la competencia, sólo pueden combinarse para planificar la competencia, pero no para planificar contra la competencia.⁵⁴

Desde esta perspectiva, contradictoria o de cierto ambivalente, es para Hayek que el mercado es superior al Estado como mecanismo asignador de recursos y “[...] *la pobreza se explica porque hay grupos de la sociedad que se resisten a asumir la moralidad del orden extenso (del mercado) y se mantienen atados a morales atávicas como las del altruismo, la solidaridad, la cooperación, etc.*”⁵⁵.

Milton Friedman y el monetarismo

Milton Friedman, segundo representante de la ortodoxia neoclásica-neoliberal, desarrolló su análisis a partir de la teoría cuantitativa del dinero cuyos orígenes, nos dice, se remontan a los comienzos del pensamiento sistemático sobre las cuestiones económicas, misma que consideraba, probablemente,

[...] ha sido sometida al “testimonio” de los datos cuantitativos más ampliamente que ningún otro grupo de proposiciones de la economía formal, excluida la demanda con pendiente negativa. A pesar de eso, la teoría cuantitativa ha sido constantemente una manzana de la discordia. Hasta los últimos tres decenios, la apoyaba la generalidad de los estudiosos serios de la economía, a los que ahora denominamos economistas profesionales, y la rechazaban los legos en la materia. Sin embargo, el triunfo de la revolución keynesiana llevó a que la rechazaran, tal vez, la mayor parte de los economistas profesionales. [...] En todas sus versiones, la teoría cuantitativa se apoya en la distinción entre la cantidad nominal y la cantidad real de dinero. La cantidad nominal de dinero es la cantidad expresada en cualesquier unidades que se utilicen para designar el dinero [...] La cantidad real de dinero es la cantidad expresada en términos del volumen de bienes y servicios que se compran con el dinero.⁵⁶

⁵⁴ Hayek, Friedrich A., *Camino de servidumbre*, op. cit. Nota 49, p. 71.

⁵⁵ Gutiérrez, Germán, “¿Era Adam Smith un economista?”, op. cit. Nota 50, p. 41.

⁵⁶ Friedman, Milton, “Un Marco Teórico para el Análisis Monetario”, en Gordon, Robert (ed.), *El Marco Monetario de Milton Friedman, un debate con sus críticos*, México, Premia Editora de Libros, 1987, p. 13.

Se puede percibir que Friedman, principal exponente de la escuela de economía de la Universidad de Chicago y primer adversario del keynesianismo, con su visión monetarista y antiestatista de la realidad económica, era seguidor de la corriente clásica, especialmente de Adam Smith, a modo que su teoría se reconoce como la de mayor conservadurismo de todos los tiempos, pues se fundamenta en el liberalismo del siglo XIX el cual si bien propició el crecimiento y florecimiento europeo, fundamentalmente el inglés, lo hizo a un elevado costo social.

Lo anterior porque retoma, entre otras, la idea de Smith relativa a que

...el soberano [el Estado] sólo tiene que atender a tres obligaciones, que son, sin duda, de grandísima importancia, pero que se hallan al alcance y a la comprensión de una inteligencia corriente: primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto es posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas [...].⁵⁷

Y porque, a fin de cuentas, la idea en la que se basa la obra de Friedman refiere que el libre mercado es un requisito *sine qua non* de la libertad política y de la libertad en general, motivo por el cual toda interferencia en la economía producirá un efecto negativo a la sociedad en su conjunto. Para él “[...] *el mercado funciona mejor que cualquier otro sistema de asignación, y el tamaño y las funciones del Estado deben ser reducidas. Este simplemente debe proporcionar defensa, leyes y orden, y garantizar el funcionamiento del mercado perfecto*”⁵⁸.

Sin embargo, y a pesar de estos razonamientos, Friedman tuvo que admitir no poder pronunciarse “[...] *sobre la conveniencia o la inoportunidad de*

⁵⁷ Friedman, Milton, *La Libertad de Elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, Barcelona, Grijalbo, 1980, pp. 49 y 50.

⁵⁸ Green, Rosario, *¿Para quién la libertad de elegir? Ideología, fundamentos y políticas del modelo de Milton Friedman. Los mitos de Milton Friedman*, México, Nueva Imagen, 1983, p. 23.

*cualquier intervención pública real o propuesta refiriéndonos mecánicamente a uno u otro de dichos deberes, [que] constituyen un grupo de principios en los que nos podemos basar para hacer balance de los pros y los contras*⁵⁹, en sentido contrario o de inconsistencia de uno de los puntos del núcleo duro de su doctrina que es el relativo a los límites que establecía para la intervención del Estado en la economía, pues de tal dicho se puede entender que los límites pueden extenderse más allá de las funciones clásicas que le atribuía al Estado, aunque fuera en actitud “residual”.

En la propuesta de Friedman la superioridad del mercado con respecto al Estado, como mecanismos de asignación de recursos, entre otros factores se debe a que

“[...] como los gobiernos son miopes, prefieren aceptar menores rendimientos a largo plazo, a cambio de las ganancias a corto plazo. Una concepción errónea muy generalizada acerca del desarrollo económico es que por lo general se presume que los gobiernos tienen mucha visión, que saben prever las cosas con mucha anticipación y que representan los intereses a largo plazo del país. Nada podría distar más de la verdad. La perspectiva del gobierno, en particular en los países democráticos, está limitada por el período comprendido entre una elección y la siguiente, y por lo general ni siquiera eso. Los individuos, en cambio, planifican sus vidas en los términos que consideran aceptables con gente dentro y fuera del país.⁶⁰

Adicionalmente, señala que el Estado, puede ser generador de inflación si financia su gasto imprimiendo billetes o creando depósitos bancarios; es quizás en torno a esta cuestión que el pensamiento de Friedman se articula con mayor fuerza, pues es el origen y la razón de ser de su monetarismo⁶¹.

⁵⁹ Friedman, M., *La Libertad de Elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, op. cit. Nota 57, p. 55.

⁶⁰ Friedman, Milton, *Moneda y Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Librería El Ateneo, 1976, pp. 67 y 68.

⁶¹ “Friedman sitúa, como en el caso de casi todos los males que analiza, el origen de la inflación, a la que llama “enfermedad peligrosa y a veces fatal, que si no se remedia a tiempo puede destruir una sociedad”, en la acción estatal, si bien añade “ningún gobierno está dispuesto a aceptar la responsabilidad de haberla provocado”. Sin embargo, señala, independientemente de que se reconozca que infinidad de acontecimientos y actores pueden gravar una situación inflacionaria, sólo el Estado puede emitir dinero. [...] “El reconocimiento de que una inflación importante es siempre y en todos los sitios un fenómeno monetario, representa sólo el inicio de una comprensión de las causas y

La solución friedmaniana para la estabilización consiste en un crecimiento regular de la cantidad de moneda en circulación a una tasa que, se supone, permite el financiamiento de un crecimiento sostenido de la producción con estabilidad de precios. En opinión de [James] Tobin, Friedman comete el error de colocar la cantidad de moneda como el factor determinante de los precios, de los ingresos y del equilibrio monetario, pero sin realmente presentar una teoría consumada. Además, el monetarismo toma condiciones de equilibrio a largo plazo para hacer de ellas recomendaciones de política coyuntural, todo por no aceptar, dada su ideología del libre mercado, nos dice Rosario Green⁶², que controles de precios y de salarios u otras medidas que afectan a los ingresos puedan completar o reemplazar una política antiinflacionista puramente monetaria. Todo por no permitirle al Estado mayor injerencia en la economía que la de simplemente regular el crecimiento del dinero, negando con ello las verdades del keynesianismo.

René Villarreal denominó a esta concepción como Contrarrevolución Monetarista que se traduce como sublevación conservadora, en

[...] una contrarrevolución por la vía del retorno a la ortodoxia, bajo el ropaje del monetarismo. En teoría aparece el monetarismo friedmaniano y el monetarismo “bastardo” de la economía de la oferta; en la práctica en la década de los ochenta, surge el thatcherismo en Inglaterra y la reaganomanía en Estados Unidos.⁶³

Escuela de las expectativas racionales

Además del monetarismo, entre los enfoques de carácter macroeconómico que analizan el papel del Estado en la economía, se encuentran la escuela de las expectativas racionales y la economía del ofertismo, integrando lo que se conoce como la Nueva Macroeconomía Clásica, enfoques que difieren entre sí, aunque, en común, retoman y se fundamentan en las bases del

soluciones de la inflación.” Green, Rosario, *Los mitos de Milton Friedman*, op. cit. Nota 58, pp. 44 y 45.

⁶² *Ibidem*, p. 23.

⁶³ Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista: Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo*, México, Océano, 1984, p. 15.

neoclasicismo y coinciden, con el monetarismo, en el objetivo de reducir la intervención estatal en la economía.

En particular la teoría de las expectativas racionales, tiene como supuesto central la conducta racional de los agentes económicos, además de mantener los supuestos neoclásicos convencionales de mercados competitivos en equilibrio, elecciones individuales racionales y maximizadoras e información completa, que según sus representantes, Thomas John Sargent y Robert Barro, se reflejan en la formación de las expectativas de los individuos sobre el futuro de la economía porque, para esta teoría, los agentes económicos tienen capacidad para calcular y evaluar los cambios de la economía que hacen que sus expectativas sean racionales, ya que tienen acceso pleno a la información, y aprenden de los errores para no repetirlos.

Esta escuela considera que la intervención estatal es la principal fuente de interferencias y distorsiones en materia de precios, razón por la cual debe disminuirse drásticamente. El Estado, señala, no puede cambiar los resultados del mercado que puede funcionar de manera imperfecta por problemas de información, costos de transacción y rigideces institucionales, a pesar de lo cual sus resultados son los más eficientes que una economía puede alcanzar. Por tanto, para la escuela de las expectativas racionales la mejor política del gobierno es no hacer nada, excepto mantener la credibilidad de los objetivos de las políticas⁶⁴. Si el gobierno establece políticas fiscales y monetarias estables y metas creíbles, la formación de expectativas racionales de los agentes significa que estos percibirán como correctas las medidas y las harán suyas.

⁶⁴ Ayala Espino, J., *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, op. cit. Nota 6, p. 216 y ss.

Economía del ofertismo

El ofertismo, economía por el lado de la oferta o economía por control de la oferta (*supply-side economics*) sostiene, conforme a sus seguidores Jude Wanniski y Robert Mundell, que la economía puede crecer con mayor eficacia con medidas para incrementar la oferta agregada, como son la reducción de impuestos y la desregulación legal de la actividad económica. Esta escuela cobró importancia en la década de los ochenta, periodo presidencial de Ronald Reagan y, al igual que la teoría anterior, se apoya en los supuestos teóricos neoclásicos convencionales y concibe la intervención estatal como un obstáculo para la eficiente asignación de los recursos porque los altos impuestos, el gasto público, el déficit público creciente y las excesivas regulaciones alteran las elecciones de los agentes económicos relacionadas con la inversión, el ahorro, el consumo o el trabajo, alterando la relación económica entre el sector público y el privado, pues entre más se expanda el primero menos incentivos tendrá el segundo para crecer.

Los agentes económicos, nos dice el ofertismo, eligen de acuerdo con cómo perciban el papel del Estado en la economía, en especial por lo que toca a la tasa máxima de impuestos que puede desalentar las decisiones de inversión, trabajo y ahorro, lo que provocará descenso en el consumo y en la recaudación fiscal y por tanto en el gasto público. Por el contrario, una disminución en los impuestos elevaría el ingreso personal disponible y también los ingresos fiscales con efectos benéficos para los contribuyentes y el gobierno.

Para el ofertismo el mercado no falla, las distorsiones que surgen en el mercado son provocadas por las fallas del gobierno y por tanto el Estado debe disminuir su participación en la economía, hasta el punto en el cual se logre la eficiencia en la asignación de los recursos y este punto coincide con una intervención mínima.

Las medidas que Ayala⁶⁵ señala como características de la política económica del ofertismo son: reducción de las altas tasas de impuestos para los ingresos mayores; reducción del gasto en bienestar; aumento del gasto militar; eliminación de la regulación estatal, y restricción de la oferta monetaria, algo parecido a lo que ha ocurrido en nuestro país. Mientras que como puntos débiles de ésta enumera, por ejemplo, el desconocimiento de las fallas del mercado de esa política, pues no ofrece alternativas para resolver externalidades, problemas de provisión de bienes públicos o regulación de prácticas monopólicas; o la falta de distinción de los efectos de una reducción de impuestos en el corto y largo plazo, ya que en el primer caso simplemente se estimulará la demanda agregada y en cambio permanecerá la oferta prácticamente igual de modo que, contrariamente a sus propósitos, el recorte fiscal puede resultar inflacionario.

1.3.4.3. Modelos Heterodoxos. John Maynard Keynes, la Nueva Visión Keynesiana, Institucionalismo Económico, Economía del Desarrollo y Estructuralismo Económico.

Las teorías no convencionales o heterodoxas, como hemos dicho, también parten del estudio del comportamiento económico de los individuos, pero además consideran al Estado al que, con una visión menos simplista que las ortodoxas, atribuyen la capacidad de intervenir en la economía, mediante la asignación y distribución de recursos.

En este contexto el pensamiento económico del siglo XX registra una serie de revoluciones y contrarrevoluciones en la teoría económica. Una de las más importantes, además de la crítica socialista al clasicismo, fue la keynesiana que representa esencialmente la cristalización de múltiples esfuerzos dentro del capitalismo dirigidos a suministrar un enfoque alternativo al paradigma marshalliano, a la teoría general del equilibrio de

⁶⁵ Ibidem, p. 222.

Walras, a la teoría del capital y de la tasa de interés de Menger y Böhm Bawerk y a la teoría cuantitativa del dinero de Irving Fisher, Marshall y Pigou, hasta llegar a las teorías que además de aceptar la intervención del Estado efectúan el estudio del mismo para entender los mecanismos de su operación y lo que debería hacer para mejorar la eficiencia y la equidad.

John Maynard Keynes

Keynes es considerado como el economista de mayor influencia política y social del siglo XX y, sin duda, sus ideas tienen influencia y se siguen aplicando hasta ahora por los gobiernos para poner en contacto con el mundo real al egoísmo neoliberal y sus nocivos efectos secundarios. Se formó en la escuela neoclásica⁶⁶, sin embargo, su obra central, la *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, se aparta radicalmente de esa escuela en un punto clave que es la Ley de Say, según la cual, como hemos dicho, no puede existir un exceso de oferta respecto a la demanda, en razón de que el capitalismo corrige automáticamente los desajustes periódicos del sistema, lo cual es incierto pues desde los años treinta se demostró que un exceso de oferta era ciertamente posible.

La misión de Keynes fue y sigue siendo “[...] *la de reformar la teoría económica neoclásica, poniéndola de nuevo en contacto con la realidad de la que había ido apartándose progresivamente desde su vinculación con la teoría clásica a mitad del siglo XIX. Precisamente porque era uno de ellos pudo*

⁶⁶ “Cuando Keynes empezó a estudiar economía a fines del siglo pasado, la doctrina neoclásica se había erigido en soberana indiscutible en los países de habla inglesa; aquel que disentía era considerado un incompetente. El propio Keynes aceptó la doctrina predominante sin ningún reparo y pronto llegó a ser considerado como un representante brillante, pero sobre todo ortodoxo, de la escuela neoclásica. [...] En realidad, está plenamente justificado decir que Keynes es el producto más importante y más ilustre de la escuela neoclásica.” Sweezy, Paul M., *La aportación de Keynes al análisis del capitalismo, en Crítica de la economía clásica, John Maynard Keynes*, Madrid, Sarpe, 1983, colección Los grandes pensadores, pp. 99 y 100.

*Keynes ejercer una influencia tan profunda en sus colegas*⁶⁷. Su mérito fue haber demostrado que la depresión económica y el paro son en realidad situaciones a las que tiende la economía capitalista. En el contexto de la crisis que se vivía en la década de los treinta, Keynes no concebía que la economía capitalista, dejada al libre juego de las fuerzas del mercado, pudiera garantizar una situación de equilibrio óptimo, ni que el desempleo se debiera a la resistencia de los trabajadores a reducir su salario⁶⁸.

Los teóricos que defendían los principios de la corriente neoclásica sostenían que la Ley de Say se cumple, por lo que la depresión no era más que un desajuste temporal de los mercados causado por una contracción del crédito; el remedio, por tanto, consistía en restablecer la confianza. Sin embargo, hay autores de esta corriente de pensamiento que, si bien aceptaban la Ley de Say, vislumbraban la problemática que representa una demanda global insuficiente⁶⁹.

La teoría keynesiana postula dos tesis principales:

1. En la economía capitalista no se alcanza el nivel de equilibrio y de eficiencia automáticamente, porque en el mercado y/o en la intervención del Estado existen fallas macroeconómicas, como son: problemas de coordinación de decisiones entre los distintos niveles de gobierno, entre el gobierno y los agentes económicos, entre las políticas domésticas y las internacionales, y la presencia de distintos problemas de información. Las fallas macroeconómicas provocan el desajuste entre la oferta y

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ En el periodo en que Keynes escribió su obra, en la ortodoxia clásica dominaba la teoría del ajuste automático, por lo que sus ataques estuvieron dirigidos a ésta. Dicha teoría, a la que Keynes denominó “la formulación pigouviana de la Ley de Say”, es explicada por Hansen en los siguientes términos: “[...] Significa que, cualquiera que sea el estado de la Demanda, siempre habrá, vía ajuste en los salarios, una tendencia hacia la ocupación plena.” Andiel, Eloisa, *Keynes: Teoría de la Demanda y el Desequilibrio*, México, Facultad de Economía de la UNAM, 1998, pp. 35 y 44.

⁶⁹ (J. S.) Mill consideraba la Ley de Say como extremadamente trascendente. “Este punto es de una importancia fundamental; cualquier diferencia de opinión sobre el mismo implica concepciones totalmente distintas de la economía política, sobre todo en su aspecto práctico.” Si la Ley de Say no es aceptada, dijo, entonces la economía política debe ocuparse no sólo de 1) las leyes de la producción, y 2) las de la distribución, sino 3) el problema de “cómo puede crearse un mercado para la producción”, o sea, del problema de la demanda global adecuada”. Alvin, H. Hansen, *Guía de Keynes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 22.

demanda agregadas, así como entre el ahorro y la inversión sociales, lo cual se traduce, a su vez, en un desequilibrio entre la capacidad productiva instalada y el nivel de empleo.

2. En el intercambio económico las elecciones individuales, tendientes hacia la maximización de la utilidad, no necesariamente coinciden con las elecciones sociales, cuyo objetivo es la maximización del bienestar social.⁷⁰

Luego de haber planteado estas dos tesis, Keynes demuestra que el sistema capitalista no puede producir por sí mismo las condiciones para su reproducción y, a la vez, destaca el papel corrector que debe jugar el Estado mediante una política de déficit presupuestario. Propuso una mayor intervención del Estado en la economía, sin embargo, no abandonó la idea de que el capitalismo es eficiente para asignar los recursos y que, por tanto, debe ser resguardada la libertad individual⁷¹.

Al proponer la intervención del Estado en la economía como punto toral de su pensamiento, Keynes piensa en la restricción de las elecciones individuales en favor del surgimiento de la cooperación que hiciera posible la creación de riqueza⁷². En términos del propio Keynes

El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios. Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar otra de inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque

⁷⁰ “Por tanto, no es una deducción correcta de los principios económicos, que el egoísmo, libre de prejuicios, opere a favor del interés público”. Keynes, John Maynard, “El final del *laissez-faire*”. En *Ensayos sobre intervención y liberalismo*, Barcelona, Biblioteca de Economía, 1996. Cit. por Ramírez C., Clinton, “La ideologización del pensamiento de Adam Smith”, *Revista de Economía del Caribe*, núm. 3, Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, 2009, p. 59.

⁷¹ Keynes “pudo rechazar la ley de Say y las conclusiones que se basaban en ella porque creyó que era en gran parte responsable de la confusión; pero jamás se le ocurrió poner en duda la amplia tradición filosófica y social en la que había sido educado, y mucho menos intentar deshacerse de ella. La premisa implícita más importante de esa tradición es la que considera al capitalismo como única forma posible de una sociedad civilizada”. Sweezy, Paul M., *La aportación de Keynes al análisis del capitalismo*, en *Crítica de la economía clásica*, John Maynard Keynes, op. cit. Nota 66, p. 104.

⁷² “Keynes trata al estado como un *deus ex machina* al que hay que invocar cuando los actores humanos, comportándose de acuerdo con las reglas del juego capitalista, se enfrentan con un dilema que aparentemente no pueden resolver.”. *Ibidem*, p. 106.

esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad.⁷³

Es conveniente precisar que Keynes es un convencido de que el capitalismo es superior a cualquier organización de tipo socialista. Su objetivo, en este sentido, no estaba orientado hacia la consecución de fines sociales en sí mismos, sino a depurar los problemas del capitalismo (el desempleo y la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza) para que lo esencial de éste permaneciera⁷⁴. En realidad, Keynes hablaba de la necesidad de transitar del capitalismo de libre mercado al capitalismo de economía mixta. El problema de Keynes, sin embargo, es que nunca definió explícitamente el sistema de economía mixta y el papel del Estado y, en términos generales, se puede decir que en el capitalismo industrial el Estado se quedó con las funciones de administrador de la demanda y benefactor, pero el Estado promotor de la inversión del que habló Keynes no se desarrolló en los términos que el propio Keynes enunció.

La Visión Poskeynesiana

Con posterioridad a Keynes se ha tratado de perfeccionar y enriquecer el modelo macroeconómico básico formulado por este autor, con una gran influencia en la macroeconomía actual. Particularmente y desde

[...] la década de los ochenta ha surgido una nueva generación de académicos, los nuevos keynesianos, formados en su mayoría en la tradición keynesiana, aunque

⁷³ Keynes, John Maynard, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 332 y 333.

⁷⁴ Se debe tomar en cuenta que este autor escribió su obra más importante a principios de los años treinta, cuando los efectos de la crisis de 1929 se manifestaban con mayor fuerza: “Coexistían los medios de producción ociosos junto con los desempleados, ávidos de ganar sustento. Época en que esta situación no era aceptada como una fatalidad ineluctable ya que estaba presente en la mente de la clase obrera del mundo capitalista el ejemplo de la revolución socialista de octubre. En este contexto, la defensa del capitalismo y la posibilidad de enfrentar al modelo socialista requería la eliminación de sus rasgos más inhumanos.” Andiel, Eloisa, *Keynes: Teoría de la Demanda y el Desequilibrio*, op. cit. Nota 68, p. 119.

han ido más allá de la misma. Este grupo incluye, entre otros, a George Akerlof y Janet Yellen, de la Universidad de California-Berkeley; Oliver Blanchard, del Instituto Tecnológico de Massachussets; Greg Mankiw y Larry Summers, de Harvard, y Ben Bernake, de la Universidad de Princeton.⁷⁵

La corriente de los nuevos keynesianos partió de las propuestas de Mankiw, Romer y Stiglitz para microfundamentar el desarrollo teórico macroeconómico keynesiano, ante críticas esgrimidas por la Nueva Economía Clásica. De igual forma que Keynes los nuevos keynesianos sostienen que las elecciones maximizadoras de beneficios no necesariamente conducen a la máxima asignación de recursos y consideran que la cooperación voluntaria entre individuos o agentes, sin la intervención del Estado, es un resultado poco probable o, en el mejor de los casos, sujeta a muchas contingencias y factores imponderables.

También asumen que el Estado tiene el importante papel de instituir derechos de propiedad bien definidos y un sistema efectivo para garantizarlos y hacerlos cumplir; no obstante, aclaran que el sistema de derechos de propiedad no es un atributo exclusivo del Estado, pero reconocen que es la organización que puede definirlo y vigilarlo más eficientemente y a más bajo costo, como veremos más adelante al tratar el Institucionalismo Económico.

En los años sesenta prevalecía el debate entre las dos tradiciones intelectuales en macroeconomía de la intervención o no intervención del Estado en la economía que involucraba, de un lado, a los monetaristas, encabezados por Milton Friedman y, del otro, a los keynesianos (aún y cuando Keynes hubiera fallecido en 1946), entre ellos Franco Modigliani y James Tobin. A comienzos de los setenta la teoría keynesiana se comenzó a

⁷⁵ Dornbusch, Rudiger y Fischer, Stanley, *Macroeconomía*, México, McGraw Hill, 1992, p. 9.

debilitar y sin embargo se debe hacer notar que, tanto directamente, como a través de autores como

[...] Joan Robinson el pensamiento de Keynes tuvo una presencia de primer orden en América Latina, formando parte importante del cuerpo teórico cepalino que sustentó las estrategias de desarrollo basadas en la industrialización sustitutiva de importaciones durante las décadas posteriores al fin de la Segunda Guerra, y ello a partir de una plena coincidencia en dos principios generales: los problemas que se derivaban del libre funcionamiento de los mercados, y la posibilidad de enfrentarlos a través de una acción correctora del Estado.⁷⁶

De este modo, la rebelión estructuralista a partir de las ideas keynesianas condujo a los países no industrializados, hacia la concepción de un Estado con funciones más allá de las consideradas por la teoría neoclásica.

Las vertientes modernas de los poskeynesianos, nos dice Ernesto Bravo Benítez⁷⁷, se basan en los trabajos de economistas que contemporizaron con Keynes, además de que se vinculan con el enfoque institucionalista de T. Veblen o J. K. Galbraith; en este sentido se manifiestan abiertamente por la intervención del Estado en la economía, ya que la competencia pura es una situación transitoria que lleva a la consolidación de estructuras no competitivas, muy inestables y despilfarradoras de recursos, que tienen su origen en la incertidumbre con la que se mueven los agentes económicos en el sistema capitalista. Asimismo, es tarea de los gobiernos gestionar al mercado y a la demanda global para que estos problemas no se salgan de control y atenten contra el sistema. Los poskeynesianos ubican de manera específica el trabajo del Estado, a nivel de la política económica, en dos vertientes: la primera que tiene que ver con la responsabilidad de velar por la estabilidad del sistema; y, la segunda, que es la obligación de impulsar el crecimiento económico con políticas contracíclicas por lo que afirman que

⁷⁶ Estay, Jaime, (comp.), *Keynes...hoy*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Autónoma Metropolitana, 1997, p. 18.

⁷⁷ Bravo Benítez, Ernesto, *Desestructuración de la economía mixta mexicana y su reconstrucción mediante un Estado transparente estratégicamente interventor: un enfoque institucionalista, 1982-2012*, Tesis Doctoral, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 2015, p. 37.

incluso cuando hay que garantizar un empleo casi total, la política de sostener un presupuesto desequilibrado es mucho más radical que el principio keynesiano de admitir un déficit siempre que la demanda efectiva necesite un estímulo.

Institucionalismo Económico

Los economistas clásicos fueron los primeros que de algún modo hicieron referencia a las instituciones al explicar sus ideas. Adam Smith y John Stuart Mill y por su lado Carlos Marx, son ejemplos de doctrinarios que se destacaron en esa dirección, aún y cuando no tuvieron el propósito definido de elaborar una teoría formal de las instituciones y si bien es cierto que el institucionalismo se identifica con la economía política clásica, porque asume el estudio de la teoría pura de la economía, también lo es que a diferencia de ésta los institucionalistas vuelven la vista a la realidad y ponen el énfasis en la necesidad de estudiar la evolución económica y social, pues el institucionalismo, a pesar de las inercias y de los intereses existentes del modelo neoclásico dominante,

[...] acentúa la necesidad del empirismo, es decir, su preocupación va más allá de los modelos teóricos y abstractos. No se preocupa excesivamente por la formalización matemática *a priori* de sus modelos, sino por las técnicas de cuantificación y medición de las variables que importan para el desempeño económico. Finalmente, y no menos importante, busca [inclusive] aplicar sus conocimientos a la elaboración de políticas públicas.⁷⁸

En especial la teoría neoclásica ortodoxa, que se constituyó en su momento con el instrumental de análisis económico dominante, despreció el uso de las teorías y enfoques que muchos economistas de inspiración institucionalista ya habían desarrollado y utilizado a pesar de los cambios estructurales experimentados en la economía que se manifestaban en la dotación de recursos, las relaciones entre los agentes económicos, los

⁷⁸ Ayala Espino, J., *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, op. cit. Nota 1, pp. 28 y 29.

encadenamientos inter e intrasectoriales, los acuerdos entre los sectores público y privado y, por supuesto, en los arreglos institucionales prevalecientes, acentuados ahora por la globalización que, como se verá más adelante, ha afectado significativamente la organización tradicional de los Estados nacionales y, especialmente, sus arreglos institucionales en diferentes ámbitos, implicando el surgimiento de nuevos problemas en el funcionamiento de los distintos mercados y las instituciones.

La economía institucional, como se ha precisado, parte de una crítica a la teoría clásica y a la ortodoxia neoclásica sin pretender complementar el análisis económico tal como siempre se había entendido, sino de sustituirlo⁷⁹, y surge como un movimiento del pensamiento económico norteamericano vinculado a nombres tales como los de Thorstein Veblen, Wesley Clair Mitchell y John Rogers Commons que parecen tener poco en común:

[...] Veblen aplicó una versión inimitable de la sociología interpretativa al credo de trabajo de los empresarios; Mitchell dedicó su vida a recolectar datos estadísticos casi como si fuese un fin en sí mismo; y Commons analizó el funcionamiento del sistema económico desde el punto de vista de sus fundamentos legales, [movimiento respecto del cual] más de un comentarista ha negado que haya habido alguna vez una “economía institucional”, diferenciada de otras clases de economías [que] equivale a afirmar que toda una generación de autores del periodo de entre guerras se engañó pensando que se estaba reuniendo alrededor de una sola bandera.⁸⁰

⁷⁹ “A pesar de obedecer al concepto de la economía “positiva” y el principio de la verificación de los pronósticos mediante su comparación con los datos empíricos, la mayoría de los economistas que han sentido dudas acerca del valor de la doctrina recibida no las han calmado buscando pruebas tangibles sobre el poder de pronóstico de la teoría económica, sino leyendo los aportes esenciales de algunos críticos prominentes del análisis ortodoxo. Una mala teoría es preferible a la ausencia de toda teoría y, en su mayor parte los críticos de la ortodoxia no podían ofrecer ninguna construcción alternativa. Una excepción obvia a esta afirmación son los críticos marxistas. Otra excepción posible es la de los institucionalistas estadounidenses [...] el último pero el mayor de los esfuerzos por persuadir a los economistas de que no basen sus teorías en analogías tomadas de la mecánica, sino en analogías tomadas de la biología y la jurisprudencia.” Blaug, Mark, *Teoría Económica en Retrospección*, op. cit. Nota 12, pp. 828 y 829.

⁸⁰ Ídem.

Muy al contrario de esos comentaristas, el propio Commons propuso, inclusive, el desarrollo de una Economía Institucional como síntesis de la Economía Política, el Derecho y la Ética.

Lo anterior se explica porque el institucionalismo aplica las categorías e instrumentos de la teoría económica convencional, pero los ha criticado y desarrollado para estudiar el papel de las instituciones entre ellas el Estado, las normas, los valores y la cultura en el intercambio, asumiendo explícitamente una perspectiva de análisis multidisciplinario. Por tanto, el institucionalismo se ha caracterizado como

[...] un movimiento intelectual rico, complejo y diverso y no una escuela monolítica. El institucionalismo, en sus distintas variantes, [...] enfatiza los conflictos y contradicciones, no sólo en el nivel de los modelos analíticos, sino también de la realidad que busca analizar; desde este punto de vista el institucionalismo puede definirse como una alternativa heterodoxa al neoclasicismo hegemónico, pero sin abandonarlo.⁸¹

Este es el ámbito de la teoría de las instituciones y en este sentido es que afirma la importancia del control social y del ejercicio de la acción colectiva, ya que para los institucionalistas, en términos del propio Ayala, la economía de mercado en sí misma puede considerarse como un sistema de control social, en tanto que los mercados son lo que son y se desempeñan como lo hacen porque las instituciones operan como mecanismos de control social de las acciones maximizadoras de los individuos; si éstas siguieran libremente su propia lógica, conducirían a la destrucción de la economía o a un estado presocial o de naturaleza, pues el mercado, en abstracto, no es el principal mecanismo de asignación de recursos, sino las instituciones, en especial las estructuras de poder que conforman a los mercados y que a su vez son mantenidas por los mismos. Por esto los institucionalistas se preocupan por el análisis de las estructuras de poder y el papel del Estado

⁸¹ Ayala Espino, J., *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, op. cit. Nota 1, p. 26.

en la formación y mejoramiento de la operación de los mercados, relativizando su papel en el logro de la eficiencia.

A pesar de éstos y otros aciertos, el institucionalismo no desplazó al neoclasicismo y solo es considerado como una inclinación a disentir de la economía ortodoxa, pero deja en claro, desde una perspectiva histórica, que el

[...] surgimiento mismo del orden aparentemente “espontáneo” del mercado se debió en gran parte al papel activo del Estado en el establecimiento de derechos de propiedad y otras instituciones “mercantiles” lo cual resulta más obvio en el caso de muchos países de “desarrollo tardío”, donde el Estado tuvo prácticamente que crear la clase capitalista e iniciar las organizaciones financieras y productivas modernas.

82

Economía del Desarrollo y Estructuralismo Económico.

Así, la revisión de la teoría neoclásica en América Latina fue encabezada por Raúl Prebisch, uno de los principales estructuralistas, y después ampliada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, de aquí en adelante), y consistió en criticar y desechar la teoría neoclásica del comercio internacional que establecía que la especialización internacional, de acuerdo a la dotación relativa de factores productivos, llevaría a los países a la maximización de la producción mundial en tanto que la redistribución del ingreso tendía a ser igualitaria.

De aquí se derivaba que los países en desarrollo, y los latinoamericanos en particular, deberían especializarse en productos primarios y por lo tanto impulsar el modelo primario exportador como el sustento básico de su dinámica y desarrollo.

⁸² Chang, Ha-Joon, *El Papel del Estado en la Economía*, México, Ariel Sociedad Económica, 1996, p. 177.

La teoría de Prebisch sobre el deterioro de los términos de intercambio mostró que los bienes primarios, además de su inestabilidad en el largo plazo, sufrieron un deterioro constante y de este modo el modelo primario exportador, en el marco de un esquema de libre comercio, no representaba una oportunidad viable para América Latina. La conclusión inevitable era la de promover un nuevo modelo de desarrollo, el modelo deliberado de industrialización sustitutiva. Las metas básicas en instrumentos de política económica necesarios para alcanzarla han sido resumidas como sigue:

- Planeación y programación de la sustitución de importaciones y el desarrollo
- Política adecuada de asignación de recursos externos.
- Promoción y fomento a la industrialización y proteccionismo “sano”.
- Especial cuidado a los salarios para evitar la reducción de la capacidad de consumo de las grandes masas.

Como es evidente este cambio de estrategia entrañaba un nuevo papel del Estado para impulsar la transformación de la estructura productiva, además de tutelar los cambios sociales y arbitrar los posibles conflictos emergentes.

En la instrumentación de esta estrategia, surge en forma natural una política económica que acepta el mecanismo del mercado para regular la economía, pero, sin embargo, establece la necesidad de participación del Estado como promotor y planificador de la industrialización y el desarrollo.

De aquí que el Estructuralismo cepalino enfatizara que había que actuar en forma directa por el lado de la oferta, pues los mecanismos clásicos (de precios relativos) y keynesiana (de demanda efectiva), no eran suficientes para garantizar la industrialización de los países que llegaron tarde al desarrollo del capitalismo moderno.

La finalidad global del desarrollo económico que se perseguía era la de alcanzar mayores niveles de justicia social y reducir la dependencia externa, lo cual permitía definir a los gobiernos como nacionalistas y antioligárquicos. Esto es, era necesario el Estado planificador y el Estado promotor del desarrollo, funciones que fueron promovidas ampliamente por la propia CEPAL y en virtud de las cuales el Estado debía orientar y coordinar la actuación de los diversos agentes económicos de manera indirecta con las políticas comerciales, de industrialización, fiscal, monetaria, etc., para promover la sustitución de importaciones a través de las inversiones en infraestructura y de las empresas públicas. Al mismo tiempo, era necesario impulsar el papel del Estado benefactor para no descuidar los aspectos sociales del desarrollo.

1.3.4.4. Otras teorías enmarcadas en la heterodoxia neoclásica. Neoinstitucionalismo Económico, Economía Pública y Finanzas Públicas.

Para concluir con este apartado en el que hemos procurado el seguimiento teórico del papel que se le ha atribuido al Estado en la economía abordaremos brevemente, a modo de no dejar el espacio metodológico que les corresponde en la evolución doctrinal del intervencionismo estatal, las aportaciones de otras corrientes neoclásicas heterodoxas más recientes que consideramos de importancia porque difieren de las anteriormente comentadas, ya que también trascienden el enfoque economicista convencional, pues estudian los procesos políticos y sociales, sin que esto signifique un cambio absoluto o el abandono total de los postulados del clasicismo o del neoclasicismo ortodoxo, nos referimos al neoinstitucionalismo, así como a la economía pública, corrientes que, inclusive, en opinión de algunos autores, surgen como una respuesta al clasicismo tradicional y, al mismo tiempo, como una crítica a la rigidez analítica de la economía neoclásica y en las que coexisten tendencias

diversas: desde las más cercanas a los supuestos básicos de la economía clásica, hasta las que abiertamente rechazan sus fundamentos teóricos.

Neoinstitucionalismo Económico

El neoinstitucionalismo económico, por su parte, tiene antecedentes remotos ya que su origen parece situarse en los economistas clásicos, el historicismo alemán⁸³ de finales del siglo XIX y comienzos del XX, la escuela austriaca y el marxismo, y de manera más reciente en el institucionalismo ya que es considerado continuación de este último. Es una corriente de pensamiento heterodoxa, en la medida en que, si bien mantiene algunos de los supuestos convencionales neoclásicos, como lo hace el institucionalismo, a diferencia de éste se ha preocupado por desarrollar una teoría del Estado desde el punto de vista de las instituciones.

La teoría neoinstitucionalista le atribuye al Estado algunas funciones relevantes, que las distintas variantes de la economía neoclásica habían omitido o francamente negado. Pero al mismo tiempo admite, a diferencia de otras teorías, por ejemplo, la economía del bienestar y la teoría de las fallas del mercado, que el Estado también puede fallar en mejorar la eficiencia económica y el bienestar social.⁸⁴

El neoinstitucionalismo, en términos generales, es considerado como una teoría positiva del Estado, en la medida en que estudia cuál es el comportamiento real y efectivo de éste, con el objeto de mejorar su funcionamiento; intenta responder preguntas básicas relativas al origen y evolución del Estado como una organización y una institución que actúa

⁸³ “La escuela histórica alemana de economía tuvo como principal representante a Gustav Von Schmoller (1838-1917), autor del Compendio de teoría económica general, obra que fue el texto de economía y de historia económica más leído y citado en la Alemania de Bizmark, [...] El legado del historicismo alemán, visto en una perspectiva de largo plazo, se puede resumir en la importancia que le atribuyeron a las peculiaridades de cada pueblo y a sus cambiantes costumbres económicas, destacando que no se puede comprender correctamente las instituciones económicas de un país sin recurrir a su historia y al nivel de progreso económico y social alcanzado.” Yañez, César, *Antecedentes y aportes del neoinstitucionalismo económico*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de ideas, Paper núm. 44, 1998, pp. 1 y 2.

⁸⁴ Ayala Espino, J., *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, op. cit. Nota 6, p. 315.

desde el interior del sistema económico; explica las razones por las que los individuos crean, diseñan y operan instituciones privadas y estatales, cuyo cumplimiento puede ser potestativo u obligatorio, y su perspectiva considera la necesidad de vincular la función económica de las instituciones con las características de las estructuras de poder o de los regímenes políticos.

El neoinstitucionalismo económico surgió como una prolongación del institucionalismo tradicional y también, como éste, como una crítica a la rigidez analítica de la ortodoxia neoclásica y renació de la mano de autores como Ronald Coase, Armen Alchian, Oliver Williamson y Douglas North, quienes están de acuerdo en que en toda actividad productiva o de distribución económica son determinantes todos los factores que permiten que el mercado opere.

En palabras de Douglas North

[...] el neoinstitucionalismo es: un programa de investigación interdisciplinario que trata explícitamente con las relaciones entre instituciones, cambio institucional y desempeño económico. El análisis neoinstitucionalista es una línea de investigación que parte de la economía neoclásica pero no la abandona. En el centro de su agenda de investigación está puesto el énfasis en los derechos de propiedad, la medición de los costos de transacción, el cumplimiento de la ley y los problemas de información incompleta. El programa de investigación ha sido enriquecido y fertilizado con el estudio del derecho, la ciencia política, la sociología, la antropología y la historia.⁸⁵

La aportación neoinstitucionalista consiste en extender el modelo neoclásico simplista, útil para analizar una economía sin instituciones y costos de transacción, hacia el análisis del intercambio y las elecciones económicas en contextos institucionales y con conflictos. Las instituciones surgen justamente por la necesidad que tienen los individuos de conciliar las elecciones individuales y las elecciones sociales y maximizar ambas a la vez.

⁸⁵ Alston, Lee J., Eggertsson, Thráin y North, Douglass C., *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996. Citado por Ayala Espino, José, *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, op. cit. Nota 1, pp. 17 y 18.

El neoinstitucionalismo conceptualiza a las instituciones como

[...] un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objeto de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad.⁸⁶

O bien, como *“Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”*⁸⁷. En ambos sentidos es que las instituciones sirven para generar un ambiente de cooperación y coordinación, pero también son fuente de conflictos y fricciones sociales cuando los agentes negocian en el intercambio o toman elecciones individuales y colectivas.

Porque el neoinstitucionalismo admite que en la realidad existe una contradicción entre las elecciones individuales, que reflejan los intereses egoístas y maximizadores de beneficios, y las elecciones públicas, maximizadoras del bienestar social, que reflejan las necesidades colectivas, es decir, las elecciones individuales egoístas y las necesidades colectivas pueden entrar en una trayectoria de conflicto y eventual colisión que los mecanismos del mercado no resuelven por sí solos.

Para enfrentar e intentar resolver estos conflictos es que los individuos demandan de instituciones o de un orden institucional que proporcione reglas aceptadas por todos, con objeto de desviar la trayectoria de colisión y de encontrar mecanismos de coordinación económicos y extraeconómicos para alcanzar soluciones cooperativas en una suerte de ética colectiva que

⁸⁶ North, Douglas C., *Estructura y cambio en la historia económica*, op. cit. Nota 9, pp. 227 y 228.

⁸⁷ North, Douglas Cecil, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 13.

resume los órdenes valorativos que las diferentes sociedades eligen como socialmente deseables y que son asumidos individualmente, como pueden ser el bienestar social, la justicia social, la equidad, el pleno empleo, entre otros. La ética colectiva queda consagrada implícita y/o explícitamente en el orden jurídico-constitucional existente, de suerte que una institución será eficiente en la medida en que genere condiciones estables para las elecciones económicas de los individuos y, al mismo tiempo, propicie la coordinación de decisiones colectivas.

El neoinstitucionalismo define al Estado como una institución dotada de poderes suficientes para alcanzar esas soluciones cooperativas y garantizar el interés público en un doble sentido: primero, restringiendo la conducta maximizadora y egoísta de los agentes económicos mediante el mantenimiento y vigilancia de las instituciones públicas y, segundo, creando nuevas instituciones, en cualquier lugar o circunstancia, donde las instituciones privadas obstruyan las posibilidades para obtener las ganancias derivadas de la organización, la cooperación y el intercambio.

North es uno de los teóricos que se inclina por una visión neoinstitucionalista del Estado a partir de la tradición del contrato social⁸⁸. Para este autor el Estado es “[...] *una organización de ventaja comparativa en la violencia, que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos de sus habitantes*”⁸⁹. Y los supuestos básicos de su modelo descansan, por una parte, en la idea de que la conducta económica de la burocracia y los gobernados se guía por la

⁸⁸ “Las teorías del contrato tienen una larga historia. Los economistas neoclásicos las han resucitado recientemente porque son una extensión lógica del teorema del intercambio, en el cual el Estado juega el papel de maximizador de la riqueza para la sociedad. Dado que, para que haya crecimiento económico es esencial un contrato que limite la actividad de cada individuo respecto a los demás, el enfoque de la teoría del contrato ofrece una explicación del desarrollo de unos derechos de propiedad eficiente que fomentaría el crecimiento económico.” North, Douglas C., *Estructura y cambio en la historia económica*, op. cit. Nota 9, p. 37.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 36.

maximización de beneficios y, por la otra, en que existe un solo bien público que el Estado intercambia con los ciudadanos, bien que consiste en el orden institucional.

En interpretación de Ayala⁹⁰ el Estado que define North puede ser visualizado como una organización polivalente en el sentido de que simultáneamente puede ser:

- Un Estado maximizador de riqueza: ingresos, presupuesto, empleo público;
- Un Estado mediador, que tiene que ver con la imparcialidad con la que debe actuar y en cuyo supuesto debe observar los requisitos de ser neutral, imparcial, operar a bajos costos, porque es un árbitro entre los grupos, con una burocracia fuerte que persigue su propio interés, aunque éste podría coincidir con el interés general de los grupos prominentes de la sociedad, y
- Un Estado instrumento de una clase o grupo, se trata de un Estado con poca autonomía y, en consecuencia, fácilmente penetrable por los grupos de interés, como ocurre en el caso de nuestro país.

Economía Pública

Finalmente, por lo que respecta a la Economía Pública se puede decir que inicia a raíz de la publicación en 1965 de la obra de L. Johansen, cuyo título fue precisamente Economía Pública, pues antes de la existencia de este libro el tema de la intervención del Estado en la economía se había reducido⁹¹ a ciertos rubros de finanzas públicas, hacienda pública y las teorías puras del gasto y del ingreso, estudiados cada uno de manera muy especializada y segmentada en compartimentos estancos como si se tratara de aspectos

⁹⁰ Ayala Espino, José, *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, op. cit. Nota 6, p. 378.

⁹¹ *Ibidem*, pp. 61 y 63.

autónomos, con énfasis excesivo en la descripción del funcionamiento legal, administrativo y funcional que no pueden suplir sino complementar los temas económicos sustantivos. La Economía Pública, en cambio, amalgama con una visión más amplia y enriquecida tres ramas de la economía: la Economía del Bienestar, la Elección Pública y las Finanzas Públicas, esta última como el referente más antiguo de ellas.

Se puede decir, en principio, que la Economía Pública parte de los postulados de la ortodoxia neoclásica, como ocurre con el institucionalismo y el neoinstitucionalismo, sin embargo, con una nueva visión y fuera de la simplicidad ortodoxa, también introduce en su agenda de investigación el estudio del Estado, como variable importante del fenómeno económico, al lado del mercado, considerando las funciones y comportamiento de uno y otro, con distintos matices que ofrecen cada una de las tres ramas antes señaladas, circunstancia que orienta el criterio a considerar en sus importantes aportaciones dentro de la heterodoxia neoclásica.

Con anterioridad a la Economía Pública el enfoque predominante hasta los años cincuenta⁹² era el de las Finanzas Públicas en sus dos tradiciones, la anglosajona con Alfred Marshall y Arthur Cecil Pigou y la escandinava-italiana de Knut Wicksell, Erik Lindhal y Vilfredo Pareto, con reducido campo que para Marshall se limitaba al estudio de la distorsión de los precios ocasionados por los impuestos o con la distribución de la carga fiscal entre los individuos, destacando la omisión relativa al gasto público, muy poco estudiado, y al proceso de decisión y acción colectiva completamente ignorado, en el que se consideraba al Estado como el único actor que decidía, unilateralmente, la política presupuestaria. Por cuanto hace a la tradición escandinava-italiana estudió a las finanzas públicas como un proceso de intercambio: Wicksell y Lindall, en particular, contribuyeron a

⁹² *Ibidem*, p. 60.

integrar el estudio del gasto y los impuestos, como las dos caras de un mismo proceso y Pareto se preocupó por analizar el problema de la eficiencia de las políticas de gasto.

La Economía Pública moderna propone una agenda de investigación más amplia en la que se incluyen: “[...] *las relaciones entre las políticas de gasto e ingreso; las políticas de estabilización; el cambio estructural inducido por la política pública; los procesos políticos que acompañan la toma de decisiones en el ámbito público y la participación de los agentes económicos y sus organizaciones sociales, políticas y corporativas, entre otros temas*”⁹³, y trata de descubrir e interpretar las relaciones causa-efecto que entre ellos prevalecen.

La Economía Pública se fundamenta en los postulados de la ortodoxia neoclásica, pero al igual que el institucionalismo y el neoinstitucionalismo introduce, al lado del mercado, el estudio del Estado como variable importante del fenómeno económico, considerando, como se ha dicho, las funciones y comportamiento de uno y otro, con los distintos matices que ofrecen las tres ramas de Finanzas Públicas, Economía del Bienestar y Elección Pública, antes mencionadas.

Habrá que tomar en cuenta, de acuerdo con Monasterio y Suárez⁹⁴, que la Economía Pública es una materia colindante con distintas disciplinas y que el Sector Público se ha constituido como uno de los terrenos preferidos para realizar estudios interdisciplinarios, ya que como apuntaba Geoffrey Brennan la Hacienda Pública supone una mezcla de disciplinas en la que juristas, contables, gestores públicos, incluyendo filósofos políticos y sociales, así como economistas, participan conjuntamente en el esfuerzo

⁹³ *Ibidem*, p. 63.

⁹⁴ Monasterio Escudero, Carlos y Suárez Pandiello, Javier, *Desarrollos Recientes en Materia de Economía Pública*, Revista Asturiana de Economía- RAE núm. 15, Universidad de Oviedo, 1999, p. 10.

investigador de esta área. Lo anterior porque las preferencias en ese Sector se revelan a través de un proceso político y las decisiones públicas toman cuerpo a través del ordenamiento jurídico, lo que obliga a conectar a la Hacienda Pública con la Ciencia Política, el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Financiero y el Derecho Económico.

Finanzas Públicas

Esta rama de la Economía Pública es una de las más antiguas y en sus orígenes no abarcaba todo el campo científico indispensable, pues se refería principalmente a los impuestos y a su justificación teórica. En esta etapa de la historia económica el Estado sólo era el vigilante de la propiedad de los recursos y de los precios que alcanzaban en el mercado. Sin embargo, en los últimos años esta disciplina se ha fortalecido, y mejorado su estudio, por medio de una fundamentación microeconómica adecuada y con las contribuciones de la Economía del Bienestar, la Escuela de la Elección Pública y la nueva Macroeconomía, para abarcar aspectos poco estudiados con anterioridad como los relativos al gasto público, la deuda pública y al proceso de decisión y acción colectiva expresado mediante políticas públicas, hasta entonces ignorados.

Se trata de una disciplina independiente que se ha considerado como limítrofe, porque la problemática de que se ocupa cae dentro de las fronteras de varias disciplinas científicas al tomar parte de la Economía, pues conoce en un sentido estricto de fenómenos económicos, pero también de la Ciencia Política, porque estudia al Estado e igualmente de la Sociología, porque se refiere a las clases sociales, a la burocracia y a la sociedad, así como del Derecho, en tanto que la administración involucra las decisiones que deben tomarse y materializarse sujetándose a normas jurídicas específicas de distintas áreas jurídicas.

En su denominación se han utilizado indistintamente los nombres de finanzas públicas, economía pública, hacienda pública o ciencia fiscal. Bajo la primera denominación es que se identifica, en sus inicios, a la economía pública, de la que ahora las finanzas públicas es sólo una rama, que desde una perspectiva económica puede entenderse como una economía del Estado, porque enfoca directamente su atención al Estado y a partir de él

[...] se ocupa de la asignación de recursos, por medio de los gastos e ingresos del Estado, de la distribución del ingreso y de la riqueza mediante los impuestos y las transferencias (impuestos negativos), de mantener la estabilidad económica usando las políticas presupuestal y de deuda, de los programas de obras públicas y de empresas del Estado y, por otra parte, nadie duda de la necesidad de estudiar los problemas impositivos o de la deuda pública, o los aspectos financieros del desarrollo económico, las obras públicas o cualquier otra de las funciones [...] ⁹⁵

Ante tales circunstancias y para unir toda esa serie de actividades económicas del Estado en un solo campo, el presupuesto se ha señalado tradicionalmente como el eje central del pensamiento fiscal o el mecanismo por excelencia, porque en este instrumento se pueden considerar

[...] reunidas todas las partes que constituyen la economía pública y sirve, además, para formular un programa de la actividad gubernamental, unificando los variadísimos conceptos hasta formar una sola ciencia. Esta idea tradicional es en principio aceptable, aunque la complejidad de las actividades del Estado moderno, hacen que el presupuesto se transforme en un plan que tiende, en los países industrializados capitalistas, a proyectar en forma indicativa las actividades mínimas de los grupos privados, para conseguir niveles adecuados de la actividad económica general. ⁹⁶

Con un alcance diferente, otras concepciones de las finanzas públicas, vinculan a esta disciplina con el uso de gastos y de ingresos gubernamentales para alcanzar objetivos de política económica o refieren los efectos de las finanzas gubernamentales sobre el ingreso nacional, el empleo y el nivel general de precios, a niveles tan vastos y extensos, que merecen un análisis por separado bajo el rubro de política fiscal ⁹⁷ y es

⁹⁵ Retchkiman Kirk, Benjamín, *Teoría de las Finanzas Públicas*, T I, México, UNAM, 1987, p. 13.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 22.

⁹⁷ “En la década de los años 1930, y como aplicación de la escuela keynesiana a las Finanzas Públicas a través de lo que se llamó “*finanzas funcionales*” o sea que las finanzas

precisamente a partir de la Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, de Keynes, y de su análisis respecto a la intervención del Estado en la economía para la obtención del empleo pleno cuando

[...] varios tratadistas especializados en el fenómeno fiscal, encontraron que la idea de la actividad restringida no era positiva y la política fiscal, prolijada por el mencionado estudioso inglés, ampliaba el campo del Estado e introducía a éste como una parte muy activa e importante de la actividad económica, hecho que señalan Colm y Musgrave, entre otros, y lo sostienen, a partir de 1937, los propugnadores de la hacienda funcional.⁹⁸

Formalmente y ante la inexistencia de un criterio unánime

Es el de la hacienda pública un campo de investigación en que se estudian los ingresos y los egresos de los gobiernos, tanto federales como estatales o locales. En los tiempos modernos, incluye este estudio cuatro divisiones principales: recaudaciones públicas, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto, tales como administración fiscal y política fiscal.⁹⁹

O bien, es el estudio del “[...] *proceso ingreso-gasto llevado a cabo por el Estado, generalmente expresado en términos monetarios en cuanto permite determinar la forma en que el Estado logra los fines perseguidos y las consecuencias –deseadas o no deseadas– de dicho proceso*”¹⁰⁰.

En adición a lo anterior debe considerarse que las finanzas públicas comprenden diversos objetivos, entre los que se pueden señalar, como los más generales y aceptados, los que a continuación se enumeran:

públicas tenían que estar en función de los objetivos macroeconómicos de estabilización de la economía global, se introdujo el término “*política fiscal*” para subrayar este enfoque instrumental de las finanzas públicas. Sin embargo, el concepto puede ampliarse para cubrir los distintos objetivos, además del objetivo de estabilización macroeconómica...” Núñez Miñana, Horacio, *Finanzas Públicas*, Buenos Aires, Macchi Grupo Editor, 1998, p. 13.

⁹⁸ Retchkiman Kirk, Benjamín, *Teoría de las Finanzas Públicas*, T I, op. cit. Nota 95, pp. 29 y 30.

⁹⁹ Groves M., Harold, *Finanzas Públicas*, México, Trillas, 1965, p. 16.

¹⁰⁰ Núñez Miñana, Horacio, *Finanzas Públicas*, op. cit. Nota 97, p. 11.

Cuadro 1. Objetivos de las finanzas públicas.

Objetivos	Alcance
1. Eficiencia económica en el uso de los recursos productivos.	Óptima asignación de recursos respecto de necesidades diversas que se satisfacen, fundamentalmente, con bienes públicos de tales características que el sistema de mercado no podría proveerlos, aún en un Estado liberal con el máximo de <i>laissez faire</i> .
2. Empleo pleno.	Mantener las condiciones adecuadas para ocupar totalmente los factores productivos, especialmente de la mano de obra ¹⁰¹ .
3. Estabilidad económica.	Control de las fluctuaciones, la desocupación masiva y la inflación galopante o ambas, hasta obtener una línea ascendente de producción, eliminando así la inseguridad económica.
4. Desarrollo económico.	Obtener una tasa de crecimiento económico sostenida a largo plazo más elevada que la que registraría “espontáneamente” el mercado, aunada a un uso apropiado de los recursos. Este objetivo se reconoce como la fuerza más importante que determina la intervención del Estado y su justificación más acabada.
5. Redistribución del ingreso.	Implica la modificación de la distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales o regiones que resultaría del funcionamiento del sistema de mercado, para financiar gastos que beneficien a las personas o familias de bajos ingresos.
6. Acumulación rentable del capital.	Otorgar seguridad a los empresarios inversionistas, de que sus recursos destinados a la inversión les producirán una tasa adecuada de ganancias.
7. Independencia nacional.	Reforzar la independencia de un país respecto a las decisiones tomadas por otros, o reducir la dependencia unilateral respecto a centros de decisión localizados fuera del territorio nacional.
8. Equilibrio territorial.	Reducir las disparidades de niveles económicos y de bienestar entre regiones que componen un mismo territorio e integrar, en un solo mercado nacional, las diversas economías regionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de las obras de Núñez Miñana y Retchkiman K.

¹⁰¹ Desde la depresión de 1929 y la aparición del libro de Keynes en 1936, es considerada como la más importante meta en la actividad económica gubernamental. De hecho, en este objetivo se basa la aceptación más o menos general de la acción complementaria del Estado sobre el mercado.

Desde una perspectiva de conjunto que abarque, no sólo los aspectos doctrinales, sino también los elementos, actividades y objetivos de las finanzas públicas, es posible advertir por qué los teóricos de esta rama de la economía pública se inclinan por la necesaria intervención del Estado en la actividad económica aún en el sistema capitalista, al considerar que la interacción de la oferta y la demanda, es decir, la ley del mercado, no puede, por sí sola, resolver todas las tareas que deben cumplirse con el objeto de operar la economía en una sociedad. Esto, que ya ha sido citado en repetidas ocasiones, es presentado por varios teóricos de las finanzas públicas como la demostración o justificación de la gran importancia que el Estado y su actividad económica tienen para la existencia del sistema de empresa privada.

La Economía del Bienestar

Uno de los más antiguos principios de la economía hace recaer la producción y la distribución de bienes en el sector privado más que en el sector público, porque la empresa privada, según los que creen en ese principio, tiene ciertas características deseables pues, en particular, permite asignar eficientemente los recursos, ya que desde Adam Smith, como se ha precisado en apartados anteriores, se sostenía que no era necesario recurrir al Estado o a algún sentimiento moral para hacer el bien o para servir al interés público, pues para lograrlo cada individuo simplemente debía hacer lo que redundaba en su propio beneficio, en tanto que el egoísmo es una característica de la naturaleza humana mucho más persistente que la preocupación por hacer el bien y, por tanto, constituye una base más sólida para organizar a la sociedad.

Si esta creencia es cierta, ¿por qué en la realidad es necesario que el Estado intervenga en la economía? Para responder esta pregunta que

implícitamente hace referencia a la eficiencia económica, se utilizan los conceptos básicos de la economía del bienestar.

Una buena parte de los economistas está de acuerdo en que la competencia genera un elevado grado de eficiencia e induce a los individuos, mediante la satisfacción de sus intereses particulares y sin la intención propiamente dicha para hacerlo, a fomentar el interés público como si fueran impulsados por una mano invisible. Sin embargo, se dieron cuenta de que existen casos importantes en los que el mercado no funciona tan bien como sostienen sus más ardientes defensores, pues la economía ha atravesado periodos en los que ha habido elevados niveles de desempleo y gran cantidad de recursos ociosos.

Así, el problema de la eficiencia económica ha ocupado un importante lugar dentro de las cuestiones más debatidas a lo largo de la evolución de la economía como ciencia. En este debate se encuentra precisamente inscrito el origen de la economía del bienestar, que ha tenido una influencia notable en la definición de la intervención del Estado en la economía, enfoque que hace uso del criterio del óptimo de Pareto específicamente para definir la eficiencia económica ya que

[...] Mediante la aplicación de ese criterio intenta localizar la situación social deseable, la cual es representada gráficamente por una curva de utilidad social o una función social de bienestar [...] definida como la relación entre el bienestar de la sociedad como un todo y las variables que afectan el desempeño de la economía y los niveles de vida de los individuos.¹⁰²

¿En qué sentido, pues, y bajo qué condiciones conducen los mercados competitivos a la eficiencia económica? Esta pregunta ha sido el centro de muchas discusiones e investigaciones que se han realizado en la economía en las últimas décadas. Sus resultados esenciales se resumen en lo que se

¹⁰² Cfr. McCormick, B. J., et. al., *Curso de Economía Moderna*, Madrid, Alianza Universidad, 1975, p. 30.

conoce como los dos teoremas fundamentales de la economía del bienestar (que como teoremas son proposiciones lógicas de las que la conclusión, en este caso la eficiencia de la economía en el sentido de Pareto, se desprende), que describen la relación entre los mercados competitivos y especifican bajo qué condiciones estos son eficientes, teoremas que a su vez constituyen la base de la teoría de las fallas del mercado, que no rechaza el paradigma competitivo relativo al sistema de precios como el mecanismo más poderoso para la asignación de recursos, pero a la vez proporcionan argumentos importantes para justificar la intervención estatal en la economía, porque mediante ésta se mejora la eficiencia económica y también la distribución del ingreso.

El primero de los teoremas basado en los supuestos convencionales del modelo competitivo, según Ayala¹⁰³, sostiene que la economía alcanza siempre un punto a lo largo de la frontera de posibilidades de producción que, dadas las restricciones económicas existentes, es eficiente en el sentido de Pareto, es decir, que no se puede introducir cualquier cambio que busque mejorar a un individuo o grupo de individuos, sin perjudicar a otro u otros. De entre esos supuestos destacan la ausencia de externalidades y el supuesto según el cual el equilibrio competitivo (competencia perfecta) que ocurre en un mercado aislado se extiende a todos los mercados, lo cual es poco realista porque en realidad los precios y cantidades de un mercado afectan los precios y cantidades de otros mercados.

El segundo teorema de la economía del bienestar, señala Stiglitz¹⁰⁴, tiene una importante implicación, pues afirma que todas las asignaciones eficientes en el sentido de Pareto pueden conseguirse mediante un

¹⁰³ Ayala Espino, José, *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, op. cit. Nota 6, pp. 96, 97 y 98.

¹⁰⁴ Stiglitz, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, Barcelona, Antoni Bosh editor, 1992, pp. 72 y 73.

mecanismo de mercado descentralizado. No es necesario que exista un planificador central que posea toda la sabiduría que pueda conferirle un economista teórico o un socialista utópico: las empresas competitivas, al intentar maximizar los beneficios, pueden hacerlo tan bien como el mejor de todos los planificadores posibles.

La conclusión relevante del segundo teorema es, siguiendo a Stiglitz¹⁰⁵, que la asignación eficiente, en el sentido de Pareto, se puede conseguir a través de un modelo de mercado competitivo ideal en el que hay tantos compradores y vendedores cada uno de los cuales cuenta con la información perfecta y es tan pequeño que no puede influir en el precio de mercado, sin necesidad de la intervención estatal o de algún otro mecanismo. O sea, que la economía solo es eficiente en el sentido de Pareto en determinadas circunstancias y condiciones o bien que para que los mercados sean eficientes en el sentido paretiano tiene que haber competencia perfecta. No obstante, y aun cuando se acepte como verdadero este teorema, ante la inexistencia en la realidad económica de tales mercados se reconoce que el Estado tendría la función de estudiar las distribuciones correctas de los factores y recursos, y proponer las políticas más deseables para incrementar el ingreso de los más ricos y disminuir el de los pobres o viceversa.

Porque el logro de la eficiencia no es

[...] ni necesario ni suficiente como criterio de una política social ideal. La distribución del ingreso entre individuos y clases sociales es otro criterio importante. Incluso concediendo lo apropiado de un cierto giro hacia la igualdad en el ingreso, queda la cuestión de que tan lejos se debe ir en perjuicio de la eficiencia por favorecer la igualdad. Y por supuesto, hay otros muchos criterios con algún derecho a ser considerados en la política social: la libertad a retener y utilizar legalmente talentos adquiridos o propiedad, valores comunitarios versus valores individualistas, y otras consideraciones no utilitaristas.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Ídem.

¹⁰⁶ Hirshleifer, Jack, *Teoría de Precios y sus Aplicaciones*, Madrid, Prentice/Hall Internacional, 1980, p. 508.

Por ello es importante destacar que la eficiencia, en el sentido paretiano, implica exclusivamente que no se puede mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de otra y que la economía se encuentra en una frontera de posibilidades que impide que se determine como una variable destacada la distribución del ingreso, por lo cual se considera como algo normal el hecho de que en una economía competitiva unos individuos vivan rodeados de riqueza en tanto que otros muchos se encuentren en la miseria.

La función social del bienestar

Una de las aportaciones más importantes de la Economía del Bienestar es la función social de bienestar que es, “[...] *en cierta forma, una curva de indiferencia social y proporciona las diferentes combinaciones de las utilidades de las diferentes personas que dan por resultado el mismo nivel de bienestar social*”¹⁰⁷. También se puede considerar como uno de los criterios que se utilizan para evaluar el desarrollo económico y los resultados con los cuales se pueden conducir las políticas y reglas del gobierno que aplica para corregir las fallas del mercado y distribuir mejor el ingreso. La función de bienestar es un instrumento útil para estudiar la elección de algún “Estado social” cuando se tiene que elegir entre favorecer a un grupo en perjuicio de otros.

Sin embargo, conviene aclarar que la función social del bienestar no refleja necesariamente los objetivos de bienestar de la sociedad como un todo y que el gobierno no adopta esta función como único criterio para diseñar y ejecutar las políticas públicas, ya que, para cambiar la distribución del ingreso para mejorar el bienestar, tienen que evaluar sus consecuencias sobre diferentes grupos sociales, desde el punto de vista de la eficiencia, pero también de la equidad. Para ello, se identifican un conjunto de

¹⁰⁷ Maddala, G. S. y Miller, Ellen, *Microeconomía*, op. cit. Nota 38, p. 527.

oportunidades y se analizan las disyuntivas entre eficiencia y equidad; el equilibrio que se elija representa la función social de bienestar.

Tales consideraciones se orientan por el utilitarismo de Jeremy Bentham que entraña la idea de que la sociedad debe estar dispuesta a sacrificar una pequeña utilidad de una persona pobre a cambio de una ganancia igual en la utilidad de una rica. Habrá que considerar que el utilitarismo mide la utilidad total de la sociedad, pero no distingue entre los individuos pobres y ricos.

La postura contraria en este debate está representada por John Rawls

[...] para quien el bienestar de la sociedad sólo depende del bienestar de la persona que se encuentre en peor situación; la sociedad está mejor si se mejora el bienestar de esa persona, pero no gana nada si se mejora el de otras. [...] En otras palabras, ningún incremento del bienestar de la persona mejor situada podría compensar a la sociedad por una reducción del bienestar de la peor situada.¹⁰⁸

La perspectiva rawlsiana supone, por definición, la transferencia de recursos de los ricos a los pobres, mientras se pueda mejorar la situación de los pobres, en cambio, la utilitarista no. Por tanto, las curvas sociales de indiferencia se constituyen como un útil instrumento para analizar las disyuntivas a las que se enfrenta la sociedad respecto del grado de reducción de bienestar de un grupo que se puede aceptar, a cambio de un aumento del bienestar de otro. Esto es, la función social de bienestar conforma un marco dentro del cual pueden analizarse las consecuencias distributivas de una política.

Rawls expresa que

De alguna manera tenemos que anular los efectos de las contingencias específicas que ponen a los hombres en situaciones desiguales y en tentación de explotar las circunstancias naturales y sociales en su propio provecho. Ahora bien, para lograr esto supongo que las partes están situadas bajo un velo de ignorancia. No saben

¹⁰⁸ Stiglitz, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, op. cit. Nota 104, p. 80.

cómo las diversas alternativas afectarán sus propios casos particulares, viéndose así obligadas a evaluar los principios únicamente sobre la base de consideraciones generales.¹⁰⁹

[las ...] restricciones al conocimiento son apropiadas en parte porque entre las generaciones y dentro de ellas se plantean cuestiones de justicia social [en este sentido] tampoco [...] deberán las partes saber cuáles son las contingencias que les llevarán a oponerse entre sí. Tendrán que escoger aquellos principios con cuyas consecuencias estén dispuestas a vivir, sea cual sea la generación a la que pertenezcan. Entonces, en la medida en que sea posible, los únicos hechos particulares que conocen las partes son que su sociedad está sujeta a las circunstancias de la justicia.¹¹⁰

Así, mediante el velo de la ignorancia

Nadie conoce su situación en la sociedad ni sus dotes naturales y por lo tanto nadie está en posición de diseñar principios que le sean ventajosos [...] El velo de la ignorancia hace posible la elección unánime de una determinada concepción de justicia [...] Así pues, parece razonable decir que, en igualdad de circunstancias, una concepción de la justicia es preferible a otra cuando se encuentra fundada en hechos generales marcadamente más sencillos, y cuando su elección no depende de cálculos elaborados a la luz de una vasta colección de posibilidades definidas teóricamente.¹¹¹

Bajo el velo de la ignorancia la sociedad asumiría el principio de maximizar el bienestar de las personas más pobres. Este principio permite vincular el bien común con el interés personal. El ejemplo típico, es la aprobación y cumplimiento de leyes o reglamentaciones de las cuales probablemente nunca obtendremos provecho personal, pero percibimos el riesgo de que, si no se aprobaran, podríamos resultar gravemente perjudicados en nuestros intereses.

Con todo, la función social de bienestar es, ciertamente, un instrumento limitado, porque no existe un mecanismo aceptable que permita agregar las preferencias de los individuos para llegar a la función social de bienestar adecuada. Las reglas y políticas que aplica el gobierno no necesariamente garantizan el bienestar. Por tanto, la elección y diseño de una función social

¹⁰⁹ Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 135.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 136.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 138.

de bienestar, situada alrededor de un conjunto limitado de funciones, que coincida mejor con las aspiraciones de la sociedad es difícil de imaginar, en tanto que los políticos o los burócratas no poseen un criterio infalible para fijar la mejor función, ya que en ello interviene decisivamente su propia conducta egoísta. No obstante, las diversas funciones son útiles para resumir los efectos de los cambios en las políticas públicas.

Teoría de las fallas del mercado

La Economía del Bienestar tiene como importante aportación la teoría de las fallas del mercado que, como se ha señalado, ha aportado algunos de los argumentos microeconómicos más sólidos para justificar la intervención del Estado en la economía para mejorar la asignación de recursos, pues, como además se ha dicho, es una crítica a la falta de realismo de las teorías basadas en el modelo competitivo y, a la vez, un poderoso instrumento de análisis para diseñar y evaluar las políticas públicas. Dada su importancia, esta teoría ha sido adoptada, en mayor o menor medida, por distintas escuelas, tales como la elección pública, la acción colectiva y las finanzas públicas.

Esta teoría de principios del siglo pasado se ocupa de una de las preocupaciones de la economía que tiene que ver con la capacidad del Estado para mejorar el bienestar social, ante el dilema que se plantea entre la búsqueda del bienestar social y el logro del beneficio individual. Esta teoría se ha convertido en una de las críticas más sólidas para cuestionar la validez de los modelos competitivos, ya que ha puesto en duda el principio conforme al cual la conducta egoísta de los individuos permite maximizar los beneficios no sólo individuales, sino también sociales, piedra angular de los teóricos del mercado que viene desde la economía clásica.

La integración de la teoría de las fallas del mercado se debe a la contribución, no precisamente dirigida a tales propósitos, de varios teóricos importantes como Vilfredo Pareto, quien impulsó un modelo de análisis positivo que transformó la percepción de la economía clásica sobre los problemas de la eficiencia económica y el bienestar social, en los términos señalados en páginas anteriores; A. C. Pigou, que aportó las primeras ideas sobre el problema de las externalidades derivadas de los procesos productivos y los costos privados y sociales, cuyos efectos negativos consideró era posible corregir mediante impuestos llamados, en su honor, impuestos pigouvianos; y, finalmente, Keynes que desarrolló lo que podría ser una teoría embrionaria de las fallas del mercado, distinguió los bienes y servicios que son sociales de los que son individuales y sugirió que el mercado fallaría en la provisión de los bienes sociales, idea que hizo extensiva al ámbito macroeconómico y aplicó al estudio del comportamiento de la demanda y la oferta agregadas, llegando a la conclusión sobre la posibilidad de una “falla macroeconómica” del mercado para el conjunto de la economía, por ejemplo, en el caso del mercado de capitales y del mercado laboral.

Dado que la economía si se le deja sola no es óptima en el sentido de Pareto, se reconocen diversos factores principales que impiden que la economía sea eficiente si no interviene el Estado, cada uno de los cuales se ha utilizado para justificar la intervención estatal en la economía. Los primeros fallos del mercado se refieren a ciertas situaciones en las que éste no puede no ser eficiente en el sentido de Pareto. Los últimos dos describen circunstancias en las que se justifica la intervención del Estado a pesar de que la economía sea eficiente en el sentido paretiano. Entre los primeros¹¹² se encuentran los relacionados con la competencia, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos, la información incompleta o asimétrica, el paro,

¹¹² Stiglitz, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, op. cit. Nota 104, pp. 92 y ss.

la inflación y el desequilibrio, que la propia Economía del Bienestar también reconoce se pueden “extender” al gobierno, porque al igual que el mercado también enfrenta problemas de bienes públicos, externalidades e información. Sin embargo, deja abierta la posibilidad de que los resultados económicos con la intervención del gobierno, aunque no óptimos en el sentido de Pareto, podrían resultar superiores a los del mercado.

En la propuesta de la economía del bienestar se relajan algunos de los supuestos del modelo neoclásico competitivo tradicional para explicar y demostrar que en los mercados pueden presentarse cualquiera de esas fallas, si se toma en cuenta que en la realidad económica:

Para que funcione la “mano invisible”, ha de haber competencia. Pero en la realidad no existe la competencia perfecta, dado que los agentes económicos no compiten en igualdad de circunstancias; los mercados competitivos son la excepción y los monopolios y oligopolios, la regla.

La competencia no sólo se da a través de precios y con una tecnología dada, sino en la generación de nuevos procesos y productos, con tecnologías cada vez más avanzadas que están monopolizadas por grandes empresas cuyo tamaño les permite tener influencia en la determinación de los precios con pérdida para el bienestar social.

Lo común en muchos mercados es que la disponibilidad de información para la toma de decisiones sea limitada y los costos marginales para adquirirla crecientes. Esto significa que existe incertidumbre, al menos en una de las partes involucradas en la transacción, respecto al bien o al servicio que se va a intercambiar. Este hecho modifica drásticamente el funcionamiento del mercado, dando lugar a cambios importantes en la conducta microeconómica y en las elecciones de los agentes.

En muchos de los mercados no se verifica la hipótesis de que los mercados se vacían completamente, porque la oferta y la demanda no siempre se igualan por los precios.

Existen mercados incompletos de bienes y servicios en los cuales, a pesar de que los consumidores los desean, no existe oferta para ningún precio y/o que a pesar de que existe la demanda, de ciertos bienes, los consumidores no los pueden adquirir por lo elevado de los precios.

Los mercados competitivos pueden asignar eficientemente los recursos, pero con la posibilidad de que la distribución del ingreso resultante sea socialmente inaceptable, por ejemplo, una economía puede ser económicamente eficiente, pero socialmente inequitativa si concentra el ingreso en pocas familias.

Existen algunos bienes que, o no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente. Es decir, se trata de los llamados bienes públicos.

Existen externalidades positivas y negativas que pueden hacer ineficiente la asignación de los recursos que realiza el mercado. ¹¹³

Es importante destacar que la teoría de las fallas del mercado acepta la intervención gubernamental solo de manera temporal, esto es, hasta que se consiga un nuevo nivel de equilibrio competitivo y eficiente en el sentido paretiano, a pesar de que éstas son numerosas y trascendentes, no se excluyen y existen permanentemente en las economías reales, tanto del lado de la oferta, como de la demanda, contradiciendo los supuestos esenciales neoclásicos ya que en la realidad casi nunca se cumplen los supuestos de la competencia perfecta, o sea, que los mercados no son tan perfectos como pregona el modelo ideal, no alcanzan resultados eficientes y mucho menos resultados socialmente equitativos en virtud del lucro que persiguen, embate de importantes dimensiones contra el paradigma de la mano invisible.

En tales condiciones, la teoría acaba por aceptar la intervención del Estado como un factor que introduce mejoras en el funcionamiento de los mercados, sin embargo, no lo considera la solución perfecta ante las fallas del mercado y en última instancia lo mira solo como un mal menor. Del mismo modo reconoce que existe la posibilidad de que la distribución del ingreso resultante del mercado sea socialmente inaceptable, como sería el caso de una economía que puede estar en equilibrio en el sentido de Pareto, pero ser socialmente inequitativa si el ingreso se concentra en pocas manos, como ocurre en el país, reconociendo que el mecanismo del mercado por sí sólo no puede desempeñar todas las funciones económicas, por lo que la política pública es necesaria para guiar, corregir y suplir al mercado, cuando menos, en ciertos ámbitos.

¹¹³ Ayala Espino, José, *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, op. cit. Nota 6, pp. 135 y ss.; Stiglitz, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, op. cit. Nota 104, pp. 92 y ss., y Hirschleifer, Jack, *Teoría de Precios y sus Aplicaciones*, op. cit. Nota 106, pp. 491 y ss.

Escuela de la Elección Pública

La escuela de la elección pública, elección social, elección colectiva, *public choice* o teoría económica de la política, denominación esta última que se ha utilizado en un intento de lograr un nombre genérico que abarque sus distintas acepciones. La principal aportación de la elección social es la teoría de las fallas de la intervención del gobierno en la economía equiparable, en importancia, a la teoría de las fallas del mercado, que a su vez representa, como ha quedado expuesto, una de las contribuciones más relevantes de la economía del bienestar y un duro golpe al paradigma del mercado.

La elección pública asume, en principio, el supuesto de que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos, partiendo de un mundo ideal ajeno a la realidad que ofrece un panorama diferente en el que no todos los contratos son voluntarios, ni los individuos y grupos disfrutan del mismo acceso a la información y a los centros de poder donde se toman decisiones y no todos tienen la misma capacidad para organizarse y emprender acciones políticas.

El análisis de la elección pública es, en fin, un examen que extiende el supuesto de la conducta maximizadora al ámbito de las elecciones públicas, es decir, aquellas que involucran a los individuos y grupos, así como a sus diversas acciones colectivas, pues asume que los políticos y los burócratas son como cualquier individuo, buscarán primero maximizar sus beneficios individuales y, sólo en segundo lugar, dedicarán esfuerzos a la promoción del bienestar social.

El análisis de la elección pública es el examen de las decisiones individuales y grupales en la realización de transacciones que, aunque son análogas a las del mercado, no constituyen réplicas de las situaciones de mercado en donde el

desenlace de dichas decisiones es un conjunto de precios y de producción. Genera hipótesis sobre el resultado de esas transacciones.¹¹⁴

Sin embargo, se puede precisar que esta escuela, a diferencia de las teorías del Estado mínimo, estudia los problemas de asignación de recursos que se originan tanto en el mercado, como en la intervención del Estado en la economía, o en el mercado político. En este último caso, surgen procesos políticos de negociación que le confieren características particulares a los procesos decisionales; por esta razón, es un enfoque heterodoxo para estudiar las elecciones que ocurren fuera del mercado, aunque sin dejar de considerar la ortodoxia.

Así en una primera línea de investigación, la teoría de la elección pública detecta <<fallos>> en los mecanismos del funcionamiento de las instituciones públicas [...] Si el sistema político se nos evidencia como un instrumento imperfecto para la asignación de recursos y rentas, la existencia de un fallo en el funcionamiento del mercado, <<per se>> no justifica la intervención estatal. <<A priori>>, el descubrimiento de que el mercado actúa ineficientemente no garantiza que el Estado vaya a hacerlo mejor; y desde luego hay que prever la posibilidad de que la intervención estatal transforme una situación de por sí ya deficiente en otra todavía peor.¹¹⁵

Porque, como refieren Buchanan y Tullock¹¹⁶, para aquellos a quienes la sociedad perfecta la constituye la más perfecta plasmación del *laissez faire*, el hallazgo fue bienvenido. No faltó, nos dicen, en este último grupo quienes, cegados por su entusiasmo, repitieron el *non sequitur* lógico a que antes hacíamos referencia [El mercado ha fallado. Viva el sector público], sólo que, a la inversa, considerando haber dado definitivamente con el talismán mágico que defendiera las fuerzas del mercado de cualquier intento de intervención estatal. De ahí quizá “la falsa imagen de marca neoliberal” con que la *public choice* ha intentado ser presentada en ciertos círculos políticos. Sin embargo, en puridad, agregan Buchanan y Tullock, el análisis de la

¹¹⁴ Peacock, Alan, *Elección Pública. Una perspectiva histórica*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 23.

¹¹⁵ Buchanan, James M. y Tullock, Gordon, *El Cálculo del Consenso Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional*, op. cit. Nota 8, p. 12.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 13.

elección colectiva es intransigente con ambos *non sequitur* lógicos. Del mismo modo que el fallo del mercado por sí solo no justifica la intervención del estado, tampoco el hecho de que en situaciones el estado funcione deficientemente legitima la consideración apriorística de que el mercado va a desarrollar esta función de forma más eficiente. Por el contrario, la teoría de la elección colectiva desenmascara también –aunque algunos “creyentes” neoliberales son ahora los que interesadamente prefieren ignorarlo- este tipo de falacias lógicas.

Independientemente de creencias políticas y doctrinarias, incluso de las de sus propios seguidores, la teoría de la elección pública respecto a la alternativa entre mercado y sector público, no hace sino poner en claro que esta opción es una opción entre dos mecanismos imperfectos, y que para tomar una decisión ante la misma urge el estudio y comprensión de los mecanismos que originan los resultados, tanto en el marco del mercado como en el ámbito de la política.

Sin entrar en mayores detalles teóricos se debe destacar que la elección pública con relación al Estado incluye los aspectos relativos a su organización, a los procesos de toma de decisiones y a la evaluación de su eficiencia, así como el modo en que las políticas públicas influyen en la conducta de los agentes económicos y, en general, en el desempeño económico, esto es, sus análisis van más allá de los problemas de eficiencia en la asignación de recursos, pues abarcan el estudio del papel que juega el Estado en las elecciones económicas de los individuos y los grupos sociales. Es por tanto la rama de la Economía Pública que estudia la toma de decisiones de los poderes públicos, pues estudia el qué, el cómo y el para quién de las decisiones ajenas al mercado.

Por ello los teóricos de la elección pública, recuperando y actualizando la teoría contractualista del Estado, que adaptaron al estudio de la elección

social¹¹⁷, conciben al Estado como un contrato social y a la vez como una organización monopolista. En el primer caso, es el resultado de un contrato que se establece entre los individuos, es el acuerdo social que queda consagrado en la Constitución Política, que justamente define los términos del contrato social. Según los seguidores de la escuela de la elección pública la teoría contractualista se sustenta, bien en la concepción rousseauiana del Estado¹¹⁸ bajo la cual el ente estatal es una maquinaria sujeta a la Constitución, las leyes, el pacto social, la legitimidad y el consenso; o bien en la de Hobbes¹¹⁹ sobre el Estado-Leviatán el cual, mediante la coerción y

¹¹⁷ Buchanan y Tullock señalan que “Se puede interpretar a la teoría contractual del Estado como que representa tanto un intento de separar la teoría política de la filosofía moral como un intento para derivar una lógica de la acción colectiva, de un análisis de la elección del individuo. Puesto que nuestros esfuerzos incorporan ambos elementos, se deduce que nuestro trabajo se encuentra dentro de los límites ampliamente definidos de la tradición contractual [...] Tanto los teóricos contractuales como sus críticos han estado muy interesados en los orígenes del gobierno. Los teóricos contractuales han discutido la formación original del gobierno al margen del consenso voluntario de los hombres previamente <<libres>> y racionales. Parece que sus críticos han considerado a los teóricos contractuales abatidos cuando demostraron que tal contrato original era, para todos los intentos y objetivos una construcción puramente intelectual con poca o ninguna base en la realidad. Sin embargo, la relevancia de la teoría contractual debe estribar no en su explicación del origen del gobierno, sino en su ayuda potencial para perfeccionar las instituciones de gobierno existentes. Además, vista bajo este prisma, se debe aceptar alguna versión de la teoría contractual en la discusión sobre temas políticos.” *Ibidem*, p. 361.

¹¹⁸ La tesis rousseauiana explica con claridad la formación del Estado cuando dice: “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”. Tal es el problema fundamental cuya solución da el *Contrato social*[...] Estas cláusulas, bien estudiadas, se reducen a una sola, a saber: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque [...] dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés en hacerla onerosa para los demás [...] “cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo.”[...] la persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de *ciudad* y hoy el de *república* o *cuerpo político*, el cual es denominado *Estado* cuando es activo, *Potencia* en comparación con sus semejantes.” Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, México, Porrúa, 1975, pp. 9 y 10.

¹¹⁹ En términos de Avalos Tenorio la concepción contractualista del Estado que hace Hobbes gira, al igual que en Rousseau, en torno a la idea de una “[...] *asociación de individuos que, mediante un pacto, deciden formar un poder unitario al que todos han de someterse*. Al utilizar una figura bíblica, Hobbes sin quererlo y acaso sin saberlo sublimaba el carácter del Estado, lo encubría con un ropaje de divinidad y rememoraba el culto a esos dioses que han salido de la mano de los hombres y frente a los cuales sus creadores se postran y se someten. El Leviatán, recuperado de la tradición hebrea para caracterizar el

la violencia que ejerce sobre la sociedad, impone el contrato social y los arreglos institucionales.

Desde esta perspectiva los teóricos de la elección pública o teoría económica de la política, que no conciben la vida sin gobierno, admiten la necesidad de una autoridad soberana para garantizar el cumplimiento de las reglas que organizan la vida en común y explican cómo los grupos sociales admiten la coerción y los costos atribuibles a las acciones del gobierno a cambio de los beneficios derivados de un orden constitucional legal y de la provisión de bienes públicos, y cómo la intervención pública es admitida como un “mal necesario”, que sólo se justifica como mecanismo para obtener los frutos que pueden surgir de un ambiente económico y social más cooperativo y con mayor certidumbre¹²⁰.

En el segundo caso, es decir, como organización monopolista, la elección pública concibe al Estado como una institución que ejerce el monopolio del poder mediante distintas formas y asume funciones exclusivas, como la de cobrar impuestos, la de ejercer la violencia institucionalizada y la de proveer ciertos bienes públicos, entre otras. En este modelo los partidos políticos y las elecciones públicas desempeñan un destacado papel en el ejercicio,

Estado moderno, es obvio, era una fantasía; no menos evidente era la verdad que encerraba: el Estado es una creación humana que, al nacer, se ha desprendido de sus progenitores para someterlos con la fuerza o las ideas.”. Ávalos Tenorio, Gerardo, *Leviatán y Behemoth. Figuras de la idea del Estado*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001, pp. 11 y 12. Las cursivas son nuestras.

¹²⁰ “Con todo ello es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos... En una situación semejante no existe oportunidad para la industria... por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, [...] ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, [...] ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor [...] y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve.” Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 102 y 103. Así, Hobbes con argumentos racionalistas procede a la fundación del Estado pues considera que el contrato de sociedad no es suficiente o no es garantía efectiva para superar el egoísmo humano, pues la garantía o la certeza de que los hombres, con o en contra de su voluntad, cumplirán el contrato de sociedad es un poder social o común o sea es el Estado.

control y alternancia del poder que se traduce en el control de la oferta de bienes públicos que permitirá la manipulación de las demandas de los electores y de los grupos de interés, pues un partido que resulte gobernante puede tomar ventajas de su posición monopólica como oferente de bienes públicos, socialmente deseables, como la seguridad, educación o salud.

El Estado es, pues, una máquina maximizadora del gasto público y, en consecuencia, busca la expansión del presupuesto público y de los ingresos que extraen de la sociedad. Así, el gobierno y la burocracia declaran que sus objetivos son la eficiencia, el bienestar social y la equidad, pero su meta, en última instancia, es preservar y maximizar su poder económico y político, a través de la estrategia de maximización del presupuesto; esto no excluye que eventualmente se cumplan los objetivos sociales del gobierno.

La teoría económica de la política o elección pública al atender éstas y otras cuestiones complejas vinculadas a la intervención estatal y al logro de la eficiencia y el bienestar social, con las que busca relacionar las elecciones microeconómicas individuales y las elecciones públicas y colectivas que ocurren en el mercado o fuera de él, ha desarrollado, entre otras, la teoría de las fallas del gobierno; la teoría de la burocracia; la teoría de la búsqueda de la renta y la teoría de las elecciones; mismas que toman en cuenta el papel que desempeña el proceso político en la toma de decisiones de gasto público, en las regulaciones económicas y, en general, en el diseño de las políticas públicas, que analizaremos dada su importancia.

La teoría de las fallas del gobierno

Sin dejar de reconocer las ineficiencias del mercado la elección pública, al considerar la intervención del Estado en la economía como importante mecanismo de asignación de recursos, fijó su atención en los problemas de

eficiencia y equidad que pudieran derivarse de la intervención estatal, dando lugar a la teoría de las fallas en que puede incurrir el gobierno.

Stiglitz¹²¹ considera al respecto que aunque las fallas del mercado impulsaron a los países occidentales a adoptar los grandes programas públicos de los años treinta a los sesenta, en los setentas las deficiencias de estos programas indujeron a los economistas y a los politólogos a investigar los fallos del Estado, señalando cuatro causas de la incapacidad sistemática del Estado para cumplir los objetivos formulados: i) muchas medidas tienen consecuencias complejas y difíciles de prever; ii) el Estado no controla totalmente esas consecuencias especialmente en los países democráticos; iii) los legisladores tienen un escaso control sobre la aplicación de los programas aunque al aprobar las leyes, traten de determinar claramente cuáles son sus propósitos, pues delegan su ejecución en un organismo público, y iv) los que son elegidos para servir a los ciudadanos a veces tienen incentivos para actuar en beneficio de grupos o de intereses particulares, no necesariamente con mala intención, porque esto puede ser consecuencia inevitable del funcionamiento de las instituciones políticas en las sociedades democráticas. Estas cuatro causas para los detractores de la intervención del Estado en la economía son muy importantes como para que se abstenga de intentar remediar las supuestas deficiencias del mercado.

Estas causas pueden diferir respecto de las señaladas por otros autores, ya que no existe un criterio uniforme para determinarlas. Así por ejemplo, para Ayala¹²², éstas son atribuibles a: i) problemas de información, como ocurre también en el sector privado, que propician el diseño de políticas públicas ineficientes; ii) los mecanismos electorales que pueden inclinar la provisión de bienes públicos en una dirección ineficiente (paradoja del votante medio),

¹²¹ Stiglitz, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, op. cit. Nota 104, pp. 7 ss.

¹²² Ayala Espino, José, *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, op. cit. Nota 6, p. 285.

en el crecimiento ineficiente del gasto público por promesas de una mayor oferta de bienes públicos para ganar apoyo en las urnas (ciclo político) y por promesas de más programas de gasto público ocultando que éstos deberán ser financiados con mayores impuestos (ilusión fiscal); iii) dificultades técnicas para coleccionar información pertinente y procesarla para evaluar correctamente proyectos de inversión y la estimación de la demanda de bienes y servicios públicos y, finalmente, iv) en la organización y operación de los organismos públicos, las cuales podrían elevar demasiado el costo del desempeño de la funciones del gobierno. Estas fallas pueden ser, a juicio del mismo autor¹²³, de dos tipos: por comisión o por omisión. Las primeras incluyen las deficiencias que pueden ser atribuidas directamente a las políticas públicas y esquemáticamente, entre otras, se pueden representar como sigue:

Asignación ineficiente de recursos públicos a programas de inversión mal elegidos debido a la sobre o subestimación de la demanda potencial en la actividad económica seleccionada, uso de tecnologías inadecuadas, imprevisiones financieras, entre otras.

Operación ineficiente de empresas públicas que resulta de una estructura de costos más altos, en comparación con la de empresas similares del sector privado.

Sobrerregulación de la economía derivada de múltiples controles burocráticos para todo tipo de actividades, sin importar su relevancia económica, que se traduce en una elevación de costos.

Implantación de programas de inversión que no consideran su sustentabilidad en el mediano y largo plazos, por no tomar en cuenta la consistencia de la política fiscal para mantener metas de crecimiento, con los objetivos de estabilidad macroeconómica, control de la inflación, del déficit público, del tipo de cambio entre otros.

Las fallas por omisión se refieren a las actividades que el gobierno deja de hacer y que redundarán en pérdidas de eficiencia, entre otras:

Cálculos inadecuados o imprevisión de los mismos en los costos de mantenimiento de las instalaciones públicas, que se traduce en el deterioro de la infraestructura básica: transporte, comunicaciones, obras de irrigación, escuelas y hospitales, entre

¹²³ *Ibidem*, p. 290.

otros. Esta causa ocasionará la elevación significativa de los costos, porque a futuro será necesario realizar mayores inversiones.

Falta de programas de capacitación y actualización de la burocracia, lo cual provocará un desempeño ineficiente de la administración pública.

Falta de previsión de la infraestructura física y los recursos humanos requeridos para instrumentar reformas de la administración pública y/o la aplicación de nuevas políticas.

De lo anterior es fácil inferir la importancia de tomar en cuenta la teoría de las fallas del gobierno para el diseño adecuado de políticas públicas pues en la realidad, con o sin la intervención del gobierno, ocurren fallas del mercado, aunque ciertamente las intervenciones del gobierno también pueden fallar, que es el argumento principal de la elección pública para concluir en que la intervención estatal siempre tiende a empeorar el funcionamiento del mercado, situación que propone remediar mediante la implantación de mecanismos eficientes para el diseño, evaluación y vigilancia de las políticas públicas, como pueden ser la aplicación del análisis costo beneficio, mejores sistemas de contabilidad social y el cálculo de precios sombra para los proyectos de inversión pública considerando, además, el plano microeconómico de la asignación eficiente de recursos, la evaluación de las condiciones macroeconómicas en torno a las cuales se implantarán las políticas públicas y la capacidad y calidad de la administración pública.

Teoría de la burocracia

Esta teoría busca contribuir a la explicación del fracaso del gobierno en el logro de la eficiencia económica. Inscrita en el marco de la elección pública, la teoría de la burocracia que es depredadora y buscadora de rentas afirma que, por definición, el gobierno es una máquina maximizadora del presupuesto público bajo el supuesto de que burócratas y políticos actúan sin restricciones presupuestarias, institucionales, normativas y éticas, y manteniendo una conducta regida por el egoísmo, supuesto muy limitado

porque el complejo desempeño del sector público, es decir, de cómo o por qué actúa en un determinado sentido, o de cómo podría actuar o cómo debería hacerlo, no se puede analizar o evaluar solo por la conducta e intenciones manipuladoras de los burócratas o de una política económica diseñada o implementada perversamente, sobre todo porque las actividades del sector público son y deben ser muy diferentes, en alcance, contenido y forma, para ser evaluadas solamente con instrumentos diseñados y aplicables para determinar la eficiencia del mercado.

A consecuencia de estas diferencias es que se han intentado distintos enfoques en el contexto de la teoría de la burocracia, para explicar el papel que ésta juega respecto a la maximización del presupuesto o del tamaño de las organizaciones, de la competencia y la conducta burocrática, así como del desempeño de los políticos y los burócratas en el mercado político, sin abandonar el núcleo duro ortodoxo de la intervención mínima del Estado, entre ellos destacan los siguientes:

Modelo de William A. Niskanen

Este modelo según Stiglitz¹²⁴ postula que los funcionarios tratan de maximizar el tamaño del organismo al que pertenecen: les preocupa su sueldo, las prerrogativas del cargo, la reputación ante la opinión pública, el poder, el padrinazgo, la edad, y todos estos factores están relacionados con el tamaño de su organización.

Entre otras cuestiones este modelo advierte que el papeleo burocrático y la utilización de rutinas se deben en parte a la aversión al riesgo de los funcionarios, que explica el temor del funcionario respecto de los errores en que pueda incurrir, que sean más notorios que sus éxitos, de los cuales

¹²⁴ Stiglitz, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, op. cit. Nota 104, p. 219.

puede exonerarse, precisamente, siguiendo determinados procedimientos burocráticos que incluyen la revisión de sus acciones por otros.

Pero además existen otros factores que refuerzan estos procedimientos burocráticos, como es el hecho de que los funcionarios no paguen los costos en que se incurre cuando los realizan, pues éstos los cubre la sociedad mediante los impuestos, así como de los costos que absorbe por los retrasos y el papeleo que se suscita en sus relaciones con la burocracia.

Modelo de Gert Rosenthal

En términos de J. Cullis y P. Jones¹²⁵, es una variante del modelo anterior y busca explicar el comportamiento de la burocracia en relación al tamaño del presupuesto y de las agencias que tienen a su cargo, estableciendo que existen otros incentivos adicionales exógenos que pueden surgir en el curso de la aprobación del presupuesto, como son las demandas del votante medio o de grupos de presión, que inducen a los políticos y los burócratas a manipular el sistema electoral para lograr sus objetivos, sin tomar en consideración los gastos que se ocasionan al no utilizar el modelo tradicional.

Modelo de William D. Nordhaus o del ciclo político de los negocios

Se puede decir que el ciclo político de los negocios está ligado a la alternancia en el poder de los partidos políticos. Se ha utilizado para analizar el comportamiento de la burocracia bajo la presión de un sistema político muy competitivo o de pocos partidos políticos. El supuesto básico del modelo plantea que la burocracia es maximizadora y sólo, excepcionalmente,

¹²⁵ Cullins, John y Jones, Philip, *Public Finance and Public Choice*, New York, Oxford University Press Inc., 1998, p. 322.

altruista, porque políticos y burócratas manipulan el presupuesto para lograr su reelección en cargos públicos. Lo anterior considerando que los electores son muy sensibles a los cambios en las variables macroeconómicas y que los políticos manipulan el presupuesto público en atención a las señales del mercado político y para maximizar el número de votos, utilizándolo en su propio beneficio.

Modelo de Robert Findlay y John D. Wilson

Por último, el modelo de Findlay y Wilson que, en el marco de la teoría de la burocracia, al igual que los anteriores también se ocupa de la maximización del presupuesto, pero introduciendo el supuesto de que la economía produce un bien mixto, con características de los bienes públicos y privados, que ofrecen las empresas privadas.

En el modelo la producción de la economía puede potenciarse por la incorporación, a la mano de obra y al capital, de un tercer insumo llamado orden público, cuyo objetivo principal es preservar la estructura de derechos de propiedad existente. Este insumo es proporcionado por el Estado y sus trabajadores son el único factor requerido para producirlo.

La teoría de la búsqueda de la renta

Al igual que la teoría de la burocracia, otra teoría ubicada en el contexto de la elección pública es la llamada teoría de la búsqueda de la renta desarrollada para demostrar que la intervención estatal

[...] genera una pérdida irrecuperable de la eficiencia y el bienestar social similar a la pérdida de la eficiencia asociada al monopolio. El Estado es una organización monopólica que utiliza su poder para crear directa o indirectamente monopolios públicos y privados y, en este sentido, “depreda” una parte del excedente social. Esta teoría supone que algunos agentes económicos buscan obtener beneficios

adicionales a través de la expansión del presupuesto público y del crecimiento de las actividades del gobierno.¹²⁶

Al logro de esos beneficios por parte de los agentes es al que se ha denominado en esta teoría como “búsqueda de la renta”, de tal manera que se incrementan las rentas o ingresos de los grupos favorecidos, rentas que son recursos que no forman parte de los ingresos públicos ordinarios, sino que resultan de acciones de gobierno que ocurren fuera de presupuesto, como es el caso de las concesiones o de los contratos públicos.

La teoría de la búsqueda de la renta supone que el Estado es vulnerable a las presiones de los grupos buscadores de rentas cuando las decisiones públicas están sujetas al apoyo del electorado y no son tomadas por la burocracia, caso en el cual el Estado es menos penetrable, porque los burócratas dependen poco de las presiones electorales y más de la carrera civil, en contraste, los políticos son más dependientes de las preferencias de los electores y de los grupos de interés que influyen decisivamente en las elecciones.

De tales circunstancias, dice esta teoría, resulta (i) un Estado depredador equiparable a una máquina distribuidora de recursos, premios y castigos, porque es una organización sin restricciones económicas, institucionales y políticas, y carente de principios ético políticos, ya que su funcionamiento gira en torno a los supuestos del egoísmo y la maximización; (ii) un aparato dominado por grupos de interés que les otorga privilegios a cambio de su apoyo económico y político, que da entrada a grupos que no disputan su poder a actividades generadoras de rentas o que concede favores a aquellos grupos que pueden poner en peligro la estabilidad del sistema político.

¹²⁶ Ayala Espino, José, *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, op. cit. Nota 6, p. 273.

Esta teoría no refleja cabalmente la realidad de todos los servidores públicos y del Estado, pues algunos no sólo persiguen riqueza sino, además y en buen número de casos, credibilidad para preservar y legitimar su permanencia en el poder. Y respecto del Estado, es innegable que la búsqueda de la renta tiene consecuencias negativas para la eficiencia económica y sobre todo para el bienestar social, pero el rentismo no es el único indicador para evaluar la intervención estatal en la economía, porque el Estado puede introducir mejoras en la eficiencia.

La teoría de las elecciones

Esta teoría nos ayuda a determinar con gran precisión que no hay límites infranqueables entre la economía y la política, mercados y gobierno o entre economistas y juristas, por tanto, tampoco se deben limitar las investigaciones al comportamiento de personas dentro de los mercados y a las actividades de comprar y vender en sí mismas. Es por ello que “[l]a teoría de la elección pública se estudia no sólo porque contribuye a comprender la naturaleza de los procesos democráticos, sino también porque ayuda a evaluar de una forma realista las virtudes y los defectos de la acción colectiva”¹²⁷.

La teoría de las elecciones trata de entender de forma realista a las economías modernas como parte importante del análisis a las acciones colectivas, pues tiene presentes las fallas del mercado, pero sin desconocer las fallas del Estado. Es decir, la teoría comprende el ciclo económico y de igual forma el político que funcionan de manera diferente, ya que el sector privado expresa sus apetencias mediante lo que en esta teoría se designa como votos monetarios por los bienes y servicios que esperan del gobierno,

¹²⁷ Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William D., *Economía*, México, Mc Graw-Hill, 1986, p. 861.

en tanto que en la esfera política se emiten votos reales para elegir a los representantes políticos y para articular las demandas colectivas.

De aquí que esta teoría se ocupe de la transformación de las preferencias de los consumidores, a través del mecanismo político, en acciones colectivas sujetas a distintas reglas de votación mediante las cuales se agregan las preferencias individuales a decisiones colectivas y, además, estime que este tipo de sistema sea la contrapartida política de la competencia perfecta, pero con defectos en la práctica como es su complejidad y el tiempo que se requiere para su funcionamiento, además de requerir de un gran esfuerzo de persuasión para convencer a todos los escépticos.

Debido a estos problemas, explica la teoría de las elecciones, numerosas constituciones y regímenes se basan en el principio de la mayoría, que no garantiza la mejora en el sentido de Pareto porque las preferencias de la mayoría pueden empeorar el bienestar de un grupo de votantes, además de que puede conducir a una tiranía de la mayoría que puede imponer su voluntad política sobre las minorías mediante la discriminación, la distribución de la renta o incluso la esclavitud; tiranía que puede evitarse si se utiliza el criterio de la unanimidad o la utilización de super mayorías con el fin de proteger a las minorías.

Otro caso ligado al principio de la mayoría es el del llamado voto bisagra que se presenta en los casos en los que hay sólo dos candidatos y un mismo tema de debate y con el que gana el candidato que logre situarse en el centro, en una postura atractiva para obtener, no sólo los votos que pueden ubicarse en la postura extrema con la que más simpatice el candidato, sino también los del centro, obteniendo de este modo la mayoría. Este modelo de las elecciones políticas, señala Edmund S. Phelps, aclara por qué en un sistema bipartidista los partidos políticos no son radicalmente diferentes y por qué cuando un partido pierde la mayoría parlamentaria y el poder, raras

veces tiene lugar un cambio radical. En particular, explica en alguna medida el modo en que las sociedades democráticas determinan la redistribución de la renta de los más ricos a los más pobres.

Pero además el principio mayoritario puede generar otros defectos, como lo demostró Kenneth Arrow¹²⁸, ya que de la regla de la mayoría se pueden derivar, de hecho, ciclos en sus decisiones que pueden conducir a la paradoja del voto que se observa cuando ningún programa puede obtener la mayoría frente a todos los demás. De sus investigaciones Arrow concluye que no existe ningún sistema de votación basada en el criterio de la mayoría que garantice la eficiencia, respete las preferencias individuales y no dependa del orden del día. En otras palabras, nunca se ha diseñado un sistema de votación –y Arrow demostró que es imposible encontrar alguno– que pueda garantizar que la votación por mayoría será coherente y que llevará a la sociedad a su frontera de posibilidades de utilidad.

Ante tal panorama, en los parlamentos, la convicción de las opiniones se puede expresar mediante la conducta conocida como negociación del voto, que consiste en el comercio explícito o implícito del voto que, en algunos casos, puede mejorar los resultados sin descartar que estos puedan ser adversos, pues la negociación del voto puede terminar siendo un sistema redistributivo, en el que la coalición ganadora adopta una mala propuesta inicial y la recarga de suficientes disposiciones para que atraiga a los grupos de intereses especiales, hasta que consigue una sólida mayoría para un desastre legislativo.

¹²⁸ Ibidem., pp. 859 y ss.

1.4. Funciones económicas del Estado.

Como es posible advertir en el apartado anterior la opinión de los teóricos de la economía es variable respecto del papel que juega el Estado en la actividad económica en tanto que, como se ha comentado, la teoría clásica y la ortodoxia neoclásica han pugnado por minimizarlo o de plano excluirlo, argumentando de que se trata de una variable exógena, aunque sin lograr su exclusión inclusive para el desarrollo de los negocios o del propio mercado y en las relaciones que existen entre los agentes económicos, como lo han afirmado los teóricos heterodoxos keynesianos y poskeynesianos, del institucionalismo, del neoinstitucionalismo y de la economía pública. En este sentido es que Musgrave-Musgrave señala que “[...] *el mecanismo del mercado por sí sólo no puede realizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos*”¹²⁹. Y no sólo eso, sino incluso, como ha quedado dicho, el Estado históricamente se ha destacado como promotor activo del mercado, en particular en los países de desarrollo tardío, como es el nuestro, en los que creó la clase capitalista y las diversas instituciones que la acompañan y, desde finales del siglo XIX, vio ampliadas sus funciones económicas.

Esto es así porque los fines del Estado, que son los de la sociedad, no se agotan en aquellos determinados bajo una visión aislada o economicista¹³⁰,

¹²⁹ Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, Madrid, Mc Graw Hill, 1992, p. 6.

¹³⁰ “En el término economicismo incluyó a aquellas doctrinas económicas y economistas con las siguientes características:

1) Creen firmemente en los modelos matemáticos y piensan que sus modelos representan la esencia del mundo real. Al confundir el modelo con el mundo real, cometen lo que Umberto Eco denomina falacia referencial, es decir, la confusión entre el signo y lo real. El problema no es el uso de modelos, sino el dogmatismo sobre ellos.

2) Piensan que todos los seres humanos actúan en términos racionales, es decir, que cuentan con plena información y de ella deducen posiciones que maximizan sus intereses (como consumidores o como productores). De esta manera, no toman en cuenta el hecho de que nadie dispone de información total, de que los cálculos de “racionalidad” (tal como

pues trascienden esa esfera ya que abarcan diversos ámbitos de naturaleza compleja, íntimamente relacionados entre sí, cuando el ente estatal realiza las diversas funciones y cometidos que debe cumplir, pues “[...] *en la vida del Estado, tiene que haber determinadas manifestaciones de actividad imprescindibles, que no pueden faltar, pues si desaparecen, si faltan, se destruye la vida misma del Estado, pues a través de esas funciones, por medio de esa actividad, es como el organismo político puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican*”¹³¹. Se trata de las conocidas funciones jurídico políticas de legislar, administrar y juzgar encargadas a bien definidos órganos dotados de competencia constitucional, cuyo estudio se privilegia en la formación del jurista, en un esquema de división-colaboración de funciones con el que se ha pretendido evitar su centralización y concentración en un solo órgano, que ha sido fruto de una larga evolución histórica en la que encontramos su explicación y justificación; mismas estrechamente relacionadas con las funciones

ellos los definen) no son posibles y de que, en la acción del hombre, intervienen los hábitos y costumbres, así como sus pasiones.

3) Creen que el mercado es un centro de integración comercial tan eficaz que si se le deja libre de cualquier traba conduce al “equilibrio general”, es decir, una situación en la que todos los “agentes” del mercado logran sus propósitos, las fuerzas iniciales se anulan entre sí y, tanto consumidores como productores, se encuentran en una situación óptima que es la mejor posible, dados los recursos iniciales de cada “agente”.

4) Piensan que la mejor situación de una moneda es cuando esta es “neutra”, es decir, cuando sólo juega un papel de facilitar el intercambio, pero no tiene ninguna influencia ni en la formación de precios ni en las decisiones de los “agentes”.

5) Suponen que los factores políticos y las otras interacciones sociales no presentes en sus modelos, no son elementos importantes que se deban tomar en cuenta.

No todos los economicistas cumplen con las cinco condiciones anteriores; muchos economicistas de tipo clásico, keynesiano o marxista responden principalmente a la primera y a la última. Los economicistas neoclásicos son los que cubren las cinco condiciones. Debe notarse que no todos los economicistas son neoliberales, aunque todos los neoliberales son economicistas.

El hecho fundamental del economicismo es que olvida al ser humano tal cual es y elimina las relaciones culturales, sociales y políticas en las cuales se encuentra inmerso. Es, generalmente, un hombre engreído y dogmático, pues está convencido de ser el poseedor de la verdad absoluta. Los errores del economicismo en sus distintas vertientes, han generado crisis, hambrunas, miserias y muerte a un grado que, en ocasiones, alcanza el genocidio. En México lo padecemos y sus errores han costado muy caros a nuestra sociedad.” Castaingts Teillery, Juan, “*Así vamos ... Argentina: crimen de economicistas*”, en *El Financiero*, año XXI, núm. 5952, México, 10 de enero de 2002, p. 27.

¹³¹ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1999, p. 391.

económicas estatales en una perspectiva ius económica, sobre las que, como es claro, mucho se ha discutido sobre su alcance y límites, sin llegar a conclusiones definitivas, y de las que nos ocuparemos en este apartado.

En expresión de Carré de Malberg¹³², las funciones estatales implican las diversas actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio de la potestad o poder estatal, funciones que son múltiples y que se realizan a través de los diversos órganos con que cuenta el Estado y están encaminadas a la realización de diversos fines como el bienestar general, la justicia social o el interés público. Lo anterior sin dejar de considerar además que las actividades estatales pueden tener, en su complejidad, naturaleza jurídica, política y social y no sólo económica o estar permeadas de múltiples matices que en ocasiones impiden determinar a qué ámbito de esa diversidad corresponden, o si sólo se trata de las atribuciones o cometidos que hace, en algunos casos, confusa la determinación de qué constituye cada una de las actividades fácticas del Estado.

Por otra parte, habría que agregar, que

[...] los individuos contribuyen a la defensa y al progreso del Estado, no por el Estado en sí mismo, concebido como un ser abstracto con fines propios y extraños a los fines individuales, sino por el Estado como organización de la que forman parte, en el seno de la cual viven y cuya salvaguarda y fortalecimiento redundan de manera necesaria en el bienestar de la generación de los hombres presentes y de las generaciones sucesivas.¹³³

1.4.1. Funciones convencionales.

Fuera de las consideraciones anteriores teóricos de la economía clásica y neoclásica, desde la ortodoxia económica han asignado, de entrada y por

¹³² Carré de Malberg, Raymond, *Teoría General del Estado*, México, Facultad de Derecho de la UNAM - Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 249 y ss.

¹³³ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, op. cit. Nota 131, p. 450.

regla general, tres restringidas funciones al Estado, que giran en torno al principio individualista de garantizar los derechos de libertad y propiedad privada, administrar justicia y proveer seguridad militar. Jorge Jellinek¹³⁴ atribuye estas funciones al Estado del liberalismo que se presentaba a los ojos de los hombres como un ente extraordinariamente pobre y débil, que debía: defender a la comunidad de los ataques del exterior, asegurar la paz en el interior y administrar justicia, y frente a este Estado un máximo de libertad para los hombres.

Estas funciones clásicas no son otra cosa que la concepción liberal del Estado visto como un árbitro situado en el centro de los intereses competitivos para mantener las reglas que hacen posible “una vida social ordenada”, concepción en la que es palpable que la “[...] *doctrina de Locke llega a ejercer un grande influjo en el liberalismo económico de los fisiócratas y en el sistema industrial de A. Smith* [...]”¹³⁵.

A diferencia de la ortodoxia la heterodoxia económica, con una visión más amplia y diferentes matices pondera, por ejemplo, en términos de Musgrave-

¹³⁴ Al referirse a las teorías de los fines del Estado Jellinek considera que “[...] las teorías expansivas no han hallado una medida interna para la limitación de la actividad del Estado, en cambio las doctrinas limitativas adolecen del defecto en todas sus manifestaciones de ser demasiado mezquinas cuando se trata de los fines del mismo; en las primeras el individuo es sacrificado al Estado; en las segundas el Estado al individuo. Su carácter meramente especulativo se prueba al advertir que un Estado cuya función se limitase exclusivamente a proteger el derecho ni ha existido nunca ni puede existir, [...]”. Jellinek, Jorge, *Teoría General del Estado*, México, Continental, S. A., 1958, p. 202.

¹³⁵ Jellinek, Jorge, *Teoría General del Estado*, op. cit. Nota 134, p. 201. Véase también Ávalos Tenorio, Gerardo, *Leviatán y Behemoth. Figuras de la idea del Estado*, op. cit., Nota 119, pp. 21 y 22. “Especialmente el nuevo contractualismo de John Locke buscó en la figura de la convención una novedosa forma de encuentro entre el individuo libre y el Estado. Ahora, el Estado limitado seguía considerándose como una comunidad, pero su función práctica se reducía a la garantía de la propiedad. De hecho, en la obra de Locke esta ambigüedad es patente: mientras por un lado todos los hombres forman parte del Estado (entendido como comunidad), por el otro, sólo los propietarios tenían derechos políticos [...] Mientras que en el “Estado-comunidad” la libertad es despliegue racional de la voluntad, en el “Estado-aparato institucional”, la libertad es ausencia de constricción y de obstáculos. Especialmente significa la oposición del individuo libre al poder del Estado. Este último se subordina así a la libertad del individuo. He ahí la clave de la oposición del liberalismo, sobre todo de aquel posterior a la Revolución francesa de 1789 [...]”

Musgrave, entre otras, como funciones que el sector público debe llevar a cabo, las siguientes:

1. La provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada *función de asignación* de la política presupuestaria...
2. El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de distribución, aquí denominado *función de distribución*.
3. La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Nos referimos a todos estos objetivos como *función de estabilización*.¹³⁶

En tanto no existe un criterio unánime en cuanto a las funciones económicas sustantivas a cargo del Estado, pues varían de acuerdo con la perspectiva teórica que oriente su actuar, señalaremos las cinco que se describen a continuación, que estimamos dan dimensión adecuada al importante papel que juega el Estado, no solo en la actividad económica en general y en la vida social, sino inclusive y de manera específica respecto del mercado mismo.

Función de asignación de recursos

Esta función económica del Estado comprende la asignación de los bienes que se consideren como públicos o sociales, que no pueden proveerse por el sistema de mercado o sea entre productores y consumidores, y aquellos considerados como privados para los que el mercado como sistema de provisión se encuentra bien adaptado, porque la modalidad privada de la propiedad permite la circulación de los bienes en un sistema de intercambio de exclusividades.

¹³⁶ Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B., *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, op. cit. Nota 129, pp. 7 y ss.

El derecho de propiedad privada hace efectivo el principio de rivalidad entre el propietario y el otro. Este principio, simple y esencial, es el que permite la realización de otro principio clásico de la economía de mercado: la competitividad. El mecanismo de mercado así conceptualizado está bien adaptado a la provisión de bienes privados porque se basa en el intercambio y éste se puede producir únicamente cuando existe un título exclusivo de la propiedad que se va a intercambiar. En este mecanismo la aplicación del principio de exclusión tiende a ser una solución eficiente.

Por el contrario, cuando hablamos de bienes sociales, que pueden ser nacionales o locales, se sigue una lógica diferente ya que la referencia es para la propiedad en la que no rige el principio de rivalidad, pues

[...] la participación de una persona en los beneficios no reduce los que están disponibles para los demás. Esto tiene importantes implicaciones respecto a cómo se comportan los consumidores y se proveen los dos tipos de bienes [...] en lo que se refiere a los bienes sociales [...] sería ineficaz excluir a un consumidor de la participación en los beneficios, ya que esta participación no reduce el consumo de otro. Por tanto, la aplicación de la exclusión no sería deseable, incluso cuando fuera fácilmente realizable. En estas condiciones, los beneficios de los bienes públicos no se transforman en derechos de propiedad de individuos concretos, y el mercado no puede funcionar.¹³⁷

Así, la exclusividad en los bienes públicos es inaplicable y el derecho de propiedad se hace “ambiguo”, lo que impide una transacción y circulación de los mismos igual a la de los bienes privados, por lo que el Estado necesariamente debe ocuparse de la provisión de este tipo de bienes, para mejorar la asignación de recursos.

La distinción entre bienes públicos y privados es, por tanto, la que produce los diferentes comportamientos, tanto en los consumidores, como en los productores, que hace necesaria la intervención estatal para subsanar las deficiencias del mercado que no se interesaría en la producción de bienes que no permitieran la explotación plena del beneficio para la obtención de

¹³⁷ *Ibidem*, p. 8.

la ganancia, pues se hace inaplicable el principio de competitividad respecto de los bienes sociales en la medida que pueden implicar más costos que beneficios económicos. Y no sólo eso, pues a este supuesto habría que agregar que la intervención estatal puede darse inclusive en la provisión de algunos bienes sociales donde “el consumo es rival”, de modo que sería adecuada la exclusión como sucede, según González Uribe, en el caso del Estado social de bienestar¹³⁸.

Pero la provisión de bienes sociales implica, por una parte, los costos que el consumidor puede no estar dispuesto a pagar, en la medida que no constituyen un beneficio exclusivo, adoptando la cómoda posición de simple receptor del beneficio dejando a otros las cargas y, por la otra, el problema de cómo debe determinarse la clase y cantidad de los bienes sociales que el Estado ha de proporcionar y de cómo valora los beneficios el que los recibe.

Para la solución a estas cuestiones el Estado acude a la función impositiva pero también recurre al proceso político, esencialmente al proceso electoral como sustituto del mecanismo de mercado, porque

[...] la toma de decisiones de los electores se transforma en un sustituto de la revelación de preferencias mediante el mercado y la obtención en las participaciones en el coste que se decidan deben ser aplicadas por la vía del sistema fiscal [pero como] los resultados de la votación no complacerán a todas las personas [...] sólo se puede esperar que se aproximen a una solución eficiente.¹³⁹

¹³⁸ Una concepción que podría identificarse con la misma finalidad de búsqueda del bienestar aparece en el siglo pasado y se desarrolla en las políticas del llamado “Estado social de bienestar” (*Welfare State*). Este Estado, de tendencia intervencionista y socialista, considera como misión suya la de cuidar directamente, mediante una amplia planificación y control de la cooperación social, de todas las necesidades existenciales de sus miembros. Para ello, contando con un vasto y bien organizado sistema de seguridad social, los protege en todas las eventualidades de la vida y les proporciona la ayuda que necesitan en caso de cualquier riesgo o accidente. Esta es la fórmula más moderna para la realización de esa concepción doctrinal tan antigua del Estado como asociación para el bienestar y felicidad de los individuos. González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Porrúa, México, 2010, p. 244.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 9.

para determinar la clase y cantidad de un bien social que debería suministrarse y cuánto se debería pedir que pagara un consumidor, ya que el proceso electoral permite la identificación del votante con el proyecto del votado.

La asignación de recursos puede entonces mejorar mediante la intervención estatal, por ejemplo, regulando la operación de los monopolios, produciendo o proveyendo bienes públicos mediante empresas públicas, obra pública o corrigiendo externalidades negativas a través de impuestos y regulaciones.

Función de distribución

Esta función económica del Estado hace referencia a una acción aplicada a los conceptos de renta y de riqueza, cuyos aspectos distributivos son un importante punto de controversia en el debate presupuestario y por consecuencia en la determinación de las políticas de ingreso y de gasto públicos.

Para abordar esta función de distribución el Estado debe analizar la medida en que las condiciones de los distintos factores u agentes económicos se encuentran relacionados entre sí, es decir, de qué manera el sistema de mercado establece una relación de tipo “balanza” entre los diferentes agentes, donde se presupone una inclinación determinada, pues el reparto de la renta y la riqueza depende, en ausencia de medidas de política para ajustar la distribución, tanto de la distribución de las dotaciones de factores, incluyendo las capacidades individuales de generar ingresos, como de la propiedad de la riqueza acumulada o heredada. Por tanto, la distribución de la renta entre las personas depende de estas dotaciones y de los precios que consiguen en el mercado. De ahí que la distribución mediante el mercado supone un grado sustancial de desigualdad, especialmente en la distribución de la renta del capital.

Estas consideraciones implican hablar de justicia distributiva, que ha sido ignorada en pro del crecimiento macroeconómico, porque para la sociedad puede no ajustarse a lo que se considere una distribución justa. La distribución tanto de la riqueza como de la renta se encuentra determinada por una concepción ideológica de mercado que pone poca atención en la equidad del proceso, ya que

Aunque la regla de “alguien gana y ninguno pierde” ha servido bien para la evaluación de la eficiencia de los mercados y de determinados aspectos de la política pública, contribuye poco a la resolución de las cuestiones sociales básicas acerca de la distribución justa. [porque] entraña consideraciones de filosofía social y juicios de valor.¹⁴⁰

Los filósofos consideran diversas respuestas a esta cuestión que con mayor detalle se verán en capítulos posteriores.

Por ahora es conveniente no pasar por alto que las condiciones reales de la vida social demuestran que mientras algunos acumulan riqueza, otros se encuentran cada vez más pobres (óptimo de Pareto). Ante tales circunstancias, es más clara la necesaria intervención estatal, por ejemplo, vía presupuestaria, para establecer una redistribución de la riqueza y de la renta que tienda cada vez más a lo que la sociedad considera como equitativo y justo para preservar la paz social.

Así, el Estado puede promover la redistribución del ingreso por razones, tanto de eficiencia, como de justicia social. Esta función va más lejos de los mecanismos fiscales tradicionales que han procurado compensar a los grupos menos favorecidos. El Estado no sólo invoca una razón ética, ciertamente relevante, sino también argumenta a favor de la justicia social, para preservar la gobernabilidad de la economía.¹⁴¹

Es así como el Estado por vía de los impuestos y las subvenciones, además de la designación de los rubros sociales en los que se enmarcarán las

¹⁴⁰ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, op. cit. Nota 138, p. 12.

¹⁴¹ Ayala Espino, José, *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, op. cit., Nota 6, p. 57.

erogaciones del erario público, lleva a cabo la función de distribución, tanto de la riqueza, como de la renta, con miras a un criterio más equitativo, aunque sea en el sentido del primer párrafo del artículo 25 constitucional.

Estas consideraciones distributivas se convierten así en una importante cuestión de política pública y obligan, en el debate presupuestario actual, a poner el acento en la prevención y combate de la pobreza, situando lo que se considera un mínimo tolerable en el escalón inferior, en vez de poner un techo en la parte superior, como era la preocupación en tiempos anteriores y esto, sin lugar a duda, incide de manera importante en el diseño de la estructura impositiva.

Función de estabilización y pleno empleo

Esta función empleo apunta a objetivos de carácter macroeconómico en los que también tiene que ver la intervención estatal, tales como el nivel de empleo, la estabilidad del nivel de precios, la solidez de las cuentas exteriores y una aceptable tasa de crecimiento económico, entre otros, que no se producen de manera automática pues exigen la dirección de la política pública. Precisemos que el mercado a pesar de que se diga que tiene capacidad auto regulatoria no conduce al equilibrio de la oferta y la demanda agregadas.

En el proceso económico debe existir estabilidad para lograr su adecuado desarrollo en tanto que el orden que con las tesis liberales, como hemos visto en páginas anteriores, se suponía auto regulado por el propio mercado mediante la ley de la oferta y la demanda, demostró, en la práctica, ser inalcanzable sin la intervención estatal, en la medida en que depende de factores tan complejos e incontrolables por el mercado que pueden conducir a importantes fluctuaciones y a la inestabilidad, con fenómenos como una

alta tasa de desempleo o el alza indiscriminada de los precios que se pueden transmitir de un país a otro, complicando el problema.

Las complejas combinaciones y los supuestos de interrelación y dependencia entre las variables macroeconómicas y las decisiones de millones de productores y consumidores, así como de factores que en éstas influyen, hacen por tanto determinante la intervención estatal para evitar desequilibrios y corregir fallas macroeconómicas mediante políticas públicas que incluyan medidas fiscales y monetarias, con el adecuado sustento jurídico. El mercado no es un mecanismo adecuado para la coordinación macroeconómica lo cual justifica a plenitud que el Estado intervenga de manera permanente en la economía.

En efecto, las políticas públicas como la fiscal y la monetaria son los instrumentos de estabilización que se han utilizado en nuestro país, por cierto, no con buenos resultados para las mayorías; la primera, porque se incide de manera importante en la demanda efectiva de los consumidores, ya que tras la determinación impositiva se define el aumento o detrimento de la renta de cada sujeto, lo que producirá diferencias en la capacidad adquisitiva y en la demanda de los bienes. Y, la segunda, debido a que las decisiones respecto de la oferta monetaria repercuten en la liquidez que tienen los consumidores y, por tanto, también en el aumento o disminución de la demanda; y porque el mercado, cuando funciona bien, puede ser confiable para determinar la asignación de recursos entre los bienes privados, pero no puede por sí solo regular adecuadamente una oferta monetaria compatible con la estabilidad económica. *“Por consiguiente, la oferta monetaria debe ser controlada por la autoridad monetaria central y ajustarse a las necesidades de la economía en términos tanto de la*

estabilidad a corto plazo como del crecimiento a largo plazo [...]”¹⁴², y siempre en procura del bienestar de la sociedad en general.

Por tanto, ambas políticas deben armonizarse para lograr la mejor combinación que dependerá de la necesidad de administración de la demanda agregada y de la mezcla monetaria deseada. Esto es: pueden darse diferentes combinaciones de las políticas fiscal y monetaria para lograr o mantener la estabilidad económica y el control de la inflación, aunque con resultados y efectos distintos.

Promoción del crecimiento económico

Es indudable que el desarrollo económico no depende únicamente de las transacciones económicas realizadas en el mercado, sino también y en gran medida de los bienes y servicios, de las leyes y las normas, de la educación, del bienestar social y de la infraestructura que de común proporciona el Estado, lo anterior a pesar de la idea imperante en siglos pasados y en los más de treinta años recientes de neoliberalismo, de que el Estado no debía intervenir en la economía o hacerlo lo menos posible, periodo en el que sus funciones económicas se fueron incrementando hasta llegar al Estado de bienestar o a la economía mixta muy fortalecida a mediados del siglo XX, tanto en América, como en Europa, entre ellas la de promoción del crecimiento económico que se relaciona con las otras cuatro funciones que se analizan en este apartado.

¹⁴² Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B., *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, op. cit. Nota 129, p. 15.

Función de regulación económica

Esta función queda implícita en las atribuidas al Estado por Musgrave, que no la trata de manera específica en la medida que intenta referirse a las funciones relacionadas con la política presupuestaria; sin embargo, se encuentra implícita, debido a que es la norma jurídica la que faculta al Estado a realizar todas las políticas públicas que en todo caso deben estar sustentada en la ley. Esta función de regulación reviste gran importancia debido a que constituye en sí misma un instrumento de dirección económica que se hace efectiva mediante la política financiera, la legislación y la creación de instituciones públicas.

El Estado al ser el titular del monopolio del poder legítimo, es el único que puede establecer un sistema de regulación y control que genere la información y asuma los costos sociales de administrar el sistema, porque es el único que puede imponer las normas jurídicas, las reglas que regirán en su ámbito territorial, será él quien determine las guías de acción, incluso en el ámbito económico, para lograr sus fines que en sí deben ser los de la sociedad, por razones de justificación ética del mismo ente estatal. El Estado determina las pautas a seguir en el proceso económico mediante legislación sobre finanzas públicas, regulación de mercados financieros, protección al consumo y a la salud, seguridad en el trabajo, entre otras.

Así, el Estado al promulgar las leyes y vigilar su cumplimiento realiza las funciones jurídico-políticas y aquellas en aspectos económicos, públicos y privados, estrechamente vinculadas creando confianza y mayor certidumbre para el intercambio entre los distintos agentes y mercados. Desde esta perspectiva González Uribe¹⁴³ señala que el Estado es responsable del orden, la justicia y el bien [público] de la sociedad que le está encomendada.

¹⁴³ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, op. cit. Nota 138, p. 371.

Para ello debe crear y mantener al día un ordenamiento jurídico justo y eficaz: legislar; proveer, por medio de decretos y servicios públicos, a la atención de las necesidades de la colectividad: administrar; y resolver pacíficamente, y conforme a Derecho los conflictos de intereses que puedan surgir y declarar cuál es la norma aplicable en caso de duda: juzgar. Y todo ello dentro de esa tarea compleja, multifacética, que es el arte de gobernar.

En el ejercicio de las funciones de ius economía y

En medio de la multiplicidad de relaciones sociales, el Estado conserva una unidad *real* de decisión y acción [...] una *unidad dinámica de orden*, que se integra por la cooperación social de los hombres que persiguen un fin común, y que están ligados entre sí por vínculos de solidaridad geográfica, étnica, lingüística, religiosa, cultural y económica.¹⁴⁴

No en vano

[...] el Estado atiende al bien público por medio de la *coordinación* de las actividades de los individuos y grupos, a fin de evitar la dispersión y anarquía de los esfuerzos, y también la competencia desenfrenada, y a veces desleal, en el campo económico. En un régimen de libertad en el que la iniciativa privada puede manifestarse espontáneamente y sin trabas, es fácil que sobrevenga un desorden que puede ser dañoso para todos [...] Hace falta *planeación*, por parte de una autoridad superior, que jerarquice los bienes, valores y necesidades, y distribuya y coordine racionalmente el trabajo de todos. Y eso es lo que toca hacer al Estado. ¹⁴⁵

1.4.2. Funciones ampliadas.

Además de estas funciones económicas convencionales el Estado tiene otras funciones de igual naturaleza consideradas como ampliadas, estrechamente vinculadas a las convencionales, que corresponden a un enfoque extendido o ampliado¹⁴⁶ del Estado, en virtud del cual se le atribuyen funciones y objetivos más amplios, que va más allá de los límites convencionales contenidos en los propósitos de legitimidad y justicia social, agregando

¹⁴⁴ Ídem.

¹⁴⁵ Ibidem, p. 300.

¹⁴⁶ Cfr. Ayala Espino, *Límites del Mercado, Límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 1992, p. 31.

actividades productivas directas, de promoción del bienestar social, de pleno empleo y, en general, del desarrollo económico disponiendo de mayor autonomía, y con intervenciones discrecionales, pero sujeto a límites legales y políticos, pues el Estado está obligado a respetar la legalidad y conciliar los intereses de los grupos de interés de presión. *“De acuerdo con el predominio de algunas de las características los Estados ampliados pueden ser de varios tipos, entre otros: del bienestar, desarrollista, intermediario, rentista/depredador, planificador (especializado y profesional), etc.”*¹⁴⁷.

En adición a lo anterior y

Según esta concepción el estado debe ser fuerte y estar dotado con un entramado institucional y de autoridades con capacidad suficiente para sancionar los abusos de confianza de los distintos agentes y crear un clima de cooperación para lograr beneficios mutuos (maximización de utilidades de la burocracia y de los grupos de interés de acuerdo a la cruda concepción de Bentham del cálculo económico), a partir de un referente básico: el contrato, y de un objetivo, la justicia social.¹⁴⁸

Se trata del Estado intervencionista paradigma en el que se apoyaron gobiernos, grupos sociales y partidos políticos para elaborar y aplicar proyectos nacionales de desarrollo económico desde la posguerra propios de las economías mixtas que combinaron los objetivos del bienestar, la empresa pública y el desarrollo con diferentes matices según las características de los países.

1.5. Globalización y neoliberalismo

Como se sabe contra el paradigma del Estado interventor se encauzaron la globalización y la ideología neoliberal que, con intensión reduccionista para el actuar estatal y en favor del mercado, ofrecieron ciertos principios y supuestas ventajas, sobre todo para las economías en desarrollo, concepción teórica que conviene precisar para desmitificar ante el supuesto

¹⁴⁷ Ídem.

¹⁴⁸ Ibidem, p. 31.

de los doctrinarios, afectos a una y otro, que los impulsan porque representan el fin de la historia, cuyos efectos en el caso de México serán materia de análisis en el siguiente capítulo.

1.5.1. Globalización.

El fenómeno de la globalización data de mucho tiempo atrás. “*La globalización de los siglos XX y XXI es la continuación de una larga historia, que se inició con los “grandes descubrimientos” del siglo XVI y que experimentó una gran aceleración -cuyos efectos se siguen sintiendo hasta hoy- con la revolución industrial de fines del siglo XVIII.*”¹⁴⁹. La globalización vinculada a la universalización de un cierto modelo de sociedad de mercado, caracterizado como abierto y privado ha sido, en realidad, un proceso no solo de integración económica en el que desde luego ha centrado su mayor interés, sino también social y política entre países para conformar el mercado mundial. De esta manera, señalan Altvater y Mahnkopf¹⁵⁰, han surgido un espacio económico y un incipiente espacio social que ya no están circunscritos por las fronteras de un estado nacional y a las reglas que en el rigen, y se han creado reglas globales, negociadas en el marco de organizaciones internacionales para el comercio, las relaciones financieras, la comunicación o las inversiones y se han establecido redes políticas globales, foros con actores públicos y privados, como el Foro Económico Mundial de Davos, así como instituciones y procesos de *global governance*, agencias globales de calificación y compañías de abogados que mantienen en forma a la globalización, así como centros de poder geoestratégicos. Esto es, agregan los autores, ha surgido una economía global con una ideología del neoliberalismo disciplinario que le conviene, que ha limitado el espacio

¹⁴⁹ Altvater, Elmar y Mahnkoy, Birgit, *Las Limitaciones de la Globalización. Economía, ecología y política de la globalización*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM - Siglo XXI Editores, 2002, p. 3.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 5 y ss.

de acción política y si bien atiende a la necesidad de expansión del capital, está llevando al sistema capitalista mundial a una profunda crisis social debido a la creciente desigualdad en el mundo y a una crisis de las relaciones sociales con la naturaleza.

Calificada por Carlos M. Vilas¹⁵¹ como un discurso, eufórico y determinista, la globalización se basa en un conjunto reducido de proposiciones simples que se asumen como verdades evidentes que de manera resumida son las siguientes: la globalización es un fenómeno nuevo; se trata de un proceso homogéneo; es un proceso homogeneizador, pues gracias a ella todos seremos, antes o después iguales, y en particular los latinoamericanos seremos iguales en desarrollo, cultura y bienestar a nuestros vecinos del norte y de Europa; la globalización conduce al progreso y al bienestar universal; la globalización de la economía conduce a la globalización de la democracia; la globalización acarrea la desaparición progresiva del Estado, o al menos una pérdida de importancia del mismo. Estas proposiciones en términos de Vilas constituyen el núcleo de lo que llama la ideología de la globalización, mismas que una a una refuta puntualmente en su obra.

El proceso económico global plantea como características, entre otras, conforme a las ideas de Emma Mendoza Bremauntz¹⁵², el aumento relativo del comercio mundial; el financiamiento en la economía global generada por la fusión del capital bancario con el capital industrial; la concentración de capitales cada vez en menos manos; las empresas transnacionales que buscan mano de obra barata, ventajas fiscales o políticas llevando a cabo

¹⁵¹ Vilas, Carlos M., *Seis Ideas Falsas sobre la Globalización. Argumentos desde América Latina para refutar una ideología*, México, III Foro del Ajusco “Globalización Económica y Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, 1996, pp. 70 y 73 y ss. En <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae5/522.pdf>, consultado el 10 de julio de 2017.

¹⁵² Mendoza Bremauntz, Emma, *Curso de Actualización para Profesores de las materias Jurídico-Económicas* (coordinado por el Seminario de la materia), México, Facultad de Derecho de la UNAM, marzo de 2011.

una competencia desigual y sin garantías, frente a las empresas nacionales; la liberación de los mercados para el libre flujo de los capitales y la eliminación de barreras arancelarias y políticas proteccionistas; el desarrollo de mercados y bloques regionales; las presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI, en adelante), del Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio (OMC, en adelante) que han obligado, mediante presiones económicas (deuda externa), a los países pobres al establecimiento de las políticas dictadas por ellos, y la llamada Revolución Tecnológica, que ha generado cambios en el sistema productivo.

Como aspecto relevante en lo político, continúa la autora de referencia, condicionada siempre a la cuestión económica, la progresiva limitación del principio de soberanía del Estado-Nación que ha de reorganizarse para adecuarse a las exigencias del funcionamiento mundial de los mercados, cumpliendo con las directrices impuestas por los organismos económicos internacionales, así como la reducción de la esfera de influencia del Estado nacional y la deslegitimación de lo político como control y guía de lo económico. Y en cuanto a lo social, el impacto económico que ha tenido un desarrollo que no se orienta al fin declarado de que toda la población mundial viva en mejores condiciones, ya que a nivel mundial las diferencias económicas y sociales se han acentuado y se está desarrollando un incremento de la llamada masa marginada que está constituida por los nuevos pobres y la reducción del número de los inmensamente ricos.

1.5.2. Neoliberalismo.

El neoliberalismo afirma que la globalización debe entenderse como una tendencia de pretensión universal de profundizar la economía de mercado que supuestamente la sociedad tiene, aunque no cuenta con antecedentes muy distantes como la globalización, pues surge como un paradigma para renovar al capitalismo a partir de la desarticulación del llamado Estado

benefactor, proceso que tiene lugar en un período de importantes transformaciones mundiales en lo político, pero también de crisis estructurales inducidas o generadas en los años setentas y ochentas.

Según Perry Anderson, el neoliberalismo se constituyó como un movimiento ideológico a nivel internacional, impulsado desde la derecha.

La hegemonía de este programa no se realizó de la noche a la mañana. Llevó más o menos una década, los años '70, [...] Pero al final de la década, en 1979, surgió la oportunidad [de implantarse]. En Inglaterra fue elegido el gobierno Thatcher, el primer régimen [...] empeñado en poner en práctica un programa neoliberal. Un año después, en 1980, Reagan llegó a la presidencia de los Estados Unidos. En 1982, Kohl derrotó al régimen social liberal de Helmut Schmidt en Alemania. En 1983, en Dinamarca, Estado modelo del Bienestar escandinavo, cayó bajo el control de una coalición clara de derecha el gobierno de Schluter.¹⁵³

Y de ahí al resto de Europa y a ciertos países de América Latina, entre ellos el nuestro.

El neoliberalismo, antes que nada, puso en tela de juicio las intervenciones masivas del Estado planificador y del Estado providencia como fundamento justificatorio del Estado mínimo. El neoliberalismo crea las condiciones políticas para la mundialización, pero ésta no es exactamente mundial, ni se da de igual forma en todos los países.

Así, bajo el término neoliberalismo, propuesto por el sociólogo Alexander Rüstow en 1938 para dar idea del retorno al liberalismo clásico del siglo XVII, se han agrupado diversas corrientes de pensamiento que se inclinan a favor de mercados desregulados con exclusión o mínima participación del Estado en la economía. Como doctrina cobra fuerza en la década de 1970 y es la respuesta capitalista a la crisis que afectó la economía mundial en

¹⁵³ Anderson, Perry, "Neoliberalismo: un balance provisorio", en Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.), *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1997, pp. 12 y ss. Detalla con amplitud el avance y evolución neoliberal. En <https://bit.ly/2XwTYKB>

1973 causada por diversos factores como el incremento acelerado de los precios del petróleo.

Solo que, para los neoliberales a diferencia de los liberales que consideraban al mercado como un elemento más de lo social que debe someterse a las leyes derivadas del contrato social,

[...] lo social es una consecuencia del mercado, y el mercado un resultado de los mercados de dinero y de capitales (financiero y bursátil). [...] Según lo anterior, tanto lo económico como lo social se forman independientemente de la acción del Estado, por lo que éste debe ser un mero complemento que se ajusta a los dictados de las normas mercantiles y financieras. Por tanto, entre menos Estado mejor pueden actuar los mercados para configurar lo social, que bajo su libre dominio llegan al *equilibrio general* en el que tanto la generación de bienes y servicios, como los precios y la distribución de este ingreso entre los agentes privados se realizan en términos óptimos. ¹⁵⁴

El neoliberalismo pone el acento en la globalización y ha impuesto numerosas medidas contra el proteccionismo económico, que no necesariamente aplican todas las economías que se ostentan como neoliberales y ha impulsado, la privatización de empresas estatales y de cuanto se pueda privatizar; la circulación de capitales internacionales sin restricción alguna; la apertura indiscriminada en favor de las multinacionales para que inviertan; y la oposición a la planeación, la actividad financiera del Estado y las políticas públicas que no les beneficien, para lograr el crecimiento económico y la acumulación de capital en favor del círculo inversor. Para el neoliberalismo que pregonan los países desarrollados como el modelo a seguir para alcanzar el desarrollo económico, el libre comercio es el objetivo y, por tanto, el Estado no debe controlar los precios de los productos y servicios ya que la ley de la oferta y la demanda es suficiente para regular los precios.

Por lo tanto, la neoliberalización puede ser interpretada bien como un proyecto utópico con la finalidad de realizar un diseño teórico para la reorganización del

¹⁵⁴ Witker Velásquez, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, 10a. ed., México, UNAM, p. 59.

capitalismo internacional, o bien como un proyecto político para restablecer las condiciones para la acumulación de capital y restaurar el poder de las elites económicas.¹⁵⁵

Sin embargo

Un examen más atento de la historia del capitalismo revela [...] una historia muy distinta [ya que], cuando eran países en desarrollo, prácticamente ninguno de los países hoy desarrollados practicaba el libre comercio (ni una política industrial de liberalización como contrapartida doméstica). Lo que hacían era promover sus industrias nacionales mediante aranceles, tasas aduaneras, subsidios y otras medidas. [...] La mayor brecha entre la historia «real» y la historia «imaginaria» de la política comercial es la que se refiere a Gran Bretaña y EE. UU., que [...] en sus estadios iniciales de desarrollo esos dos países fueron de hecho los pioneros y, a menudo, los más ardientes practicantes de medidas comerciales *intervencionistas* y políticas industriales.¹⁵⁶

En el magnífico trabajo que Ha-Joon Chang¹⁵⁷ ha desarrollado se propone desmitificar el libre comercio desde una perspectiva histórica y mostrar la urgente necesidad de un replanteamiento global de ciertas ideas clave, tal y como es nuestro propósito en la presente investigación, pues señala que casi todos los países que son países desarrollados aplicaron activas políticas comerciales intervencionistas e industriales dirigidas a promover, y no solo proteger, hay que dejarlo claro (precisa el autor), las industrias nacientes durante el periodo de despegue y cita como ejemplos a Gran Bretaña como el primer país que usó con éxito una estrategia proteccionista de la industria naciente y a Estados Unidos como el más ardiente practicante de esta política, país al que el eminente historiador económico Paul Bairoch, citado por el autor, llamó el “*país madre y el bastión del proteccionismo moderno*”, hecho poco reconocido en las publicaciones que proceden de ese país.

¹⁵⁵ Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Ediciones Akal, 2011, p. 24.

¹⁵⁶ Chang, Ha-Joon, “*Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio*”, revista *Ensayos de Economía*, Vol. 23, núm. 42 (enero-junio), Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, 2013, p. 28. Trabajo presentado en la conferencia sobre “Globalisation and the Myth of Free Trade” («La mundialización y el mito del libre comercio») celebrada en la New School University de Nueva York, el 18 de abril del 2003.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 33, 36, 38, 48 y 49.

Así, estas naciones, supuestamente cuna de la política de libre comercio fueron los que usaron el proteccionismo en forma muy agresiva por largos periodos para defender su naciente industria y los economistas neoliberales que saben de estos antecedentes intentan evitar la conclusión obvia: el proteccionismo puede ser muy útil para el desarrollo económico. Los países desarrollados predicaron las virtudes del libre comercio cuando alcanzaron la capacidad de competir internacionalmente con otros que habían avanzado antes en su desarrollo industrial.

Por tanto, siguiendo a este autor, se puede concluir que

[...] los países hoy desarrollados están dándole una patada a la escalera por la que subieron, poniendo así la escalera fuera del alcance de los países en desarrollo. Puede aceptarse que esa «patada a la escalera» se haga con buenas intenciones (aunque con mala información). [...] pero] Sean cuales sean las intenciones que haya tras la «patada a la escalera», el hecho es que estas políticas supuestamente adecuadas no han podido generar durante las [tres] décadas pasadas el prometido dinamismo de crecimiento en los países en desarrollo. De hecho, en muchos países en desarrollo el crecimiento simplemente se ha derrumbado.¹⁵⁸

No puede haber una política única que todos obligadamente tengan que utilizar y por tanto los acuerdos comerciales multilaterales deben reescribirse para permitir el uso de medidas de promoción de la industria naciente y los países no desarrollados puedan crecer como de hecho crecieron, durante los años sesenta y setenta, más allá del Consenso de Washington, según el cual los países para generar riqueza y puestos de trabajo deben prescindir de barreras arancelarias y abrir sus economías al mercado mundial.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 52.

1.5.3. Consenso de Washington.

Así, el Consenso de Washington como paquete de medidas de política económica de corte neoliberal, que se propusieron como necesarias para restablecer el crecimiento económico de América Latina y que se aplicó en otras regiones del mundo, se utilizó, después de la crisis económica de los setenta y a partir de los años ochenta, como salida impuesta por las instituciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), principalmente a los países no desarrollados ante el grave problema de su endeudamiento externo, obligándolos a su aplicación como condición vinculada a la financiación concedida por estos organismos.

En efecto, el concepto ideado por John Williamson en un artículo publicado en 1989 intitulado "Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a las reformas de políticas económicas", en el que enunció una serie de medidas de estabilización y ajuste de las economías de Latinoamérica respecto de las cuales determinadas instituciones con sede en Washington como son el propio FMI y el BM, así como el gobierno y la Reserva Federal de Estados Unidos, habían logrado consenso de su necesidad, incluyendo (i) la lucha contra el déficit reduciendo el gasto público; (ii) la reducción de la progresividad impositiva; (iii) la privatización de empresas públicas; (iv) la liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacional; (v) la reducción de las condiciones para la entrada de inversión extranjera, y (vi) la desregulación de los mercados laborales internos, entre otras medidas, mediante programas de ajuste estructural y severas políticas de austeridad implementados durante las décadas de los años ochenta y noventa.

Los principales "dogmas de fe" sobre los que reposa el decálogo, nos dicen Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes Garmendia, son los siguientes:

Sobre el papel del Estado: dado que el sector privado gestiona más eficientemente los recursos que el sector público, los gobiernos deben disminuir al Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión aun cuando se trate de "servicios universales" (como el acceso al agua potable o a la electricidad). El Estado debe ser un mero facilitador de los negocios del sector privado (estabilidad), un regulador ocasional de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y protección del medio ambiente) y un garante de la paz social (gobernanza).

Sobre las ventajas de la globalización: las economías de los países deben internacionalizarse a toda costa. Hay que abrir fronteras al capital, atraer el máximo de inversión extranjera, tratar que la producción doméstica salga al exterior y las empresas extranjeras se instalen en territorio nacional. En una palabra, hay que transnacionalizarse. La extranjerización de las economías, lejos de ser un problema para los países empobrecidos, los capitalizará al tiempo que se les suministrará la tecnología de la que carecen.

Sobre la distribución: la presencia de los polos de desarrollo y de las élites prósperas desencadenará un proceso de "cascada de riquezas" desde estos polos hasta las clases menos favorecidas. ¹⁵⁹

De fondo, la ortodoxia impuso y sigue imponiendo: (i) la vuelta al mercado como principal mecanismo para la asignación de recursos en la economía; (ii) la instauración del sector privado como motor de la economía y la disminución o retiro del sector público en la economía; (iii) la liberalización de mercados y la apertura como estrategia fundamental de inserción en la economía mundial; así como la negación de una economía del desarrollo, mediante la utilización de un único análisis y aplicación de recetas universalistas para todas las economías con independencia de su nivel de desarrollo y su contexto particular (una misma medicina para todos los pacientes). Esto es, se puso en marcha el proceso de liberalización de las economías y de desarticulación del Estado de bienestar a partir de entonces que era, en realidad el fin perseguido por el capital.

¹⁵⁹ Martínez Rangel, Rubi y Soto Reyes Garmendia, Ernesto, "El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina", Revista Política y Cultura, núm. 37, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, 2012, pp. 11 y 12. Véase también Llistar, David, et al., *El Consenso de Washington una década después*, en Ramos, Laura (coord.), *El fracaso del Consenso de Washington: la caída de su mejor alumna, Argentina*, Barcelona, Icaria, 2003, p. 12.

Tanto los paquetes de políticas como sus instituciones promotoras, han sido objeto de innumerables y consistentes críticas por sus múltiples y dañinos efectos que han desembocado en el incremento de la pobreza sobre los sectores más numerosos y vulnerables de la sociedad pero, además, por los escasos resultados de sus reformas relativas a sus objetivos centrales como el de estimular la actividad económica. Las operaciones de rescate a la banca y de ciertos sectores privados, mostraban lo inapropiado e inequitativo de la desregulación y liberalización de mercados a ultranza. Se privatizaban las ganancias y los beneficios, favoreciendo la acumulación, y se socializaban las pérdidas.

Así la crisis financiera que más bien se tornaba en estructural, y la consiguiente recesión económica, se interpretó como una crisis fiscal por los gobiernos de diversos países, primero de la periferia europea y después de Latinoamérica, con grave deterioro de los sistemas de protección social y, en general, sobre las condiciones de vida de los sectores sociales mayoritarios, con un amplio descontento y rechazo popular, en un contexto en el que los países que no siguieron dócilmente las propuestas del Consenso de Washington, obtuvieron mejores resultados económicos, como son los casos de Corea del Sur y China.

Las políticas del Consenso de Washington o de primera generación no lograron los resultados ofrecidos, ya que el crecimiento económico fue inferior a lo previsto y la mejora en el nivel de vida de la población fue prácticamente inexistente y, por el contrario, se incrementó la pobreza y la creciente desigualdad en la distribución del ingreso que se acumuló en unas cuantas manos.

Las críticas al Consenso de Washington surgieron no solo de la academia, sino también de importantes sectores de la sociedad y del medio político de numerosos países, inclusive de algunas agencias de Naciones Unidas

cuestionando, con gran fuerza argumentativa, a mediados de los noventa, los programas neoliberales y pugnando por la suspensión o modificación de las medidas de política económica del Consenso de Washington, que solo representan los intereses de los países altamente desarrollados. Se criticaba, sobre todo, el dogmatismo de mercado y las recetas universalistas neoliberales, en sí mismos y por sus resultados.

1.5.4. Post-Consenso de Washington.

Esas críticas y el malestar general¹⁶⁰ contribuyeron a la integración del llamado Post-Consenso de Washington, con el que el mismo Williamson procuró, en 1993, matizar los diez grupos de medidas iniciales, en su artículo *La democracia y el Consenso de Washington*, en el que reiteró la necesidad de un consenso y pretendió ajustar el alcance de los diez puntos iniciales, tras evaluar las fallas de sus recetas universalistas que no tomaron en cuenta la diversidad de estructuras económicas de los países en desarrollo. Esto no significa que los primeros diez puntos se hubieran eliminado a pesar de sus nocivos resultados, ya que ahora las medidas del Consenso de Washington se integrarían por veinte medidas de política económica encaminadas a desarrollar las condiciones necesarias para lograr el crecimiento económico latinoamericano. Lo esencial o sea la imposición del mercado a ultranza continuaba, por mucho que se hiciera referencia a la seguridad social y a la reducción de la pobreza, pues a las instituciones la ortodoxia solo les atribuye fundamentalmente la función de regulación.

¹⁶⁰ Como es sabido, Williamson ha renegado de quienes han identificado Consenso con neoliberalismo, insistiendo en que él en ningún caso defendió la, por otra parte posible, versión neoliberal del Consenso, basada en el fundamentalismo del mercado. Así, en los últimos años, Williamson ha señalado en varias ocasiones que lo que él propugnaba era la disciplina macroeconómica, las privatizaciones, la economía de mercado y el libre comercio, pero en ningún caso el monetarismo y la Economía de la oferta, los impuestos muy bajos, un Estado minimalista y la libre circulación de capitales. Véanse Kuczynski, Pedro Pablo y Williamson, John, *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2003.

Así, John Williamson planteaba en 1998 los supuestos de lo que se conocería como el Post Consenso de Washington con un nuevo listado de prioridades, algunas muy similares a las del propio Consenso de Washington: incremento del ahorro mediante la instauración de la disciplina fiscal; reinversión del gasto público en programa de bienes sociales bien elaborados; reforma del sistema tributario que introduzca, entre otras cosas, un impuesto sobre el uso de la tierra que tenga en cuenta consideraciones ecológicas; consolidación de la banca; mantenimiento de un tipo de cambio competitivo que destierre los tipos de cambio flotante o su uso como ancla nominal; continuación de la liberalización del comercio interregional; creación de una economía de mercado competitiva mediante la privatización y la liberalización (incluido el mercado laboral); redefinir y hacer accesible al conjunto de la sociedad los derechos de propiedad; y creación de instituciones estratégicas como: bancos centrales autónomos, comisiones presupuestarias fuertes, un Poder Judicial independiente e incorruptible y entidades que respalden misiones promotoras de la productividad, e incremento de los gastos educativos, sobre todo en la educación primaria y secundaria. Este último punto supone la principal aportación del nuevo Consenso en el que se valora el papel determinante de la creación y el fortalecimiento de las instituciones y su posible impacto positivo en el crecimiento económico.

Las medidas de política económica del Consenso y el Post-Consenso quedaron como sigue:

Cuadro 2. El Consenso y Post-Consenso de Washington

Consenso de Washington original	Post-Consenso de Washington
<p>1. Disciplina fiscal El déficit fiscal es fuente de desequilibrios macroeconómicos que se traducen en inflación, déficit de pagos y fuga de capitales. El déficit con altos niveles de inflación reduce la confianza de los inversionistas y ocasionaron la contracción de las exportaciones en la década de 1980. Los déficits se derivaron de la política proteccionista.</p>	<p>Reforma política legal. Tienen por finalidad adecuar las reformas legales hechas durante la etapa del Consenso de Washington, insertando ciertos aspectos correctores de sus perjuicios a la población (a través de mecanismos de complemento social), pero asegurando las metas de disciplina fiscal que el proyecto inicial prevé.</p>
<p>2. Reorientación de gastos públicos Recorte al gasto público para reducir el déficit presupuestario. Los subsidios al sector paraestatal, son un despilfarro. Su eliminación permitiría asignar esos recursos en áreas estratégicas de carácter social.</p>	<p>Instituciones reguladoras. Establecer mecanismos de control del gasto público, así como el fortalecimiento de las entidades de control administrativo en esta materia.</p>
<p>3. Reforma fiscal Para ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y remediar el déficit presupuestario. Tener una amplia base tributaria era garantía de crecimiento.</p>	<p>Anticorrupción. Esto requiere adecuar la parte normativa, para penalizar y sancionar los respectivos actos de corrupción, así como las instituciones encargadas de velar por su cumplimiento.</p>
<p>4. Liberalización financiera Prevalcieron dos principios relativos al nivel de los tipos de interés: uno, es que deberían ser determinados por el mercado para evitar la asignación inadecuada de los recursos derivada de la restricción del crédito por criterios burocráticos y arbitrarios. El otro principio, es que los tipos de interés reales deberían ser positivos, a fin de evitar la salida de capitales y, según algunos, para incrementar el ahorro. Para Williamson los tipos de interés deberían ser positivos, pero moderados, con objeto de estimular la inversión productiva y evitar la explosión de la deuda pública.</p>	<p>Flexibilidad del mercado laboral. Complemento de la liberalización financiera, que permite a las empresas una mayor contratación de trabajadores, pero bajo los requerimientos del mercado, estableciendo medias jornadas de trabajo, y eventualmente recortando los beneficios sociales que tal flexibilidad implica.</p>
<p>5. Tipos de cambio competitivos Se consideraba como un prerrequisito para el crecimiento basado en las exportaciones, pues brindarían seguridad a los negocios para invertir en las industrias de exportación. La política orientada al exterior y a la expansión de las exportaciones era necesaria para la recuperación de América Latina.</p>	<p>Acuerdo con la Organización Mundial de Comercio. Esto implica entrar de lleno en el mecanismo de libre mercado a nivel mundial, regulado por los grandes entes económicos.</p>
<p>6. Liberalización del comercio Como medida complementaria del tipo de cambio competitivo en una política orientada al exterior. Un sistema de</p>	<p>Códigos y estándares financieros. Con la aceptación de los estándares establecidos por la OMC, se señalan los mecanismos de regulación del comercio</p>

<p>permisos de importación es una forma de restricción contraproducente, que debería reemplazarse sin tardanza por aranceles. La importación de insumos para la producción de exportación debería liberalizarse inmediatamente.</p>	<p>internacional, incluyendo los relativos a las cláusulas de excepción en materia de derechos humanos.</p>
<p>7. Liberalización de la inversión extranjera directa También como complemento de la política orientada al exterior, ya que traería capital, conocimiento y experiencia, y contribuiría a producir bienes necesarios para el mercado nacional o para la expansión de exportaciones. Al respecto se plantearon dos opiniones que se contraponen: la primera es en favor de la inversión extranjera por medio de los denominados <i>swaps</i>, que funcionan como una especie de "trueque", es decir, la inversión extranjera invierte en obligaciones del Estado, y con ello se evita recurrir al financiamiento externo y, tanto, no se incrementa la deuda externa. La segunda, considera que los "trueques" aumentan el déficit fiscal, pues incrementan la deuda pública interna.</p>	<p>Apertura prudente de la cuenta de capital. Esta puede y debe ser contenida con controles de capital sobre las entradas de fondos a corto plazo.</p>
<p>8. Privatizaciones Medida medular neoliberal que tenía como supuesto aliviar el presupuesto del gobierno a partir de la privatización de empresas paraestatales (reducir al Estado) para liberar recursos que se destinarían a áreas de carácter social, misma que se convirtió en una política fuertemente impulsada y apoyada por el BM y el FMI, para impulsar el crecimiento y combatir los problemas sociales de América Latina.</p>	<p>Regímenes de tipo de cambio no intermediados. Es decir, sin la participación directa de instituciones comerciales, hipotecarias o financieras de carácter privado, y por ende que distorsionen las reglas del mercado a su favor.</p>
<p>9. Desregulación Medida implementada con las administraciones de Reagan y Carter para las economías latinoamericanas, para eliminar una serie de regulaciones internas que obstaculizan la entrada de empresas nacionales y extranjeras. La desregulación está vinculada con la privatización, pues la venta de entidades paraestatales necesita la modificación de leyes y reglamentos que permitan la entrada de nuevos inversionistas y empresas nacionales y extranjeras, lo que a su vez beneficia a la inversión extranjera directa.</p>	<p>Redes de seguridad social. Con esto se quiere entregar un mínimo de seguridad social dentro de las reglas del mercado, pero que no terminen perjudicando de manera directa a las personas comunes.</p>
<p>10. Asegurar los derechos de propiedad privada Esta medida constituye un prerrequisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista. Además, se pretendía</p>	<p>Reducción de la pobreza. Se trata de una medida que busca mitigar los resultados de una economía centrada en la propiedad privada, estableciendo políticas sociales que alcancen a los</p>

la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación eficientes, para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente.	sectores más vulnerables de la población, pero sin afectar en demasía la protección a la propiedad privada, a través de la transferencia directa de recursos vía programas sociales.
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Navia, Patricia y Velasco, Andrés, *Las reformas de segunda generación, Después del Consenso de Washington*, en Martínez Rangel, R., y Soto Reyes Garmendia, E., ob. cit. p. 46 a 48 y 58.

El Consenso de Washington, identificado por Stiglitz con el neoliberalismo o fundamentalismo de mercado, menospreció el peso de las instituciones, en particular del papel que el Estado juega en la economía, desestimando la importancia que éstas tienen para la existencia eficaz y eficiente del mercado, y para elevar el nivel de desarrollo, importancia que las instituciones no perdieron desde el punto de vista teórico, pero que recuperaron en la práctica por la preocupación de los gobiernos y de los organismos multilaterales derivada, conforme a las ideas de Talavera y Armijo¹⁶¹, de (i) los deficitarios o mediocres resultados económicos y sociales y sus nocivos efectos secundarios en la mayoría de los países de América Latina; (ii) la comprobación de que la efectividad de las reformas depende principalmente de la fortaleza y calidad de las instituciones públicas; (iii) el surgimiento de investigaciones y aportes teóricos sobre la relación entre las instituciones y el desarrollo económico, en particular del neoinstitucionalismo económico, al que hemos hecho referencia en páginas anteriores, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, en adelante) y hasta del Banco Mundial, que vincularon la calidad institucional con el crecimiento, el desarrollo humano y la gobernabilidad; (iv) la exigencia creciente de la ciudadanía por servicios públicos de mejor calidad, oportunidad y accesibilidad, por transparencia en el uso de los recursos y por el establecimiento de mecanismos ágiles para expresar sus demandas al Estado, y de (v) la evaluación negativa de la sociedad respecto

¹⁶¹ Talavera, Pedro y Armijo, Marianela, *Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina*, *Apuntes del CENES*, 27 (44), II semestre, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia 2007, p. 96.

de las reformas estructurales aplicadas desde la década de los ochenta y a comienzos de los noventa.

Ante tales resultados el Post-Consenso parecía rectificar las previsiones originales del Consenso ya que, según Bustelo¹⁶², se inclinó, en términos generales, por la defensa del carácter complementario (y no excluyente) del mercado y del Estado, por el reforzamiento de las capacidades institucionales del Estado y por la aplicación de reformas de segunda generación o sea de nuevas reformas centradas en cuestiones sociales y en la recuperación de las actuaciones públicas como factor de desarrollo.

Es conveniente mencionar que, para la rectificación del Consenso, como señala Bustelo, se generaron dos grandes propuestas de Post-Consenso, la primera que podría considerarse moderada (10+4), desarrollada principalmente por los economistas del departamento de América Latina del Banco Mundial, apoyada por el propio Williamson, que buscaba completar el Consenso con cuatro aspectos adicionales, encargados al Estado: (1) mejorar la calidad de las inversiones en capital humano; (2) promover el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes; (3) fortalecer el entorno legal y regulatorio (desregulación del mercado de trabajo y mejora de las regulaciones respecto de la inversión privada en infraestructuras y servicios sociales); y (4) mejorar la calidad del sector público.

En tanto que la segunda, más radical, que a principios de 1998 presentó Joseph Stiglitz, en una conferencia que pronunció en el *World Institute for Development Economics Research*, con sede en Helsinki, perteneciente a la Universidad de Naciones Unidas, apoyada por la CEPAL, en la que expuso

¹⁶² Bustelo, Pablo, *Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá*, (en homenaje al profesor Francisco Bustelo), Madrid, Editorial Complutense, 2003, en <https://alvaroaltamirano.files.wordpress.com/2010/05/consenso-washington-bustelo.pdf>, consultado el 25 de noviembre de 2017.

que el Consenso de Washington defendía políticas incompletas y en ocasiones contraproducentes y que su objetivo (el mero crecimiento económico) era estrecho, porque debían tenerse muy en cuenta medidas no contempladas por la ortodoxia, como la necesaria regulación y supervisión del sector financiero para prevenir las crisis, la defensa de la competencia para evitar prácticas restrictivas de la misma y el fomento decidido de la transferencia de técnicas foráneas, con miras a favorecer el *catching-up*. El mismo Stiglitz, agregaba Bustelo, había señalado, desde 1996, en la *Annual Bank Conference on Development Economics*, del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, que el Estado debía sobre todo promover la educación, fomentar el desarrollo técnico, apoyar al sector financiero, invertir en infraestructuras, prevenir la degradación del medio ambiente y crear una red sostenible de protección social. De aquí que el objetivo de las políticas y estrategias de desarrollo no debía ser el simple crecimiento económico, sino un desarrollo equitativo, sostenible y democrático, y la estabilización no debía entenderse en su sentido convencional, sino como estabilización de la producción y del empleo. Stiglitz, en Helsinki, concluía, en este orden de ideas, en la necesidad de crear un enfoque no basado en Washington, sino descentralizado y muy respetuoso con la soberanía y con las preferencias nacionales de los países afectados, así como en la importancia de que los economistas de las instituciones financieras internacionales fueran más humildes, porque, afirmaba, “*no tenemos todas las respuestas*”.

Sin embargo, al darse a conocer las dos propuestas la versión moderada de Burki y Perry, apoyada por el propio Williamson, que podría llamarse Consenso de Washington “con rostro humano” fue la que, según Bustelo, ha seguido el Banco Mundial por su insistencia en los temas de pobreza, equidad e inclusión social, envuelta en un lenguaje actualizado (importancia de la sociedad civil, creación de capacidades, transparencia, etc.), podría parecer a primera vista un cambio de paradigma pero es muy posible que

no lo sea en absoluto. Además, el FMI sigue adherido a los postulados más neoliberales del Consenso.

Conviene señalar que las dos propuestas presentan inconvenientes, como en el caso de la versión moderada que no reconoce la incompatibilidad entre las tradicionales políticas de ajuste estructural (basadas en las famosas tres D: deflación, desregulación y devaluación) y los nuevos objetivos sociales de lucha contra la pobreza y la desigualdad. La disciplina macroeconómica tal y como es definida por la ortodoxia (que en la práctica significa que se deben aplicar políticas restrictivas de demanda) no sólo dificulta, por la vía de la austeridad fiscal, un aumento de las inversiones públicas en capital humano, pues también obstaculiza, por la vía monetaria de los altos tipos de interés, el crecimiento mismo y, con ello, la reducción de la pobreza y las mejoras en términos de equidad.

La desregulación (incluyendo las privatizaciones) a veces no permite la mejora de la calidad institucional del sector público y en ocasiones impide incluso la renovada regulación de la inversión privada en servicios sociales e infraestructuras. En cuanto a la devaluación (si bien ya no es un objetivo en el que haya acuerdo general, puesto que proliferan las propuestas de dolarización y también, aunque menos tras la debacle argentina, de cajas de conversión), significa en la práctica apostar por tipos de cambio plenamente flotantes. En la práctica, tales regímenes cambiarios no tienden precisamente a una depreciación progresiva de la moneda sino a todo lo contrario, esto es, a una apreciación en términos reales derivada de las fuertes entradas de capital, lo que perjudica al sector exportador y aumenta en última instancia el déficit corriente, desembocando a la postre en una crisis cambiaria. En definitiva, la devaluación se alcanza finalmente, pero suele ser abrupta y catastrófica para la inflación y el crecimiento.

Por lo que corresponde a la propuesta de Stiglitz, la crítica se refiere a que ha tenido la pretensión de ser una teoría aplicable a todos los países no desarrollados, como ocurre con todas las teorías generales ortodoxas y algunas heterodoxas, ante una realidad que ofrece una heterogeneidad cada vez mayor que hace absurda tal pretensión. La Economía del desarrollo debería teorizar sobre conjuntos homogéneos de países o sobre algunos problemas comunes de aquellos países.

Otra crítica consiste en que no basta con decir que la estabilización macroeconómica ha de evitar ser recesiva, sino que habría que proponer medidas concretas para alcanzar algún tipo de estabilidad evitando la recesión (y existen ejemplos de ajuste no recesivo, como, por ejemplo, los de Corea del Sur y Taiwán en los años setenta y ochenta). Esto es, no es suficiente criticar la privatización indiscriminada sino que habría que plantear de nuevo la discusión sobre el peso relativo de las esferas públicas y privada, así como proponer mecanismos claros para evitar la transferencia (a bajo precio, además) de poder desde el Estado hacia una oligarquía del sector privado y para eliminar los efectos a menudo inflacionistas (al menos en algunos sectores) y de merma en la prestación de los servicios que acompañan en muchos casos a las privatizaciones. Tampoco resulta del todo satisfactorio proponer una adopción gradual de medidas de liberalización financiera y de apertura comercial sin entrar en detalles.

Además, en otra crítica a la propuesta de Stiglitz, se hace notar que se dejan algunas cosas importantes en el tintero. Como señala Carlos Berzosa, citado por Bustelo, el desarrollo económico exige cambios internacionales e internos muy importantes. En el plano internacional, son imprescindibles, entre otros, el aumento de la ayuda oficial al desarrollo, la solución a los problemas de deuda externa, el acceso a los mercados solventes de los países ricos y mecanismos de compensación por la caída de la relación real de intercambio y por las subidas de los tipos de interés internacionales, así

como fórmulas para permitir que los países pobres puedan recurrir a la protección de sus mercados interiores. En cuanto a los cambios internos, son igualmente necesarios un sistema fiscal progresivo que permita aumentar los ingresos públicos para financiar los gastos en educación, salud y protección social; una auténtica reforma agraria que permita el reparto de la tierra; una intervención del Estado que considere seriamente que la planificación y la programación pueden ser necesarias, entre otros. La crítica señala que Stiglitz no cuestiona el grueso del paradigma ortodoxo en Economía del desarrollo (reduccionismo económico que corresponde a un enfoque de Economía institucionalista renovada, falta de consideración de enfoques alternativos y paso atrás respecto de las posiciones del Banco Mundial).

Finalmente, la propuesta radical es criticada porque no ha reconocido expresamente la deuda intelectual que tiene con muchas corrientes de la Economía del desarrollo que se han distinguido por defender postulados muy distintos a los del Consenso, como es el caso de los “pioneros del desarrollo” más progresistas entre los que destacan G. Myrdal, A. O. Hirschman o R. Prebisch; los economistas del PNUD, defensores del enfoque del desarrollo humano tales como A. Sen, M. Desai, F. Stewart o I. Kaul), y los neoestructuralistas latinoamericanos O. Sunkel y R. French-Davis, entre otros.

En definitiva, un genuino Post-Consenso de Washington sólo podrá realmente asentarse como el resultado del esfuerzo conjunto de economistas muy dispares, pero unidos frente a la ortodoxia dominante. Los esfuerzos aislados, por muy rigurosos, encomiables y valientes que sean, son a la postre poco eficaces.

Las medidas neoliberales se equivocaron al prescindir del Estado porque tras su aplicación experimentaron una gran pérdida de credibilidad, a la que

se agregó la frustración y fatiga de la población derivadas de la dureza de esas medidas y de la insuficiencia de progreso, tal y como ha ocurrido en nuestro país.

1.5.5. Neointervencionismo.

Porque de la realidad se desprende que existe un complejo de aspectos esenciales para la convivencia social, que requieren de la intervención del Estado en la economía y más allá; complejidad que aflora la necesidad de una participación activa y constante del Estado para atender, entre otros, los problemas económicos encargándose de la gestión y el control de un sistema económico, lo cual explica la posición predominante del sector público frente al mercado y los intereses individuales de los agentes económicos.

Esto explica, siguiendo a Antonio Federico y Pablo Agresti¹⁶³, que por extraño que parecieran entonces Gordon Brown en Gran Bretaña y Barack Obama en los Estados Unidos, sean quienes hubieran promovido esta perspectiva estatista conocida como Neointervencionismo, en un contexto en el que los Estados nacionales debilitados se enfrentan con problemas que escapan a su ámbito natural de resolución delimitado por su territorio y con poderes que los superan, contexto en el que paradójicamente son las mismas corporaciones las que están reclamando y hasta exigiendo dicha intervención para evitar un mal, supuestamente mayor, como sería su quiebra.

El Neointervencionismo plantea, agregan dichos autores, una nueva relación entre la sociedad, el mercado y el Estado, en la que éste último

¹⁶³ Federico, Antonio y Agresti, Pablo, *Neointervencionismo Estatal*, 2009, disponible en <https://bit.ly/2m4gagI>

desplazaría en parte al mercado como forma de proteger a la sociedad de males mayores, como lo hizo el intervencionismo keynesiano en la década de 1930, planteando equilibrios distintos entre sociedad, mercado y Estado, aunque solo en algunos aspectos de interés para el mercado, sea el caso en el que el Neointervencionismo se propone preservar la confianza y la estabilidad, que resultan esenciales para el capitalismo, adoptando el principio *too big to fall* (demasiado grande para caer) para guiar su conducta en aras de garantizar la confianza y la estabilidad, esta última como un bien en sí mismo que los gobiernos neoliberales deben mantener por cualquier medio. A efecto de lograr una y otra, y siguiendo ese principio, los gobiernos se hacen socios en las pérdidas de grandes compañías a cambio de recibir parte de sus activos, apareciendo empresas de capital estatal y privado, pues se estima que dejar quebrar a grandes empresas por no socializar sus pérdidas sería un error en un contexto de crisis generalizada. Y es en el contexto de crisis que el sector privado es quien está solicitando al Estado, con reconocimiento oportunista del importante papel que juega para la economía, que intervengan como accionista para evitar quiebras que pueden llegar a ser catastróficas para el sistema.

El dilema de los Estados que promuevan el Neointervencionismo será entonces que, en la búsqueda de mantener la confianza y la estabilidad, no caigan en la intervención sesgada de aceptar solo la socialización de las pérdidas sin atender el bienestar social, o en la tentación de seguir escondiendo la injusticia o la corrupción. Ser demasiado grande no puede dar licencia para estafar, ni siquiera para asumir cualquier tipo de riesgos empresariales o tomar sistemáticamente decisiones incorrectas.

El conjunto de tendencias, doctrinas y teorías analizadas da perfecta cuenta de las variaciones con las que en el ámbito de la ciencia económica se ha medido la presencia estatal mayormente en el ámbito económico, con algunas variaciones representadas, por ejemplo, por el institucionalismo y,

sobre todo, el neoinstitucionalismo o el estructuralismo, a lo cual hace falta el factor jurídico.

Hasta ahora, hemos hecho el recorrido para demostrar que, a pesar de las diferencias en las teorías económicas, en todas se acepta la presencia e intervención del Estado.

A continuación, veremos el cómo se da tal enunciado teórico en la práctica, específicamente en lo que tiene que ver con esta Tesis, que es lo referente al Presupuesto de Egresos y Gasto Público.

CAPITULO SEGUNDO. PRESUPUESTO DE EGRESOS Y GASTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Concluido el desarrollo y análisis de las contribuciones teóricas más destacadas que aportan importantes elementos para explicar la presencia, intervención y comportamiento del Estado en la economía, que como hemos visto es variable dependiendo de la orientación doctrinaria económica imperante, nos ocuparemos ahora del análisis del presupuesto de egresos y del gasto público como importantes elementos de la actividad financiera estatal de carácter instrumental¹⁶⁴, de la que ahora se ocupa la Economía del Sector Público con independencia de la Economía Política, mediante los cuales el Estado interviene en la economía, a la par de la planeación, del sector paraestatal y de las políticas públicas, entre otros instrumentos ya que si bien en el Estado del *laissez faire* las funciones a su cargo eran las primordiales liberales, en la etapa del Estado Benefactor se acentuaron y crecieron en número, importancia, proyección e intensidad, para atenuarse de nueva cuenta en el transcurso de las tres últimas décadas por efecto de la globalización y el neoliberalismo a conveniencia del mercado o de ciertos sectores de la sociedad.

No obstante esto último y ante la creciente complejidad de las sociedades y de los problemas que el Estado debe atender, trátase de aquellos que se supone el neoliberalismo ofreció resolver y no ha resuelto o de los derivados de la aplicación de esa tendencia económica, como son la desigualdad y la

¹⁶⁴ La actividad financiera del Estado comprende la selección de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gestión de los recursos patrimoniales y tiene carácter instrumental porque, siguiendo a Giuseppe Abbamonte, “[...] no es un fin en sí misma; de hecho, no se recauda ciertamente el dinero de los ciudadanos para acumularlo en las arcas del Estado [o en unas cuantas manos], sino para gastarlo con el fin de satisfacer las exigencias comunes.”

pobreza, es indispensable que en busca del eficaz desempeño de su responsabilidad o de su intervención¹⁶⁵ haga uso, en el caso de México, de la planeación democrática del desarrollo nacional y recoja las aspiraciones y demandas de la sociedad en su conjunto, para ordenar, racional y sistemáticamente sus acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, con el propósito de transformar la realidad del país, de acuerdo a las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen, tal y como se previene en el artículo 26 constitucional, pues mediante la planeación para efectos técnico administrativos se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados, de acuerdo a los principios y bases previstos en los artículos 2° a 4° de la Ley de Planeación.

El sector paraestatal en México también ha desempeñado un papel relevante en cuanto a la participación estatal directa en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, hasta las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales de diciembre de 2013, que afectaron las áreas estratégicas más sensibles de la economía nacional del petróleo y electricidad en las que, antes de la reforma y por disposición constitucional, el Estado participaba en la totalidad de las ramas de petróleo y demás hidrocarburos, minerales radioactivos y generación de energía nuclear y electricidad. Por efecto de la reforma energética se abrieron estas áreas estratégicas al capital privado interno y extranjero por imposición neoliberal¹⁶⁶, con resultados que

¹⁶⁵ Por efecto del Post-Consenso de Washington y del Neointervencionismo Económico comentados en el capítulo anterior, para corregir las fallas de las recetas universalistas de Williamson desde 1993.

¹⁶⁶ Para una revisión de la globalización y el neoliberalismo, vid. Cap. I de esta Tesis, pp. 126 y ss.

condujeron a Petróleos Mexicanos (PEMEX) a una disminución mayor de su plataforma de producción de crudo¹⁶⁷, a ser importador de gasolinas y otros derivados del petróleo¹⁶⁸, con entrega del recurso y toda la información exploratoria que había obtenido para la producción, que ahora aprovechan las petroleras extranjeras¹⁶⁹, más la inflación¹⁷⁰ resultante, entre otras

¹⁶⁷ En 2004 la producción de crudo de PEMEX llegó a su punto más alto con 3 millones 830 mil barriles diarios. A febrero de 2018 la producción se redujo a 1 millón 891 mil barriles por día. En este periodo la declinación de la producción petrolera fue de 43.7%. Comisión Nacional de Hidrocarburos, Tablero de Producción de Petróleo y Gas (según datos a abril de 2018). Para julio de 2019, la producción era de 1,674.862; disponible en <https://produccion.hidrocarburos.gob.mx/>, consultado el 07 de noviembre de 2019.

¹⁶⁸ En el mes de enero el consumo de gasolinas importadas se incrementó de manera importante, pues el 75% del combustible que se consume en el país provino principalmente de Estados Unidos, ya que las seis refinerías de PEMEX mantienen una tendencia a la baja en sus volúmenes de producción. Según PEMEX, en sus indicadores petroleros a febrero de 2018, la importación de gasolinas fue de 628.5 miles de barriles. La venta interna de gasolinas alcanzó los 764.6 miles de barriles por día, lo que significa que el 82.2% de barriles de gasolina que se consumen en México, proviene del extranjero. Petróleos Mexicanos, Indicadores petroleros. En <https://bit.ly/2D1v7p2>, 05 de abril de 2018.

¹⁶⁹ Por primera vez en casi 80 años, Premier Oil con sede en Londres, Talos Energy de Houston y Sierra Oil & Gas de México, de manera conjunta perforaron un nuevo pozo petrolero exploratorio en aguas mexicanas; la empresa petrolera estadounidense Murphy Oil, Ophir Energy, PC Carigali y Sierra Exploration, ganadoras del quinto campo en la Cuenca Salina, de campos petroleros en aguas profundas, durante la licitación 1.4 son ejemplo de ellas. Alex Nussbaum, Bloomberg, 23 de mayo de 05 de 2017.

¹⁷⁰ De enero de 2013 a marzo de 2018 la inflación acumulada fue de 22.99%, tasa promedio mensual de 0.33%, índice base segunda quincena de diciembre de 2010; en www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios, 12 de abril de 2018. De abril de 2018 a agosto de 2019, la inflación acumulada ha sido de un 4.55%, con una tasa promedio mensual de inflación de 0.28%; mientras, en lo que va del presente sexenio (diciembre de 2018 a agosto de 2019), con una política no neoliberal, la inflación acumulada ha sido de un 0.63%, con una tasa promedio mensual de inflación de 0.08%; datos disponibles en <https://bit.ly/35lXaeR>, consultado el 15 de octubre de 2019.

cosas, del incremento del precio de las gasolinas¹⁷¹ y la volatilidad cambiaria¹⁷² en perjuicio del desarrollo económico del país.

La participación del sector paraestatal en la economía prácticamente ha pasado a ser simbólica, pues se redujo a correos, telégrafos y radiotelegrafía, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, con lo que queda de PEMEX y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y sus respectivas subsidiarias, en el presente empresas productivas del Estado, que de cualquier modo siguen formando parte del sector paraestatal¹⁷³, muy a pesar de la tecnocracia neoliberal, conforme a los párrafos séptimo y octavo del artículo 27 y cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, aún y cuando no les será aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

En cuanto a las políticas públicas, denominación muy debatida desde que Harold D. Laswel la presentó en 1951 son, al igual que las anteriormente descritas, instrumentos de intervención que inician su pleno desarrollo a partir de las década de 1950 en Estados Unidos, mediante el cual el Estado

¹⁷¹ El gobierno de Peña Nieto prometió que, con la aprobación de las reformas estructurales, no aumentaría el precio de la gasolina y en general del gas LP, ni de la luz... El ex Secretario de Estado (de Hacienda y Crédito Público, y de Energía, ambos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto), José Antonio Meade, hizo el trabajo necesario para liberar los precios de las gasolinas en México para que estos sean definidos por el mercado; en ese momento, de cada 10 litros, más de 6 venían de EU, los otros casi cuatro litros se producían solamente en las seis refinерías que tenemos en el país, y no hemos construido nuevas en décadas. De enero de 2013 a marzo de 2018, en promedio, la gasolina magna pasó de \$10.92 a \$17.61 (+61%), la gasolina premium de \$11.48 a \$19.18 (+67%) y el diesel de \$11.28 a \$18.71 (+65%); nada muy diferente a lo ocurrido en el pasado. La diferencia de precios de la gasolina con los Estados Unidos, para que se comprenda la dimensión de tal alza, pasó de ser un 13.5% más cara en México en 2013, a un 87.2% más cara a 2018, al finalizar el sexenio de Peña Nieto. Disponible en Aguirre Botello, Manuel, *Comparación del Precio de la Gasolina*, México-USA 1938-2019, disponible en <https://bit.ly/348J400>, consultado el 15 de octubre de 2019.

¹⁷² El tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en dólares, pagaderas en la República Mexicana en enero de 2013 era de 12.9880. Al 31 de marzo era de 18.3445. En www.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiario/index.html, consultado el 12 de abril de 2018.

¹⁷³ Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, DOF del 15 de agosto 2017.

identifica y busca resolver los problemas públicos, pues dicho concepto entraña la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción del sector público y porque el significado moderno de *policy* se vincula a la racionalidad estatal en la solución de los problemas públicos evitando improvisaciones. De aquí que las políticas públicas estén relacionadas con la buena toma de decisiones por parte del sector público, a partir de las recomendaciones y estrategias producto del análisis científico racional de las situaciones conflictivas existentes, esto es, de acercar las ciencias a la toma de decisiones con el propósito de facilitar la ejecución de las acciones con las cuales el Estado pretende atender de mejor manera las necesidades públicas, las derivadas de la convivencia social y las relacionadas con el funcionamiento y operación del propio ente estatal y así, con mayor acierto en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos, generar mejores condiciones de vida para la sociedad.

Porque las políticas públicas se deben ocupar del “cómo, por qué y para qué” los gobiernos adoptan determinadas medidas y si actúan o no actúan y se aplican en un marco que si bien presenta particularidades en cada país, responde a modelos generales de organización de la vida político-económica y se ajustan a un determinado sistema jurídico económico que incluye desde la definición de los derechos de los agentes económicos, hasta los mecanismos más adecuados para asignar los recursos, así como a quien corresponde la responsabilidad de resolver los problemas económicos o el suministro de bienes de interés colectivo.

Al penetrar las políticas públicas en prácticamente todos los aspectos de la vida social por efecto del nuevo liberalismo representado por Dewey, Hobhouse y Keynes, que discrepaba de la idea de que el mercado era capaz de hacer converger los intereses públicos y privados, o que, de dejarlo en libertad, fomentaría un orden espontáneo, el enfoque de las políticas públicas se desarrollaría en el contexto de ese nuevo liberalismo, que

encontró su expresión práctica en el New Deal, a pesar de que los neoliberales Hayek y Friedman, hayan sostenido que el intento de usar las políticas públicas para promover el interés público era un error puesto que, como los economistas políticos del siglo XIX habían demostrado, el interés público solo podía fomentarse dando libertad a los intereses privados, pues se trataba de que el conocimiento teórico y su formación desde el ámbito académico contribuyeran, para evitar improvisaciones, a la resolución de la problemática social que fue parte del proceso del cual surgió precisamente la “orientación hacia las políticas públicas” dentro de las ciencias sociales, orientación que reclama la participación de múltiples disciplinas entre ellas del Derecho.

Al respecto, Wayne Parsons señala que

[...] los estudios de políticas públicas se han convertido en un aspecto importante en la producción académica. Las instituciones académicas y de investigación se han visto obligadas a adaptar programas y líneas de investigación para generar un conocimiento que ayude a resolver los problemas de la sociedad actual, pues no se trata solo de describir y explicar los problemas que nos afectan, sino que es preciso contribuir a solucionarlos aportando para ello evidencia y marcos analíticos apropiados.” Así quedó delimitado el campo de las políticas públicas como instrumento de intervención estatal con variadas significaciones, entre otras como conjunto de sucesivas tomas de posición y de decisiones del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas, con un papel de primera importancia en un doble espacio, distinto e interrelacionado, que es el político y el organizacional administrativo. Las políticas públicas no hacen estudio del Estado pues deben entenderse como el Estado en acción.¹⁷⁴

2.1. Importancia del presupuesto de egresos y del gasto público.

Antes de ocuparnos de la importancia del presupuesto y del gasto público, sin desestimar la trascendencia de los ingresos de los que marginalmente nos ocuparemos, es conveniente precisar que estos términos se han utilizado de manera indistinta para referirse tanto al cálculo anticipado de

¹⁷⁴ Parsons, Wayne, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*, México, Miño y Dávila, 2007, p. 45.

los egresos, como al ejercicio propiamente dicho de la previsión presupuestal que el sector público realiza, sin tomar en cuenta, además, que el presupuesto como instrumento por medio del cual la Cámara de Diputados autoriza a los tres poderes y a los organismos autónomos a ejercer los recursos públicos, de acuerdo a una distribución con cargo a la recaudación y al financiamiento, es resultado de un complejo proceso que comparten el ejecutivo y el legislativo, que en su fase preliminar se materializa primero en un anteproyecto y después en el proyecto de presupuesto de egresos, que corresponde a la acción previsor a cargo del ejecutivo y del sector público en su conjunto, que debe ser puesto a consideración de la Cámara de Diputados para su discusión, modificación y en su caso aprobación, proceso del que resulta el presupuesto de egresos propiamente dicho, o sea el documento jurídico económico y financiero que refleja el plan de acción de un gobierno y establece las erogaciones que realizará del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, que por su importancia, supera los aspectos meramente técnicos contables y de equilibrio financiero, ya que se convierte en un instrumento clave de política económica que el Estado tiene para el cumplimiento de sus funciones de asignación de recursos, estabilización, distribución y coordinación de la economía en su conjunto.

En tanto que el gasto público hace referencia al ejercicio de lo presupuestado y aprobado para alcanzar los objetivos y fines de la sociedad encomendados al Estado, sin dejar de reconocer la vinculación que entre presupuesto y gasto público existe, en particular para las etapas de erogación o ejercicio y seguimiento, así como de control, transparencia y rendición de cuentas, dado que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, conforme al principio de legalidad en materia presupuestaria que consigna el artículo 126 constitucional. Hecha esta distinción utilizaremos en mayor medida el término presupuesto y el de gasto público cuando se estime corresponda hacer la diferenciación.

Dicho lo anterior y en cuanto a la importancia del presupuesto y del gasto públicos, se debe destacar que es esencial y de gran alcance, porque la previsión y el ejercicio de los recursos son el soporte material de la actividad del sector público; porque desde su integración deben comprender distintos aspectos y espacios que van más allá de lo estrictamente económico; y porque además tienen que abarcar tanto la formalidad jurídica, como el acontecer político económico y el entorno social, que son aspectos estrechamente relacionados entre sí en el contexto de la actividad financiera estatal y de las políticas públicas. La importancia del presupuesto público y del gasto público rebasa lo estrictamente técnico contable y de equilibrio financiero, pues se convierten en instrumentos clave de política económica de los que los gobiernos pueden disponer para instrumentar medidas de estabilización, distribución y coordinación de la economía en su conjunto.

El presupuesto y el gasto público son, por tanto, los instrumentos más importantes con los que cuenta el Estado, sin desestimar el renglón de los ingresos, para atender las variadas y complejas funciones y responsabilidades que a su cargo tiene, con especial significación en cuanto a la asignación y la distribución de los ingresos, en la estabilidad económica y en la coordinación para armonizar estas acciones, ya que con independencia de cómo se distribuyan los recursos públicos, los distintos niveles de gobierno, así como las actividades económicas, tienen como punto de referencia las políticas de gasto, ya que el Estado¹⁷⁵ influye, mediante la asignación de recursos, (i) en las decisiones que los agentes económicos toman para invertir, ahorrar, trabajar o consumir; (ii) por la función de distribución asigna parte del excedente social entre los integrantes de la sociedad mediante los programas de gasto; a través de (iii) la función de

¹⁷⁵ Ayala Espino, José, *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1997, pp. 49 y ss.

estabilización del gasto público interviene en la economía, para anticipar una recesión o frenar el crecimiento exagerado de la economía, pues la política de gasto público influye en la macroeconomía para corregir la inflación y el desempleo; y, finalmente, por medio de (iv) la función de coordinación armoniza las tres funciones básicas anteriores para que satisfagan simultáneamente la mayor parte de sus objetivos de manera consistente.

En efecto, a través del ejercicio presupuestal el Estado destina recursos a la provisión o producción de bienes y servicios públicos de beneficio colectivo que el mercado es incapaz de proveer o que proporciona ineficientemente o que, aunque fueran eficientes, nada garantiza que su provisión sea equitativa, entre otros, los de salud y educación pública gratuita en todos los niveles, investigación científica y tecnológica, servicios colectivos como alumbrado público, electricidad, pavimentación, agua potable y transporte público, infraestructura básica considerando carreteras, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones y electricidad, medio ambiente y preservación de recursos naturales, administración de justicia, seguridad y prevención de delitos, regulación económica, competencia económica y lucha antimonopolio, organismos de regulación financiera, formación, protección y defensa de los consumidores, administración pública y defensa nacional, para los que el Estado asigna recursos.

Las partidas presupuestales indican las prioridades del sector público y las demandas de la sociedad que han trascendido a la agenda pública, así como el nivel de desarrollo de la economía que se reflejará en la importancia relativa de cada una de las partidas, así como el tipo de régimen político que es decisivo en la determinación del presupuesto público, ante una serie de disyuntivas y la toma de decisiones que la elección de partidas presupuestales supone por la limitación de recursos para determinar, por ejemplo, lo más importante o a quien se debe favorecer, o si resulta más

conveniente la estabilidad o el crecimiento económico, o el monto del presupuesto mismo, ya que el presupuesto público muestra la posición de ganadores y perdedores por lo que, en la distribución de sus partidas y la definición de su tamaño, el proceso político juega un papel determinante.

Es indiscutible, además, que el proceso democrático es un componente decisivo para mejorar la toma de decisiones, aunque se debe advertir que la democracia en sí misma no es garantía de una mayor eficiencia y/o equidad, por lo que además se requiere de sólidas y expertas instituciones para controlar y fiscalizar el ejercicio presupuestal.

Esas decisiones de presupuesto, además de la discusión entre las corrientes políticas representadas en la Cámara de Diputados al momento de su aprobación, dan lugar a variadas reacciones que trascienden los objetivos presupuestales, porque los agentes económicos deciden, considerando el gasto que realizará el sector público, ajustar sus inversiones y la producción de bienes y servicios a la demanda del gobierno. Por el efecto multiplicador que el gasto público tiene sobre toda la economía se convierte en un instrumento mediante el cual el Estado influye en la demanda agregada de la economía, en el consumo, la inversión y el empleo público y privado. La importante participación del gasto en la economía y la complejidad de su administración (desde la planeación, presupuestación y luego de su ejercicio, seguimiento, control, evaluación y fiscalización, transparencia y rendición de cuentas), convierten al proceso presupuestal en una de las actividades sustantivas más técnicas y especializadas de la administración pública moderna.

De aquí que en la elaboración del presupuesto público sea necesaria la participación de diversas áreas de la administración pública; del órgano legislativo, mediante distintas comisiones de la Cámara de Diputados que, entre otras cosas, se ocupan de la administración, control y fiscalización del

gasto; de las organizaciones sociales, de los partidos políticos, las organizaciones empresariales y sindicales; de los medios de comunicación y de los ciudadanos, quienes debían tener un rol más activo en el transcurso del ciclo presupuestal, todos ellos que mediante sus expresiones influyen en la toma de decisiones del gobierno.

La complejidad e importancia del presupuesto y del gasto públicos han motivado la preocupación de diversos teóricos para analizar y estudiar los problemas macro y microeconómicos, organizacionales, sociales y políticos que involucran, entre las que destacan, por sus aportaciones para mejorar los programas de gasto: la teoría macroeconómica que se ocupa de las implicaciones del gasto público para la economía en su conjunto, como son los efectos acelerador y multiplicador del gasto, el efecto desplazamiento¹⁷⁶ y sus repercusiones en la evolución de otras variables económicas (producción, inversión, consumo, empleo, tasas de interés, entre las más importantes), así como la economía del bienestar, que ha desarrollado herramientas para estudiar las repercusiones de los distintos programas de gasto y ha proporcionado algunas bases para explicar las funciones del gasto público en la economía; la elección pública, que se ha ocupado de la influencia del proceso político en la toma de decisiones en materia de gasto; del papel de políticos, burócratas y grupos de interés; de la importancia de las instituciones y del entorno organizacional, entre otros aspectos; del análisis costo-beneficio, que se utiliza para evaluar la eficiencia, eficacia y utilidad de los programas de gasto; las teorías del crecimiento del gasto público, que nos ayuda a conocer los mecanismos que determinan el

¹⁷⁶ Por “efecto acelerador” se entiende a aquel término acuñado por Keynes, que refiere a “las consecuencias que ocurren en la demanda de bienes de inversión como consecuencia de un incremento en la inversión inicial”; vid. Zorrilla Arena, Santiago y Méndez, José Silvestre, *Diccionario de Economía*, 2a. reimp., México, Limusa, 1996, p. 71; también Krugman, Paul, Wells, Robin y Graddy, Kathryn, *Fundamentos de Economía*, 2a. ed., Barcelona, Editorial Reverté, 2013, pp. 436 y 437. Como “efecto desplazamiento” se conoce al “efecto de que un déficit presupuestal del gobierno tiende a disminuir la inversión”; vid. Parkin, Michael y Esquivel, Gerardo, *Macroeconomía. Versión para Latinoamérica*, 5a. ed., México, Addison Wesley, 2001, p. 225.

crecimiento del gasto y nos acerca a las fórmulas para controlar su crecimiento, conforme a criterios de eficiencia y equidad; o la teoría de las finanzas públicas, que aporta perspectivas de análisis para conjuntar los aspectos micro y macroeconómicos del gasto con el propósito de mejorar la política fiscal, teorías y enfoques a los que nos hemos referido en el capítulo anterior.

Desde esta perspectiva es que el presupuesto y el gasto público se significan como instrumentos imprescindibles de política económica de amplio impacto, en especial de la política fiscal, circunscrita a un vasto marco jurídico económico que comprende numerosas disposiciones constitucionales y ordenamientos de legislación secundaria, vinculada cuantitativa y cualitativamente al conjunto de las demás políticas públicas y de los programas que dan concreción a la acción de la institucionalidad pública, que debe encaminarse a la atención de los variados problemas de orden social, político, jurídico y económico, bajo una visión no aislada o economicista, pues la gestión de intereses económicos que realiza el sector público no constituye un fin en sí mismo, sino que se conforma como una función instrumental necesaria e indispensable mediante la cual el Estado interviene o participa para cumplir con las funciones y los fines que se la han encomendado¹⁷⁷.

Finalmente, y por la interrelación entre presupuesto y gasto públicos y el desempeño macroeconómico, la buena marcha de un sistema jurídico económico se refleja en el déficit presupuestal, por lo que los países entre ellos México, bajo el supuesto de seguir “las mejores prácticas”, han efectuado reformas presupuestales encaminadas a mantener en equilibrio sus finanzas públicas¹⁷⁸, mediante la adopción de la técnica de presupuesto

¹⁷⁷ Capítulo I, supra, Cuadro No. 1 “Objetivos de las Finanzas Públicas”, p. 84.

¹⁷⁸ “Así, por ejemplo, la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es muy ilustrativa ya que bajaron su déficit presupuestal

por resultados para la asignación de los recursos y la implementación de lineamientos de disciplina fiscal, eficiencia y eficacia del gasto público, así como de transparencia y rendición de cuentas, reformas que mayormente se han preocupado de la presupuestación y el ejercicio del gasto, con cierto avance en cuanto a la evaluación confiable del desempeño del gasto público, en especial respecto de las prioridades nacionales en materia de combate a la pobreza, educación, salud y generación de empleos, a efecto de que la ciudadanía pueda verificar, por ejemplo, en que se gastan los impuestos o cual es la tendencia general del gasto público: si favorece el gasto corriente o la inversión o, en suma, si el ejercicio presupuestal se ajusta a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género, a que se refiere el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

A no dudar, el presupuesto y el gasto públicos tienen, por tanto, un amplio sentido social y un alcance de interés colectivo, porque las contribuciones recaudadas se deben destinar a la atención de las necesidades colectivas o sociales, o a la prestación de los servicios públicos, dando el sentido material que caracteriza a esos instrumentos, que estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad. En otras palabras, las cantidades que están obligados a pagar los particulares por imposición tributaria no deben tener un destino arbitrario, sino que el monto de los impuestos debe destinarse única y exclusivamente para satisfacer los gastos públicos.

promedio de alrededor del 5% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1990 a solamente 1% en 2001 [...]. En América Latina también se ha revertido la tendencia de los presupuestos ampliamente deficitarios hacia otros más equilibrados con la incorporación de tres principios: la disciplina fiscal, la transparencia fiscal y la eficiencia y eficacia del gasto público [...].” González Acolt, Roberto, et. al, “El Proceso Presupuestario en México”, *Revista Universo Contábil*, Vol. 7, núm. 1 (enero-marzo), Blumenau, Universidade Regional de Blumenau, 2011, pp. 144-158. Disponible en <https://bit.ly/2O5Pg3B>, consultado el 15 de octubre de 2019.

2.1.1. Política fiscal, presupuesto de egresos y gasto público.

El presupuesto y el gasto público son el eje de las finanzas públicas o, si se quiere, son el mecanismo por excelencia, junto con los ingresos, de la política fiscal que el Estado utiliza para decidir de qué modo se debe distribuir el producto de un país, entre el consumo privado y el consumo público, y el modo en que se debe repartir la carga del pago de los bienes y servicios colectivos entre la población, confirmando el importante papel que el Estado desempeña en la economía. Esto significa que la política fiscal como acción del Estado se encamine hacia el logro del equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales realizados con dichos ingresos y, por tanto, la política fiscal y la política monetaria se hayan utilizado por el Estado como políticas de estabilización, con independencia de que economistas y juristas han entendido que la política fiscal tiene, además, una importante función distributiva. Se trata de políticas públicas con las que el Estado interviene en la economía y puede afectar, positiva o negativamente, los niveles de producción, de empleo o desempleo, de los precios, la inflación o la tasa de crecimiento.

La importancia de la política fiscal ha crecido o decrecido en razón directa del incremento o contracción de la intervención estatal y sus efectos sobre los individuos, la sociedad y la economía en su conjunto, pues mediante la política fiscal el Estado controla el gasto público y puede dar mayor jerarquía y fuerza a la economía pública en relación a la privada, ya que mediante ésta puede regular el nivel agregado de la actividad económica, pues la política fiscal, en términos de Parkin y Esquivel¹⁷⁹, es un conjunto de acciones que conducen a cambios en los montos o destinos del gasto gubernamental o en las tasas, montos o tipos de impuestos, que puede

¹⁷⁹ Parkin, Michael y Esquivel, Gerardo, *Macroeconomía*, op. cit. Nota 176, p. 105.

usarse para impulsar el crecimiento, a largo plazo, mediante la creación de incentivos que alienten el ahorro, la inversión y el cambio tecnológico en un juego de funciones alternativas en el que, cuando la economía está en recesión, la política fiscal se encamina en su función estabilizadora para recortar impuestos o aumentar el gasto público y, a la inversa, cuando la economía está en expansión rápida, para aumentar impuestos o reducir el gasto público, en un intento de desacelerar el crecimiento del producto interno bruto (PIB, en adelante) real e impedir que la inflación se incremente, por medio de políticas fiscales automáticas, discrecionales, expansionistas o contraccionistas.

El cambio de una política fiscal mediante acciones automáticas se deriva de una situación económica. Sea el caso de

[...] una caída del ingreso [que] desencadena una disminución *automática* en los impuestos recaudados. Es decir, este tipo de política fiscal se ajusta automáticamente. A diferencia, una política fiscal discrecional requiere de un cambio ya sea en las leyes de impuestos o en algún programa de gasto. Por ejemplo, un aumento en la tasa del impuesto sobre la renta y un aumento del gasto de defensa son acciones de política fiscal discrecional. Es decir, la política fiscal discrecional es una acción deliberada de política.¹⁸⁰

Una política fiscal expansionista puede consistir en un aumento en las compras gubernamentales y la inversión, y de las transferencias o una disminución en los impuestos. Por el contrario, una política fiscal contraccionista consiste en una disminución en las compras gubernamentales, la inversión y en las transferencias o un aumento en los impuestos.

Los monetaristas y los seguidores de las expectativas racionales resaltan la inutilidad de la política fiscal y las consecuencias inflacionarias de los déficits presupuestarios, pues si el gobierno se excede en el uso de la política fiscal puede acabar desestabilizando la economía. La crítica además agrega

¹⁸⁰ Ibidem, p. 303.

que el uso de la política fiscal está limitado por dos factores. El primero tiene que ver con el proceso de toma de decisiones fiscales que es, por regla general, lento porque es difícil adoptar medidas de política fiscal de una manera rápida. La economía podría beneficiarse de un estímulo fiscal de inmediato, pero puede transcurrir mucho tiempo antes de que los órganos ejecutivo y legislativo se pongan de acuerdo para tomar alguna decisión importante y para entonces, la economía podría necesitar una medida fiscal completamente diferente. Por el segundo, la política fiscal se ve limitada porque no siempre resulta fácil decir si el PIB real está por debajo (o por encima) del PIB potencial. Un cambio de la demanda agregada puede alejar al PIB real del PIB potencial, o un cambio de la oferta agregada puede también cambiar al PIB real y al PIB potencial.

Son, en suma, importantes instrumentos de política fiscal que se ocupan en la obtención de ingresos y de un número variado de erogaciones que el Estado realiza, ampliamente regulados en la legislación a partir de la fracción VII del artículo 73 constitucional, que confiere al Congreso la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, en relación directa con la fracción IV del artículo 31 del mismo ordenamiento que establece la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, estableciendo como destino único para los impuestos el gasto público, así como, complementariamente, en la fracción VIII del mismo artículo 73 en materia de financiamiento y en cuanto a los egresos públicos regulados en las fracciones IV y VI del artículo 74, así como en los numerales 75, 126, 127 y 134 de nuestra Constitución, de los que nos ocuparemos en particular por ser el punto central de esta investigación; bases constitucionales de las que surge un complejo marco jurídico integrado por numerosas leyes secundarias.

2.1.2. Eficiencia económica, distribución de la riqueza y justicia social.

El presupuesto público debe contener, como queda claro y corresponde, los recursos que el Estado debe asignar no solo con y por la eficiencia económica en sí misma, sino también con y por equidad, en dirección a la justicia social y para la atención de las demandas y necesidades de la población, en congruencia entre recursos aprobados y suministrados y su relación con la distribución del ingreso y la redistribución de la riqueza, así como con la implementación de una amplia gama de políticas públicas, programas y proyectos relacionados con el desarrollo económico, la educación, la salud, el transporte o la seguridad pública, entre otros, encaminados a elevar el nivel de bienestar social, en términos de cobertura, calidad, impacto económico y social, y equidad.

Desde una perspectiva de eficiencia económica, en particular, el presupuesto público se ha relacionado de manera señalada con el desempeño macroeconómico del país, ya que se argumenta que la buena marcha de un sistema jurídico económico está vinculada íntimamente al desempeño de la economía, entre el déficit presupuestal o el equilibrio las de finanzas públicas.

Sin embargo, más allá de esa eficiencia gerencial o empresarial del Estado¹⁸¹, que, como objetivo neoliberal se ha perseguido desde la década

¹⁸¹ Tal propósito es claro, pues “La reforma gerencial del estado tiene lugar después de los ajustes fiscales y la apertura comercial de la década de los 80s implementados para corregir la crisis fiscal de los 70s. [...] En la década de los 90s. se intensifica una ola modernizadora de la administración pública que pone el énfasis en la necesidad de una Reforma Gerencial del Estado [...] que tiene que ver con [...] el control de los resultados más que al control de las normas y procedimientos realizado a través de indicadores de desempeño y el control social a través del cual el ciudadano evaluará los servicios públicos o participará en su gestión [...] En esta nueva visión es fundamental el enfoque en el cliente y la rendición de cuentas Accountability [...]”. González Acolt, Roberto, et. al, “El Proceso Presupuestario en

de los ochenta, el presupuesto y su ejercicio, sin dejar de considerar la eficiencia, deben tomar en cuenta el carácter instrumental que tienen para la función estatal esencial de redistribución de la riqueza con equidad en beneficio de la justicia social. Esto es, el cumplimiento de tan importante función no debe desestimar o dejar a un lado la disciplina fiscal con transparencia y efectiva rendición de cuentas, o de descartar, inclusive, un rol más activo de la ciudadanía en el proceso presupuestal, sobre todo en la evaluación de resultados, en especial por lo que hace al combate a la pobreza que no ha disminuido a pesar de los recursos asignados para ese propósito, a efecto de evitar desviaciones en el ejercicio de los recursos públicos o de generar más pobres.

Se debe tener presente que el presupuesto es una poderosa herramienta del sector público, plasmada en números, que da viabilidad a un plan de gobierno siendo, al mismo tiempo, la materialización de una ideología que, como expresan Faya Viesca y Saínz de Bujanda, al observar la dinámica de las finanzas públicas, si bien es, como hace un siglo, el medio de que el Estado se sirve para ordenar sus gastos y sus ingresos, también lo es que desde, las últimas décadas, ésta concepción estrictamente financiera del presupuesto palidece ante los nuevos objetivos de política económica y social a que se subordina. Las grandes necesidades económicas y sociales de las sociedades humanas en constante expansión, y la ineludible rectoría del Estado en materia económica y social, han hecho del presupuesto un poderoso instrumento de política económica y de administración¹⁸².

México”, op. cit., Nota 178, p. 147. Como se ha visto no fueron suficientes las buenas intenciones frente a la corrupción neoliberal. Las negritas son nuestras.

¹⁸² Faya Viesca, Jacinto, *Elementos de Finanzas Públicas. Los impuestos*, 32a. ed., México, ed. Porrúa, 1998, p. 175.

2.1.2.1. Interpretación insuficiente de la economía de mercado, desigualdad y pobreza.

Por tanto, el presupuesto público, más allá de la eficiencia, debe verse como el principal instrumento para la redistribución equitativa de los recursos públicos con enfoque de derechos humanos para la superación de las desigualdades sociales, incluyendo las de género, para el combate a la pobreza y para contribuir, desde luego, a la eficacia real y no solo formal de los derechos humanos, más allá del análisis que la teoría económica convencional hace, a la que nos referimos en el Capítulo anterior de este trabajo, a partir de una simplificación de la realidad que presupone, además, que los agentes solo cooperan por puro autointerés¹⁸³.

En este tenor, como argumenta Joseph E. Stiglitz¹⁸⁴, se trata de unas políticas fundamentalistas del mercado que han contribuido al elevado nivel de desigualdad e inestabilidad presentes en Estados Unidos¹⁸⁵, que han dado lugar a tasas de crecimiento mucho menores que las registradas en las décadas anteriores que se denominan neoliberalismo, políticas que

¹⁸³ En este sentido se ha señalado que algunos teóricos consideran que “La ciencia económica de nuestros días atraviesa una profunda crisis debida a los siguientes motivos: 1) predominante preocupación de los teóricos por los estados de equilibrio, que nada tienen que ver con la realidad, pero que son los únicos que es posible analizar utilizando métodos matemáticos; 2) el olvido total, o el estudio desde una perspectiva desafortunada, del papel que juegan los procesos de mercado y la competencia en la vida económica real; 3) la insuficiente atención que se presta al papel que juegan el conocimiento, las expectativas y los procesos de aprendizaje en el mercado; 4) el uso indiscriminado de los agregados macroeconómicos y el olvido que ello implica del estudio de la coordinación entre los planes de aquellos agentes individuales que participan en el mercado. Todas estas razones explican la falta de comprensión de la actual ciencia económica sobre los problemas más importantes de la vida económica real de nuestro tiempo [...] Los motivos mencionados tienen todos ellos una causa común: el intento de aplicar una metodología propia de las ciencias naturales a un campo que le es totalmente ajeno: el campo de las ciencias de la acción humana.” Huerta de Soto, Jesús, *Estudios de Economía Política*, 2a. ed., Madrid, Unión Editorial, 2004, pp. 80 y 81.

¹⁸⁴ Stiglitz, Joseph E., *El Precio de la Desigualdad*, México, Editorial Taurus, 2012, p. 13.

¹⁸⁵ “La bomba de tiempo en las calles de las principales ciudades de Estados Unidos”, Londres, *BBC Mundo*, 09 de octubre de 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45793012>, consultado el 15 de octubre de 2019.

considera no se basan en una profunda comprensión de la teoría económica moderna, sino en una “interpretación ingenua o insuficiente de la economía”, basada en los supuestos de una competencia perfecta, de unos mercados perfectos y de una información perfecta que, además, no toman en cuenta que, mientras funcionen los Estados nacionales corresponde a éstos y no al mercado interpretar los intereses colectivos solidarios de las sociedades a las cuales deben servir, lo que va más allá de los intereses particulares de algunos de cosechar más beneficios, apenas disimulados, expresados en un mercado apoyado en unos cimientos endebles e insostenibles.

A resulta de lo planteado en los párrafos anteriores, dada la influencia de la economía moderna, si bien incumbe al mundo académico, por la trascendencia de sus efectos en la vida diaria de millones de personas en el mundo, se hace necesaria la reflexión crítica como asunto teórico, a la vez que práctico y político, sobre todo porque en las últimas tres décadas la economía moderna se ha pretendido instituir como teoría y técnica única o dominante para explicar el mundo real y, a mayoría de razón, porque en ese periodo se dio el mayor desarrollo de su influencia con el neoliberalismo, la más extremista y fundamentalista de sus escuelas hacia la derecha y en el que la interpretación insuficiente de la economía con sus supuestos económicos modernos sostenidos por los economistas más dogmáticos, difundidos como lo más adecuado para cualquier sociedad o como el camino evidentemente correcto para analizar y dar pautas académicas y/o técnicas a las actividades lucrativas; o sea, como el único camino posible y eficaz de progreso, y como patrón con el que, a la fecha, se están enjuiciando a las sociedades, sin reparar en que políticas económicas erróneas, así orientadas, pueden generar una mayor desigualdad y un menor crecimiento y sin tomar en cuenta otras alternativas, que nosotros consideramos se deben tomar en cuenta para una comprensión socioeconómica de los

sistemas de sustento, más allá de la interpretación insuficiente de la economía.

Porque, en términos del propio ex Economista en Jefe y Vicepresidente senior del Banco Mundial¹⁸⁶, y si tomamos como punto de partida que para él “*está claro que los mercados no han funcionado de la forma que declaran sus apologistas, ya que se supone que los mercados son estables, pero la crisis mundial demostró que podían ser muy inestables, con catastróficas consecuencias, -entre otras la desigualdad y la pobreza-*”, podemos esquematizar y reseñar algunas conclusiones relacionadas con la desigualdad que se presenta en la economía de mercado por excelencia de Estados Unidos, que bien pueden aplicarse a otros países como el nuestro, que explica en distintas páginas de la obra que comentamos y que, por su importancia, exponemos como sigue:

La gran virtud del mercado es su eficiencia. Pero, evidentemente, el mercado no es eficiente (...) El desempleo (...) es el peor fallo del mercado, la principal fuente de ineficiencia y una importante causa de la desigualdad, que cuando hay empleo se manifiesta en el declive de los ingresos de los trabajadores, antes de impuestos y transferencias, y en un vertiginoso aumento de ingresos de los banqueros.¹⁸⁷

El crecimiento del sector financiero en términos de su participación en la renta nacional total ha contribuido al aumento de la desigualdad, tanto para la riqueza que se crea en la parte más alta, tanto como para la parte de abajo.

Jamie Galbraith [citado por Stiglitz] ha demostrado que los países que poseen un sector financiero más grande tienen más desigualdad, y la relación no es casual.

El sistema económico norteamericano no está funcionando para la mayoría de los estadounidenses porque la desigualdad está aumentando. Nuestro sistema político

¹⁸⁶ Stiglitz, J. E., *El Precio de la Desigualdad*, op. cit., Nota 184, pp. 25, 26, 28, 35, 63, 69, 101, 132 y 133.

¹⁸⁷ “Pero tenemos un mundo en el que existen gigantescas necesidades no satisfechas (inversiones para sacar a los pobres de la miseria, para promover el desarrollo en los países menos desarrollados [...] al mismo tiempo, tenemos ingentes cantidades de recursos infrautilizados (trabajos y maquinaria que están parados o que no están produciendo a todo su potencial).”. Ibidem. p. 25.

ha caído en manos de los intereses económicos, la confianza en nuestra democracia y en nuestra economía de mercado, así como nuestra influencia en el mundo, se van deteriorando.

Los mercados por sí solos, incluso cuando son eficientes y estables, a menudo dan lugar a altos niveles de desigualdad, unos resultados que generalmente se consideran injustos. Las últimas investigaciones en materia de teoría económica y de psicología han revelado la importancia que los individuos conceden a la equidad.

Para que los mercados funcionen como se supone tienen que hacerlo, tiene que haber una adecuada normativa gubernamental. Pero para que eso ocurra, hemos de tener una democracia que refleje el interés general, no intereses especiales ni simplemente a los de arriba.¹⁸⁸

Así, cada ley, cada normativa, cada ordenamiento institucional, tiene unas consecuencias distributivas, pero el modo en que hemos ido configurando la economía de mercado estadounidense, un mercado condicionado y distorsionado por la política y por la búsqueda de las rentas, funciona a beneficio de los de arriba y la desigualdad y la pobreza en perjuicio de los demás.

Un número cada vez mayor de estadounidenses apenas es capaz de cubrir sus necesidades básicas. La proporción de personas que estaban en situación de pobreza era del 15,1% en 2010, frente al 12,5% de 2007. En lo más bajo del todo, para 2011, el número de familias estadounidenses en situación de pobreza extrema -los que viven con dos dólares al día por persona o menos se había duplicado respecto a 1996, hasta alcanzar 1,5 millones de familias.

Antes del ajuste por desigualdad, los datos de 2011 para Estados Unidos parecían razonablemente buenos -estaba en cuarto lugar, detrás de Noruega, Australia y los Países Bajos-. Pero una vez que se tiene en cuenta la desigualdad, Estados Unidos ocupa el vigésimo tercer lugar, detrás de todos los países europeos.

¹⁸⁸ Ibidem, pp. 26, 28, 35 y 132.

La desigualdad no es únicamente una consecuencia de las fuerzas de la naturaleza o de las abstractas fuerzas del mercado, pues en gran medida es consecuencia de unas políticas gubernamentales que configuran y dirigen las fuerzas de la tecnología y de los mercados, y las fuerzas sociales más en general. La desigualdad no es inevitable, pues mediante un cambio de políticas podemos lograr una sociedad más eficiente y más igualitaria.

Esto es muestra, para el Premio Nobel de Economía 2011, que el interés de los que se dedican a los negocios no es, por supuesto, aumentar el bienestar de la sociedad, ni siquiera hacer que los mercados sean más competitivos: su objetivo es sencillamente conseguir que los mercados funcionen *para ellos*, lograr que sean más lucrativos. Pero el resultado, a menudo, es una economía menos eficiente, que se caracteriza por una mayor desigualdad¹⁸⁹. Esto es posible porque los líderes de los sectores productivos a regular pueden escribir las reglas del juego y, además, escribirlas de una forma que mejoren sus posibilidades de ganar, ya que utilizan su influencia política para lograr, mediante la “captación cognitiva” o la “captación del regulador” ligada a incentivos pecuniarios, que se nombren como miembros de las agencias reguladoras a personas que alineadas con sus puntos de vista, aunque no con los intereses o las necesidades del país o del resto de la sociedad, sectores industriales a los que los agentes reguladores, bien recompensados, regresan con posterioridad por su buen desempeño.

No obstante, los daños que la desigualdad implica, para las personas y la sociedad en su conjunto, Stiglitz menciona que los de arriba han pretendido justificar sus ingresos y su patrimonio argumentando la mayor contribución a la sociedad que realizan o bien, cuando señalan que necesitamos el nivel

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 82.

de desigualdad actual para incentivar a la gente para que trabaje, ahorre e invierta.

2.2 Antecedentes jurídico-económicos del presupuesto de egresos y de la economía mixta en México.

El proceso jurídico-económico en México respondió al momento que le tocó vivir. Así, su diferente tratamiento, tanto en el texto constitucional como en las normas jurídicas secundarias respectivas, ha sido marcado por los diversos contextos históricos y sociales que han marcado la vida de México.

Esto ocurre porque debemos comprender de forma integral el tema constitucional, tomando en cuenta tanto lo que dijeron las propias Constituciones como su contexto histórico y social, lo que tratamos de explicar en los siguientes párrafos.

2.2.1. El presupuesto y el gasto público a través de las constituciones.

A través del siguiente apartado, nos ocuparemos de cuál ha sido el tratamiento del presupuesto, de acuerdo con lo establecido por los diversos textos constitucionales, analizando las diversas etapas históricas y su respectivo contexto, para la mejor comprensión de la trayectoria del gasto público a lo largo de nuestro desarrollo como nación desde la mirada del correspondiente constituyente.

2.2.1.1. Del movimiento de independencia a la Constitución de 1824.

Al inicio del proceso independentista, México, como otras colonias españolas se encontraba en la tercera etapa del proceso de carácter presupuestario,

que le correspondía a la Real Hacienda: la de los Intendentes¹⁹⁰; a éstos les tocaba el ser los jueces de primera instancia en lo relacionado con el manejo de los recursos de estos territorios.

2.2.1.1.1. La Constitución de Cádiz de 1812.

El primer texto en la materia que correspondió, dentro de esa larga transición entre lo colonial y lo nacional que implicó el proceso independentista, fue la *Constitución Política de la Monarquía Española*, de 19 de marzo de 1812. Como se sabe, este texto se produce en el momento de las consecuencias generadas por la invasión napoleónica a España en 1808. Ya para esa época, la corona enfrentaba una severa crisis económica, política y social generada por la decadencia del comercio, la industria y la agricultura por la guerra contra los invasores, la disminución o interrupción de los envíos de recursos, manufacturas y materias primas de ultramar y la insurrección armada en sus posesiones americanas. La reorganización del Estado se hizo necesaria en todos los aspectos, incluida la revisión de la monarquía y sus bases como forma de gobierno fundado en el Derecho divino y la voluntad absoluta del monarca¹⁹¹. De ahí que, al ser emitida el 19 de marzo de 1812, tuviera como signo los vientos liberales; en palabras del Dr. Fernando Serrano Migallón, este texto constitucional introdujo “*por primera vez [en territorio peninsular y sus colonias] una forma de tendencia democrática-liberal*”¹⁹². En la Nueva España, se adelantaron de prestarle

¹⁹⁰ Sánchez Bella, Ismael, “La administración”, en Sánchez Bella, Ismael, Hera, Alberto de la y Díaz Rentería, Carlos, *Historia del Derecho Indiano*, Editorial MAPFRE, Madrid, 1992, pp. 228 y 229.

¹⁹¹ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, 2011, p. 27.

¹⁹² Serrano Migallón, Fernando, “Liberalismo y democracia en la Constitución de Cádiz”, en López Zamarripa, Norka, et. al. (coords.), *Políticas Públicas. Una nueva visión jurídica para el desarrollo de México*, México, Porrúa, 2015, p. 25.

adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el virrey Apodaca juró la Constitución el 31 de mayo de ese año¹⁹³.

En cuanto a lo que nos corresponde, en el artículo 8 de la Constitución de 1812 se indica que *“tambien está obligado todo español, sin distincion alguna, á contribuir en proporcion de sus haberes para los gastos del estado”*¹⁹⁴.

Entre las facultades de las Cortes estaban las señaladas en el artículo 131:

Artículo 131. -Las Facultades de las Cortes son:

Primera: Proponer y decretar las leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario...

...Duodécima: Fijar los gastos de la Administración Pública...

...Decimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos...¹⁹⁵

El artículo 227 era el que se refería específicamente a quiénes correspondían la formación del presupuesto en esta etapa: *“Los secretarios del despacho formarán los presupuestos anuales de los gastos de la administración pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará”*¹⁹⁶.

Conforme al artículo 339, *“[l]as contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporcion á sus facultades, sin excepcion ni privilegio alguno”*¹⁹⁷. Ahora, indicaba el artículo 341 ídem que,

¹⁹³ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, 4a. ed., México, H. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial – UNAM, 1994, p. 671; Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1994, 18a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 59.*

¹⁹⁴ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 32; texto del español original.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 32.

¹⁹⁶ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. Nota 191, p. 61.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 74. Texto del español antiguo.

[p]ara que las Córtes puedan fixar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del Despacho de Hacienda las presentará, luego que esten reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demas secretarios del Despacho el respectivo á su ramo.¹⁹⁸

La distribución de la renta y sus productos estaba establecida en el artículo 345 del texto constitucional gaditano: “*Habrá una tesorería general para toda la nacion, á la que tocará disponer de todos los productos de qualquiera renta destinada al servicio del estado*”¹⁹⁹. Estas tesorerías estaban acompañadas de tesorerías provinciales, conforme a lo referido en el artículo 346: “*Habrá en cada provincia una tesorería, en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el erario público. Estas tesorerías estarán en correspondencia con la general, á cuya disposicion tendrán todos sus fondos*”²⁰⁰.

El desarrollo de esta etapa fue progresivo, en cuanto a la legislación aplicable en materia económica. Como se ha mencionado,

La labor de instauración de un régimen liberal burgués fue llevada a cabo en su aspecto jurídico-institucional fundamentalmente por la Constitución de 1812, pero ésta fue precedida por una importante actividad legislativa de las Cortes de Cádiz de liquidación de los fundamentos económicos y jurídicos en que se asentaba la vieja sociedad estamental, cuya transcendencia revolucionaria no debe exagerarse, al menos en un sentido material, (...) pues la alteración que sufrió la propiedad solo afectó a su cualificación jurídica.²⁰¹

Para lo anterior, la progresividad de reformas se dio de la siguiente manera²⁰²:

¹⁹⁸ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 672.

¹⁹⁹ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. Nota 191, p. 75.

²⁰⁰ *Ídem*.

²⁰¹ Masso Garrote, Marcos F., “Significado y aportes de la Constitución de Cádiz de 1812 en el constitucionalismo español e iberoamericano”, *Iuris Tantum, Revista Boliviana de Derecho*, vol. 12, núm. 12 (julio), Santa Cruz de la Sierra, Fundación Iuris Tantum, 2011, p. 130.

²⁰² *Ibidem*, p. 131.

- Ley del 06 de agosto de 1811, encargada de abolir las supervivencias del régimen señorial en el campo al suprimir los señoríos jurisdiccionales y abolir todo privilegio señorial exclusivo, privativo o prohibitivo. Esta ley sería completada dos años más tarde por otra ley que suprimiría los mayorazgos inferiores a tres mil ducados de renta anual.
- Decreto XXXI de 09 de febrero del 1811, en virtud del cual se produce la gran victoria de la posición americana en el transcurso de los debates sobre la libertad de imprenta, la derogación de la inquisición y del tributo indígena y la prohibición de vejaciones a los indios primitivos. En la misma normativa, se declaró que criollos, mestizo e indios podían acceder en paridad con los peninsulares a instituciones civiles, eclesiásticas y militares.
- Decreto de 17 de junio de 1812, por el cual se inicia tímidamente el proceso de desamortización eclesiástica, disponiendo la enajenación de los bienes de las comunidades religiosas extinguidas o reformadas por el gobierno de José I (Bonaparte).
- Decreto de 04 de enero de 1813, que dispuso la parcelación y subsiguiente reducción a la propiedad individual plena y acotada, de los terrenos propios, realengos o baldíos, con excepción de los ejidos de los pueblos; teniendo en cuenta la situación creada por la guerra, se disponía que sólo la mitad de estas tierras fuera.

El liberalismo económico que expresa la Constitución de Cádiz en materia de presentación del presupuesto y de su análisis y publicación responde al hecho de que este instrumento no puede existir sin la división de poderes, tal y como estipula la ley. En tal sentido, es el presupuesto un documento presentado por el ejecutivo para ser autorizado por el legislativo y sólo así

poder ser ejecutado. Posteriormente, sería analizado también por la propia representación política²⁰³.

En el primer presupuesto liberal español se hace una clasificación funcional del gasto (es decir, repartido entre las grandes oficinas de la administración pública): el gasto en defensa corresponde a las oficinas de Guerra y Marina; los egresos en justicia son ejercidos por el Ministerio de Gracia y Justicia; el gasto en obras e instituciones públicas, corresponde a los ministerios de Hacienda y Gobernación, y el gasto para el sostenimiento de la autoridad soberana se reparte entre Casa Real, Cortes y Estado. Esta será la clasificación que adopte la nación mexicana en las primeras décadas de su vida independiente²⁰⁴.

2.2.1.1.2. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.

Como se sabe, el texto constitucional español de 1812 tuvo una corta vida para nuestro país, porque ya nos encontrábamos en pleno proceso de independencia. Dicho proceso, como era de entenderse, contó con el respaldo de algunos juristas que se dieron cuenta de la necesidad de contar con un texto que diera estructura y fundamento jurídico a los objetivos que tal movimiento pretendía, pero una estructura permanente y viable a la nueva sociedad que se pretendía construir, situación que se fue definiendo conforme el movimiento se consolidaba²⁰⁵.

²⁰³ Jáuregui, Luis, “Los ministros, las memorias de Hacienda y el presupuesto en México, 1825-1855. Una visión desde el gasto público”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 48 (julio-diciembre), México, UNAM, 2014, p. 12.

²⁰⁴ Ídem.

²⁰⁵ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 109.

Para septiembre de 1813, dentro de las circunstancias azarosas de la guerra, asume la lucha el Supremo Congreso Nacional de América (o de Anáhuac) el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, bajo el mando de José María Morelos y Pavón²⁰⁶. Tal Congreso, junto con el Acta de Declaración de la Independencia de la América Septentrional²⁰⁷, promulgó la primera Constitución propiamente dicha, emitida en la entonces Nueva España, el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* (sic), también conocida como *Constitución de Apatzingán*, con fecha 22 de octubre de 1814²⁰⁸.

En 1814 se dictó el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*. Al analizar y estudiar este documento, con relación a la materia que nos ocupa, podemos señalar que este Decreto, que se convirtió en Constitución, establece que como obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan.

Las atribuciones del Supremo Congreso son exclusivas para éste, entre las cuales están²⁰⁹:

- Arreglar los Gastos del Gobierno.
- Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos;
- Establecer el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del estado; y en los casos de necesidad, tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación (art. 113);

²⁰⁶ Ídem.

²⁰⁷ El 06 de noviembre de 1813.

²⁰⁸ Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, México, Fondo de Cultura Económica - IFE, 2000, pp. 34 y 35. Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 29.

²⁰⁹ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 672.

- Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública (art. 114).

2.2.1.1.3. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823.

El Primer Imperio Mexicano, que inició formalmente con el Acta de Independencia en 1821 y concluyó con la caída del emperador Agustín I en marzo de 1823 (coronado el 21 de julio de 1822), contó como tal con un documento normativo supremo hasta febrero de 1823, el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, que abolía, a su vez, a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 como la Constitución del Imperio, y convalidaba la modificación de abril de 1822 al Tratado de Córdoba, en cuanto a la entrega del trono mexicano a un príncipe europeo²¹⁰.

A fines de 1822, se disolvió al Congreso y se estableció, en su lugar, la Junta Nacional Instituyente. La Junta, integrada por 45 miembros, se instaló en noviembre de ese año, con el cometido de elaborar una Constitución²¹¹ para someterla a un nuevo Congreso. En diciembre emitió el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, aprobándolo el 23 de febrero de 1823.

Reinstalado el Congreso, el 21 de mayo acordó que la nación adoptaría como forma de gobierno la República representativa popular federal. Con ello, el país estaba en condiciones de darse una Constitución propia con absoluta

²¹⁰ Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, op. cit., Nota 208, p. 35. Barragán Barragán, José, voz “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano”, en Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, 1a. ed., México, Porrúa – UNAM, 2002, pp. 526 y 527.

²¹¹ Conforme a las Bases Constitucionales de 24 de febrero de 1822.

autonomía de los acuerdos políticos que habían sustentado la consumación de la Independencia²¹².

El artículo 15 de este Reglamento establecía lo siguiente: *“Todo habitante del Imperio debe contribuir en razón de sus proporciones, á [sic] cubrir las urgencias del Estado”*²¹³.

El Poder Legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente, cuyas bases orgánicas, entre otras cosas, establecían, con relación al tema en estudio, lo siguiente en su artículo 25.4: *“Con toda brevedad mayor posible a organizar el plan de la Hacienda Pública, a fin de que haya el caudal necesario para su ejecución con los gastos nacionales, y cubrir el considerable actual deficiente, poniéndose de acuerdo con el Poder Ejecutivo”*²¹⁴.

Entre las obligaciones del Emperador estaban, de acuerdo con su artículo 30: *“Decimoséptimo: decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos públicos...”*²¹⁵.

De acuerdo con artículo 33, había cuatro ministros, que *“formarán los presupuestos, de gastos, que acordará la Junta, y le rendirán cuenta de los que hicieron”*²¹⁶.

²¹² *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 165; *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, pp. 672-673.

²¹³ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 169; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 127.

²¹⁴ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 171; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 130.

²¹⁵ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 174.

²¹⁶ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 175; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 133.

Conforme al artículo 86, “*Los intendentes enviarán al gobierno supremo en el principio de cada mes un estado general del ingreso y egreso de las cajas de su provincia, para que se publique en la gaceta del propio gobierno*”²¹⁷.

2.2.1.1.4. Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

Una vez consumada la independencia y emitida el Acta de Independencia del Imperio Mexicano el 28 de septiembre de 1821, el país procedió a definir la formación política que adoptaría en su vida independiente.

Tras una serie de disputas políticas, Iturbide disuelve al Congreso y se crea una Junta Nacional Instituyente, que aprobó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano el 23 de febrero de 1823 en tanto se emitía la Constitución definitiva del Imperio. Sin embargo, el descontento con el gobierno de Iturbide, a través de alzamientos militares, hace que Iturbide abdique y parta al exilio en diciembre de ese año.

Se forma un gobierno provisional, que convocó a un segundo Congreso Constituyente, instalado el 7 de noviembre de 1823. Así, el segundo Congreso Constituyente Mexicano emitió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824, por el que formalmente estableció el pacto federal y el gobierno republicano²¹⁸.

En su artículo 13, se establecía:

Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos, que entre otras cosas, son:

²¹⁷ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 184; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 142.

²¹⁸ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 195; Barragán Barragán, José, voz “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., Nota 210, pp. 5 y 6.

...VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo;

IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo...

XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la República y designar garantías para cubrirlas; XII. Para reconocer la deuda pública de la Nación y señalar medios de consolidarla...²¹⁹

El artículo 15 refería que *“El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitucion [sic] en el individuo ó [sic] individuos que ésta señale: serán residentes [sic] y naturales de cualquiera de los estados ó [sic] territorios de la federacion [sic]”*²²⁰. La fracción III del artículo 16 indicaba las atribuciones del caso: *“Sus atribuciones, á [sic] más de otras que se fijarán en la constitucion [sic], son las siguientes: (...) cuidar de la recaudación, y decretar la distribucion [sic] de las contribuciones generales con arreglo á [sic] las leyes”*²²¹.

El artículo 21 indicaba que el Legislativo de cada Estado residiría en un Congreso, y agregaba el artículo 32:

El congreso de cada estado remitirá anualmente al general de la federacion [sic] nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relacion [sic] del origen de unos y otros, de los ramos de industria, agricultura, mercantil y fabril, indicando sus progresos ó [sic] decadencia con las causas que los producen; de los nuevos ramos que puedan plantearse, con los medios de alcanzarlos; y de su respectiva población.²²²

2.2.1.1.5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

²¹⁹ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 198-199; *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 673.

²²⁰ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 200; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 156.

²²¹ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 200; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 156 y 157.

²²² *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 202 y 203; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 156 y 157.

Decidida la forma de gobierno federal y republicano en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, el Congreso Constituyente discutió y elaboró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de abril a octubre de 1824, sancionándose el texto definitivo el día 4 de ese mes y año y publicada el día 5²²³.

Prevaleció en ella la postura favorable al federalismo. Esta Constitución, en consecuencia, consagró el pacto federal.

Esta Constitución señalaba, en su artículo 50:

Son facultades exclusivas del Congreso General, las siguientes, con relación a nuestro estudio:

...VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno...;

X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla...²²⁴

Respecto de las atribuciones del presidente en la materia, indicaba el artículo 110: *“Las atribuciones del presidente son las que siguen: 1ª. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso general (...) 5ª. Cuidar de la recaudación [sic] y decretar la inversión [sic] de las contribuciones generales con arreglo á [sic] las leyes”*²²⁵.

2.2.1.2. De 1825 a la Constitución de 1857.

Posterior a la consolidación del proceso de Independencia, el país se dio a la tarea de establecer las instituciones propias de cualquier Estado.

²²³ Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, op. cit., Nota 208, pp. 35 y 37.

²²⁴ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 220 y 221; *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 674.

²²⁵ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 229; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 182 y 183.

En este panorama, los primeros treinta años reflejaron las diversas tensiones políticas en el proceso de construcción de la nueva Nación. El paso de una forma de gobierno monárquico a otro republicano implicó la adopción de diversos textos constitucionales, mismos que también se reflejarían en el tratamiento del presupuesto.

2.2.1.2.1. Bases Constitucionales de 1835.

El 30 de marzo de 1833 fueron electos como presidente y vicepresidente Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías, respectivamente, quienes debieron enfrentar inmediatamente una situación general de inquietud social por el atraso económico del país, la lucha entre grupos políticos partidarios de la federación o del centralismo, continuos levantamientos y los intereses de algunos sectores del clero. A partir de octubre de 1833, el Congreso decretó una serie de medidas que afectaban estos intereses, así como los de algunos caudillos militares, regulando o restringiendo sus hasta entonces intocados privilegios.

Tras una serie de conflictos internos, que implicó también la renuncia de Santa Anna y su posterior vuelta, el Congreso, convertido en constituyente, aprobó el proyecto de Bases Constitucionales por ley del 23 de octubre de 1835, por las que se dieron los lineamientos que reorganizarían al país en una república centralista²²⁶.

En el artículo 14 de estas Bases se establecía que: *“Una ley sistematizará la Hacienda Pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y*

²²⁶ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 247 y 248; Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, op. cit., Nota 208, p. 37.

razón, organizará el tribunal de Revisión de Cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo”²²⁷.

2.2.1.2.2. Leyes Constitucionales de 1836.

El conflicto entre federalismo y centralismo quedó en claro con la campaña militar de López de Santa Anna en contra del estado de Zacatecas, en 1835. Arrasó, además, Querétaro, San Luis Potosí y Jalisco, y desmembró Zacatecas para crear el actual estado de Aguascalientes.

En septiembre de 1835, el Congreso se declaró “Constituyente” y suspendió la vigencia del Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824, y asumió el dictar cuanto decreto fuera necesario en virtud del clima de ingobernabilidad que se estaba generando, habida cuenta de que algunos estados se resistían al centralismo incluso con las armas.

En una decisión trascendental, se aprobó la disolución de las legislaturas locales y su sustitución por Juntas Departamentales. Ello terminaba con el federalismo, lo que se consumó con la emisión de las Bases para la nueva Constitución (*Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente*) el 23 de octubre de 1835 y las siete Leyes Constitucionales, promulgadas entre el 15 de diciembre de ese año y el 6 de diciembre de 1836, y emitidas por decreto de 29 de diciembre de 1836. Estas Leyes, que en conjunto integran un texto constitucional único, establecieron la primera República centralista, y se mantuvieron en vigor hasta la expedición de las Bases de Organización Política de la República Mexicana en 1843²²⁸.

²²⁷ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 250; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 204.

²²⁸ Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, op. cit., Nota 208, p. 37.

Esta Constitución estructuró al Estado mexicano conforme a los postulados políticos del centralismo, si bien conservó disposiciones importantes en materia de garantías individuales y creó el denominado Supremo Poder Conservador, para vigilar la legalidad de los actos de los demás poderes, anular leyes o decretos, suspender a la Corte Suprema y al Congreso, restablecerlos, declarar incapacitado al presidente, entre otras atribuciones absolutas²²⁹.

De la tercera a la séptima ley de las Siete Leyes, se establece respecto del presupuesto. Así, el artículo 1 de la Tercera Ley (intitulada “*Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relacion [sic] á la formacion [sic] de las Leyes*”) refería que “*El ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso general de la nacion [sic], el cual se compondrá de dos Cámaras*”²³⁰.

El artículo 14 de la Tercera Ley indicaba lo referente al lapso de funcionamiento de las sesiones legislativas:

Las sesiones del Congreso general se abrirán en 1.º de enero y en 1.º de Julio de cada año. Las del primer período se podrán cerrar en 31 de marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos á [sic] que exclusivamente se dedican. El objeto de dicho segundo periodo de sesiones, será el examen y aprobacion [sic] del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del ministerio de Hacienda respectiva al año penúltimo.²³¹

También en las Siete Leyes, en el artículo 44 de la Tercera Ley, señalaba las facultades exclusivas del Congreso General, de las cuales, las que tienen relación con nuestro estudio son:

I. Dictar leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia; ...

²²⁹ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 253 y 254.

²³⁰ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 212.

²³¹ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 266.

III. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente;

IV. Examinar y aprobar cada año la Cuenta General de Inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria;

...VI. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas;

VII. Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla...²³²

En el artículo 28 de la Cuarta Ley (intitulada “*Organizacion [sic] del Supremo Poder Ejecutivo*”) se indicaba que “*Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro ministros: uno de lo interior, otro de relaciones exteriores, otro de hacienda y otro de guerra y marina*”²³³. Conforme al artículo 31 de esta Cuarta Ley, a cada ministro le correspondía lo siguiente:

I. El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República;

...III. Presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del Estado en que se hallen los diversos ramos de la Administración Pública respectivos a su ministerio. Esta memoria la presentará el Secretario de Hacienda en Julio en cada año y los otros tres en Enero.²³⁴

2.2.1.2.3. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

Este documento constitucional, también conocido como “Bases Orgánicas”, da el contexto jurídico para la segunda República centralista. Su origen está en el alzamiento del general Manuel Paredes y Arrillaga en 1841 para reformar las Siete Leyes Constitucionales, que concluyó con la renuncia del presidente Anastasio Bustamante (quien ocupaba el cargo por tercera ocasión), el desconocimiento de los Poderes y la designación de Francisco Javier Echeverría como presidente provisional con poderes extraordinarios.

²³² Ibidem, p. 270 y 271.

²³³ Ibidem, p. 229.

²³⁴ Ibidem, p. 283.

De acuerdo con las “Bases de Tacubaya”, se eligió un Congreso constituyente que se disolvió por la misma inestabilidad generada por el conflicto entre centralistas y federalistas, por lo que se nombró una Junta Nacional Legislativa que emitió las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, ya con el general Nicolás Bravo, como nuevo presidente provisional, también centralista.

Mediante estas Bases, fue instituida la segunda República centralista, que anulaba el Supremo Poder Conservador creado por las Siete Leyes, y otorgaba mayores facultades al Ejecutivo, dándole un poder prácticamente dictatorial. Este ordenamiento fue expedido el 12 de junio de 1843 y publicado el día 14. Con él se mantiene como forma de gobierno la República representativa y popular. Al igual que las Leyes Constitucionales, incluyen los derechos y obligaciones de los mexicanos y agregan los de los ciudadanos mexicanos; proscribire la esclavitud y establece un Poder Electoral, con un mecanismo de elecciones indirectas²³⁵.

Respecto de lo que nos interesa, en su artículo 14 estas bases señalaban *“la obligación de todo mexicano a contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación”*²³⁶.

En su artículo 25 es donde se hacía mención al Poder Legislativo: *“El Poder legislativo se depositará en un congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la república por lo que respecta á [sic] la sancion [sic] de las leyes”*²³⁷. En el artículo 47 se indicaba el lapso de sesión: *“Tendrá el congreso dos períodos únicos de sesiones en el*

²³⁵ Ibidem, pp. 403-405.

²³⁶ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 324.

²³⁷ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 410.

año: cada uno durará tres meses: el primero comenzará el 1.º de enero, y el segundo el 1.º de julio”²³⁸; el artículo 49 indicaba: “El segundo periodo de sesiones se destinará exclusivamente al exámen [sic] y aprobacion [sic] de los presupuestos del año siguiente, á [sic] decretar las contribuciones para cubrirlos, y al exámen [sic] de la cuenta del año anterior que presente el Ministerio”²³⁹.

Las facultades del Congreso se establecían en el artículo 66, entre las que se encuentran, relacionadas con esta Tesis, las siguientes:

- I. Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia,
- II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que debe cubrirse;
- III. Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior;
- IV. Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos...²⁴⁰

El artículo 83 señalaba que “El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones”²⁴¹.

Entre las obligaciones del Presidente estaban las siguientes, de acuerdo al artículo 87: “...XIV. Cuidar la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes...”²⁴².

²³⁸ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 329.

²³⁹ Ídem.

²⁴⁰ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 330; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 414 y 415.

²⁴¹ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 334; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 417.

²⁴² *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 334; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 418.

Conforme al artículo 93, se indicaba que “*El despacho de todos los negocios del gobierno estará á [sic] cargo de cuatro ministros, que se denominarán, de relaciones exteriores [sic], gobernacion [sic] y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción [sic] pública é [sic] industria; de hacienda, y de guerra y marina*”²⁴³.

El artículo 95 se refería a las obligaciones de cada uno de los ministros, entre las que se encontraban:

Art. 95.

I. Acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo;
II. Presentar anualmente a las cámaras antes del 15 de Enero una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la Administración Pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes. El ministerio de Hacienda la presentará el 8 de julio y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que deben cubrirse.²⁴⁴

2.3.1.2.4. Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución de 1853.

En abril de 1853, el general Santa Anna asume el cargo por décima primera ocasión. Una vez retomado su puesto, Santa Anna se condujo dictatorialmente exigiendo el trato de “Alteza Serenísima”, prorrogó su mandato indefinidamente, suspendió los congresos locales, estableció la reglamentación del ejercicio de las funciones de los gobernadores, reorganizó territorialmente al país y llegó a realizar gestiones para el restablecimiento de la monarquía.

Para organizar su gobierno expidió el 22 de abril de 1853 las *Bases para la administracion de la República, hasta la promulgacion de la Constitucion* [sic],

²⁴³ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 337; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 421.

²⁴⁴ Ídem.

redactadas por Lucas Alamán y Escalada, destacado historiador, ideólogo del Partido Conservador.

Mediante estas Bases, se reorganiza el Poder Ejecutivo y establecen disposiciones orgánicas, todo con carácter transitorio hasta la emisión de la nueva Constitución, que ya no se redactó por el triunfo de la Revolución de Ayutla y la caída de la dictadura en 1855²⁴⁵.

Respecto a nuestra investigación, en su artículo 8, señalaban estas Bases: *“Se formará un presupuesto exacto de los gastos de la nación, que se examinará en junta de ministros, el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no esté comprendido en él, ó [sic] que se decrete con las mismas formalidades”*²⁴⁶.

2.2.1.3. Del movimiento de Reforma a la Constitución de 1917.

El movimiento liberal que desembocaría al triunfo de las Leyes de Reforma, implicó la construcción del Estado moderno mexicano de la segunda mitad del siglo XIX. Este proceso se da en dos textos constitucionales claves: la Constitución Política de 1857 y la de 1917, cada una como expresión necesaria institucional de sus respectivos procesos revolucionarios.

2.2.1.3.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

²⁴⁵ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 377.

²⁴⁶ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 380; *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 683.

Tras el triunfo de la Revolución de Ayutla de 1854²⁴⁷, Juan Álvarez ocupó la presidencia interina el 4 de octubre de 1855; y, de acuerdo con el Plan de Ayutla y su reforma de Acapulco²⁴⁸, que, además de la destitución de López de Santa Anna y la designación de un presidente provisional, llamaban a un Congreso extraordinario, el 16 de ese mismo mes expidió la convocatoria para este último.

El Congreso inició sus labores el 18 de febrero de 1856, y en junio la Comisión de Constitución presentó un proyecto de Constitución que en esencia mantenía el federalismo como forma de gobierno e incorporaba al texto constitucional el liberalismo económico, las garantías individuales (denominados “derechos del hombre”) y el principio de la separación Iglesia-Estado.

El texto final de la nueva Constitución, denominada *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, fue aprobado y jurado por el Congreso constituyente y por el presidente sustituto el general Comonfort, el 5 de febrero de 1857, y publicada por Bando Solemne el 11 de marzo del mismo año. Por disposición de su artículo transitorio, comenzaría su vigencia a partir del 16 de septiembre del mismo año con excepción de “*las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los estados*”, con el fin de posibilitar el establecimiento de la primera Legislatura constitucional²⁴⁹.

Se ha señalado que

La Constitución de 1857 refleja como ninguna otra Constitución mexicana la cultura política del Estado burgués de derecho, tal y como la concebían los espíritus más avanzados de la época. Es en sí misma expresión del espíritu liberal moderno.

²⁴⁷ Arenal Fenochio, Jaime del, voz “Plan de Ayutla”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., Nota 210, pp. 450 y 452.

²⁴⁸ Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, op. cit., Nota 208, pp. 38 y 39.

²⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 596 y 606.

Lo que la radicaliza es el añadido posterior de las leyes de reforma. Es además la que contiene mejor técnica jurídica constitucional. Fue la expresión más bella e institucionalmente terminada del proyecto de nación que concebían los hombres del liberalismo mexicano. La distancia entre lo normativamente establecido y las posibilidades reales de la sociedad de su tiempo resultó enorme.²⁵⁰

Igualmente, hay que indicar que el Ejecutivo se veía debilitado frente al Legislativo, pues no tenía veto, sino simplemente la facultad de que sus puntos de vista sobre los proyectos de ley se tomaran en cuenta. Por otra parte, el Congreso, en caso de urgencia calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, podía expedir leyes con dispensa de los trámites legislativos normales que exigían la intervención del Ejecutivo²⁵¹, según señalaba su artículo 71: *“en el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar ó [sic] dispensar los trámites establecidos en el art. 70”*²⁵².

En esta Constitución se establece que es obligación de todo mexicano, de acuerdo con el artículo 31: *“...II. Contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”*.

También nos señalaba en su artículo 33: *“Los extranjeros... tiene la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país...”*. Los extranjeros reciben al igual que los nacionales la protección del Poder Público para sus personas y sus bienes, sería indebido que no contribuyan a los gastos que demanda dicha protección.

²⁵⁰ Gamas Torruco, José, “La vigencia de la Constitución de 1857 (las reformas)”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, p. 328.

²⁵¹ Ídem, p. 329.

²⁵² *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 440.

Conforme al artículo 50, el supremo poder de la Federación se dividía, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial: *“El supremo poder de la federacion [sic] se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. nunca podrán reunirse dos ó mas [sic] de estos poderes en una persona ó corporación [sic], ni depositarse el legislativo en un individuo”*.²⁵³

Respecto del Legislativo, el Congreso de la Unión tenía cada año, de acuerdo con el artículo 62: *“El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de setiembre y terminará el 15 de diciembre, y el segundo, improrrogable, comenzará el 1º de abril y terminará el último de Mayo”*²⁵⁴.

En cuanto al segundo periodo de sesiones, se refería el artículo 68: *“El segundo periodo de sesiones se destinará de toda preferencia al examen y votacion [sic] de los presupuestos del año fiscal siguiente, á [sic] decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision [sic] de la cuenta del año anterior, que presente el ejecutivo”*²⁵⁵.

El artículo 69 se refería a la presentación del proyecto, y su etapa de Comisión:

El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año prócsimo [sic] venidero y la cuenta del año anterior. uno y otra pasarán á una comisión [sic], compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligacion de ecsaminar [sic] ambos documentos, y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesion [sic] del segundo periodo.²⁵⁶

²⁵³ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 614.

²⁵⁴ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 439.

²⁵⁵ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, pp. 690 y 691.

²⁵⁶ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 440; *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 700.

Aquí se observa que existía el bicameralismo en el Poder Legislativo y ambas cámaras debían examinar la cuenta anual que se les presentase. Sostiene Tena Ramírez que depositar en una sola cámara las facultades de aprobación del presupuesto y el examen de la cuenta anual, hace que la Cámara pueda hacer sospechosa o culpable la conducta del gobierno, al retardar o negar su aprobación a la cuenta anual²⁵⁷.

El Congreso tenía la facultad, conforme con el artículo 72, lo siguiente:

... VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo;

VIII. Para dar bases bajo 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.²⁵⁸

Fueron las adiciones y reformas introducidas a la Constitución de 1857, de 13 de noviembre de 1874, las que modificaron el artículo 72, al trasladar, en el artículo 60 del texto constitucional de 1857, del Congreso a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el Presupuesto anual de gastos, al crearse la Cámara de Senadores²⁵⁹, para quedar como sigue:

Artículo 60. Son facultades de la Cámara de Diputados:

...

²⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 604.

²⁵⁸ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 442; *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 691.

²⁵⁹ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 691.

“Dictamen fr. IV 08/01/17 Ciudadanos Diputados: La tradición constitucional desde las leyes inglesas, ha establecido como principio fundamental de derecho público, que la Cámara popular tenga cierto privilegio en materia de fondos públicos, de tal suerte, que esa Cámara discute siempre primero una nueva contribución. Por ampliación de este principio, a la Cámara de Diputados se reservó, al hacerse en 1874 la división de las facultades del Congreso entre las Cámaras, la antigua de Diputados y la de Senadores, que entonces se creaba en México, se reservó, repetimos, a la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto anual de gastos”; en Marván Laborde, Ignacio, *Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2006, p. 1801.

VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.²⁶⁰

Por su parte, en el Título VI de Previsiones Generales, se señalaba en el artículo 119: *“Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior”*²⁶¹.

El artículo 120 establecía:

El Presidente de la Republica, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por Ley y pagada por el Tesorero Federal. Esta compensación no es renunciable, y la Ley que la aumente o la disminuya, no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.²⁶²

El artículo 124 eliminaba las alcabalas: *“Para el día 1ro de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la república”*²⁶³.

La alcabala era un impuesto indirecto de la antigua corona de Castilla que gravaba las compras y ventas en un 10%; afectaba a toda la población y se aplicaba a bienes inmuebles, muebles y semovientes, aunque en la práctica mucha gente intentaba eludirlo, como era el caso de ciertos gremios artesanales, entre ellos los plateros²⁶⁴. Este era uno de los impuestos que más ganancias le trajo a la Corona; estuvo regulado en el libro octavo, título trece de la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias de 1680, que señalaba que *“el derecho de alcabala pertenece al rey y se manda cobrar en*

²⁶⁰ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 700.

²⁶¹ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 449.

²⁶² *Ibidem*, p. 449.

²⁶³ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 450; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 627.

²⁶⁴ Fajardo-Calderón, Constanza Loreth y Suárez Amaya, Dora Cecilia, “Los impuestos en la época de la Independencia, su impacto social, evolución e implicaciones en el sistema tributario actual”, *Criterio Libre*, Vol. 10, núm. 16 (enero-junio), Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2012, p. 302.

las indias”. En las leyes de Indias se estipula quiénes debían pagar la alcabala, estos fueron: vecinos, encomenderos, mercaderes, troperos, roperos, viandantes (mercaderes sin casa), forasteros, los plateros (la de plata y oro), boticarios, zapateros, herradores, buhoneros, silleros, freneros y soldados²⁶⁵.

Sin la traba interna de la alcabala, fue posible agilizar la entrada y salida de productos de cada región. Con esto se pudo comercializar y especializar la economía. Cada región se caracterizaba por un producto en especial, como el henequén en Yucatán y el azúcar en Morelos. La minería dejó de explotar metales preciosos, la agricultura se especializó en los cereales en la región del Bajío, y la ganadería en Chihuahua²⁶⁶.

Se afirma que durante el régimen constitucional instituido por la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias, el Decreto que aprueba la cuenta pública del Erario Federal no constituye una ley y el examen de esa cuenta pública es una revisión formalmente legislativa entre los ingresos obtenidos por la Nación en un ejercicio fiscal y los egresos realizados durante el propio ejercicio, sin que implique el decreto de aprobación de dicha cuenta.

2.2.1.3.2. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Después de la caída del general Porfirio Díaz, en 1911, tuvo lugar un proceso de grandes transformaciones e inestabilidades en la política mexicana, que llevaron al triunfo y posterior caída y muerte de Francisco I. Madero, la

²⁶⁵ Hernández Rugerio, Alma Delia, “El régimen jurídico de las alcabalas en la época colonial”, *Hechos y Derechos*, 2014 (junio). Disponible en: <https://bit.ly/2n5qK7i>. Fecha de acceso: 03 de septiembre de 2018.

²⁶⁶ Ídem.

llegada al poder de Victoriano Huerta en 1913 y la insurrección extendida en prácticamente todas las regiones del país.

Destacaron en la lucha hábiles y carismáticos revolucionarios, como Francisco Villa, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón Salido en el Norte, y Emiliano Zapata en el Sur. Huerta respondió con la militarización de la sociedad y los asesinatos selectivos de sus opositores. Disolvió la XXVI Legislatura del Congreso y convocó a nuevas elecciones parlamentarias el 10 de octubre de 1913²⁶⁷.

El movimiento revolucionario se dividió entre las diversas facciones, que continuaron manifestándose durante mucho tiempo: por un lado, la convencionista, derivada de la Convención de Aguascalientes de septiembre-octubre de 1914, con Villa y Zapata como sus integrantes más destacados, con la bandera de las reivindicaciones agraristas, principalmente. Por otro lado, la constitucionalista, dirigida por Venustiano Carranza y delineada en el Plan de Guadalupe, pretendía el restablecimiento pleno de la Constitución de 1857, con las adecuaciones necesarias conforme a los intereses y aspiraciones que se habían generado desde el levantamiento maderista²⁶⁸.

Vencido Villa y aislado Zapata, Carranza convocó a un Congreso Constituyente el 19 de septiembre de 1916, que debía llevar adelante tales reformas. El Congreso se instaló en diciembre de ese año en Querétaro y sesionó del 1° de diciembre de 1916 al 5 de febrero de 1917²⁶⁹.

²⁶⁷ Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, op. cit., Nota 208, p. 44; Reyes Heróles, Federico, voz “Plan de Guadalupe”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., Nota 210, pp. 452 y 453.

²⁶⁸ Reyes Heróles, Federico, voz “Plan de Guadalupe”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., Nota 210, pp. 452 y 453.

²⁶⁹ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 605 y 606; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 8.

El proyecto que le presentó Carranza se limitaba a ciertas reformas formales y de organización y funcionamiento de los Poderes, por lo que no reflejaba las grandes aspiraciones económicas, políticas y sociales del movimiento revolucionario en su conjunto, por lo que las diversas comisiones del Congreso debatieron intensamente algunos aspectos particularmente trascendentales: reforma agraria, derechos laborales y sociales, relaciones Iglesia-Estado, redefinición del presidencialismo, la estructura económica y el federalismo.

El resultado fue un texto nuevo, profundamente reivindicatorio de los sacrificios de los precursores liberales y de los combatientes revolucionarios, orientado hacia la justicia social como una obligación y una característica de la nueva sociedad que se estaba fundando. Nació así el Estado social de derecho en México junto con la primera Constitución de su tipo en el Mundo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, como se denomina oficialmente, se promulgó el 5 de febrero de 1917, se publicó el mismo día (con una Fe de Erratas publicada el 6 de febrero de 1917), y entró en vigor el 1º de mayo ese año. Consta desde su versión original de 136 artículos, divididos en nueve Títulos y diecinueve artículos transitorios²⁷⁰.

Para efectos del presupuesto y la rendición de cuentas, recuérdese que el gobierno de Carranza pretendía una serie de reformas del texto constitucional de 1857, entre las cuales estaban las siguientes para fortalecer al Poder Ejecutivo²⁷¹:

²⁷⁰ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 607; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 744 y 745.

²⁷¹ Marván Laborde, Ignacio, "La revolución mexicana en la Constitución de 1917", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 1 (junio), Montevideo, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, 2018, pp. 170 y 171.

- La elección directa del presidente de la República, para remarcar su responsabilidad sólo ante la sociedad.
- Garantizar mayor intervención del Ejecutivo en la “confección de leyes”, mediante la incorporación del veto presidencial, sólo superable por mayoría de dos tercios de ambas cámaras y otorgándole la facultad exclusiva de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, salvo en el caso de la elección de un presidente interino.
- Quitar al Congreso la capacidad de juzgar al Ejecutivo durante el periodo de su encargo, para evitar que un presidente, que no contara con mayoría en el Legislativo, fuera constantemente sometido a juicios de responsabilidad constitucional. Eliminando, al mismo tiempo, como causales para entablar un juicio político contra el presidente, la violación del voto público y la violación de la constitución.
- El establecimiento de la facultad exclusiva del Ejecutivo de convocar a sesiones legislativas extraordinarias, para eliminar los inconvenientes que tenía el hecho de que el Congreso pudiera sesionar durante “casi todo el año” mediante la reducción de sus sesiones ordinarias a un solo periodo de cuatro meses, reducible pero no prorrogable.
- Incorporar en el artículo 75 de la nueva Constitución una “válvula de seguridad” para que, en caso de no aprobación del presupuesto, el Ejecutivo no quedara atado “de pies y manos” y se pudiera aplicar el presupuesto del año anterior²⁷².
- Acotar las capacidades investigadoras de las comisiones del Congreso, por medio de las facultades de averiguación otorgadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, en adelante) en el artículo 97, para

²⁷² “Art. 75 del Proyecto de Carranza. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que estuviere establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omitiere fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo” (transcripción del original). En Marván Laborde, Ignacio, *Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, op. cit., Nota 259, p. 1803.

evitar que las cámaras se involucraran en investigaciones que pudieran ser consideradas de carácter jurisdiccional.

Hay que señalar que en la fracción IV del artículo 74, el texto constitucional original de 1917 no indicaba la fecha de entrega por parte del Ejecutivo de estas iniciativas²⁷³. El texto señalaba lo siguiente: “*Artículo 74 original. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel*”²⁷⁴.

Sin embargo, el artículo 65 del mismo ordenamiento establecía que el Congreso de la Unión debía reunirse el primero de septiembre de cada año, con el objeto de celebrar reuniones ordinarias en las que se examinaría, discutiría y aprobaría el presupuesto del año fiscal siguiente, así como se decretarían los impuestos necesarios para cubrirlo. Es necesario advertir que no se establecía una fecha límite para que la Cámara de Diputados aprobara ambos ordenamientos. Lo refería el articulado respectivo de la siguiente forma:

Artículo 65 constitucional original. El congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. la revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar. 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.

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y

²⁷³ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 642.

²⁷⁴ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 850.

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta constitución.²⁷⁵

Otro artículo referido al presupuesto es el 75, que señalaba en su texto original:

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 cualquiera 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.²⁷⁶

Por su parte, el artículo 127 constitucional se refería a la materia señalada en el artículo 120 de 1857. Indicaba en su texto original:

El Presidente de la Republica, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Diputados y Senadores, y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto.²⁷⁷

Podemos concluir, como hemos ya señalado, que hay un desarrollo permanente del tratamiento presupuestal en nuestros textos constitucionales. Estos, como todo proceso histórico, pasaron del liberalismo económico burgués que inspiró los procesos rupturistas de su época, como el liberalismo español de Cádiz de 1812 y nuestro proceso independentista, hasta una mayor y madura intervención del Estado en el ámbito presupuestal.

En el caso mexicano, la gran mayoría de los textos constitucionales tuvieron una preocupación al insertar áreas dedicadas al presupuesto, destacando en casi su totalidad la intervención del poder legislativo (a excepción del Reglamento Imperial de 1823, que concentró el poder en Iturbide), así como

²⁷⁵ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 633 y 634.

²⁷⁶ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 775.

²⁷⁷ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 665.

la obligación de los habitantes de la República a contribuir con el erario público nacional.

Sería con la reforma de 1874 a la Constitución de 1857 cuando quedaría reservada a la Cámara de Diputados la facultad de conocer del proceso de aprobación del presupuesto, lo que se ha mantenido hasta hoy. Igualmente, desde el texto constitucional de 1857 se da un mayor desarrollo en cuanto a dicho proceso de aprobación, lo que se perfecciona técnicamente con la actual Carta Fundamental.

Podemos resumir que lo relacionado con el presupuesto público ha sido preocupación constante de la historia de México como Estado independiente, lo que da cuenta de su enorme importancia en la vida institucional del país.

2.2.2. Formación y evolución de la economía mixta en México.

Las consecuencias de la Revolución Mexicana tuvieron un impacto mundial, en función del nacimiento del constitucionalismo social, que completaba el proceso del constitucionalismo moderno iniciado a fines del siglo XVIII con las revoluciones estadounidenses de 1776 y francesa de 1789.

Este proceso transcurre y se materializa en nuestro país durante gran parte del siglo XX, bajo la vigencia del texto constitucional de 1917, y la realización de su ideario social, con la instauración paulatina de un modelo de economía mixta, de fuerte orientación social, fundamentada en derechos económicos y sociales reconocidos constitucionalmente, ahora derechos humanos DESC, en que la intervención y participación del Estado -de corte keynesiano- vía la planeación, la actividad financiera estatal, el sector paraestatal y las políticas públicas, con el soporte jurídico económico ingreso-gasto (antes comentado), jugaría un papel decisivo en la búsqueda

del desarrollo económico y el bienestar social, con la participación de los sectores público, social y privado.

2.2.2.1. Los orígenes: el programa social de la Revolución mexicana.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1917, da comienzo el proceso de formación de la economía mixta mexicana, que toma impulso con el constitucionalismo social, que adquirió perfil jurídico precisamente con esa ley fundamental, que da legalidad y legitimidad a las aspiraciones de las mayorías y al actuar del Estado, que debía dar concreción al programa social de la Revolución Mexicana, fruto del descontento de amplios sectores de la sociedad, que vieron garantizada constitucionalmente la promesa de cambio y renovación social y política. A la fecha, el marco constitucional de la intervención del Estado en la economía está dado por los artículos 3, 4, 5, 25, 26, 27, 28, 73, 123 y 131.

Este proceso interno, en el contexto internacional, coincide con el lapso inicial de la transición hegemónica de Gran Bretaña a Estados Unidos²⁷⁸.

2.2.2.2. Modelos económicos: influencia keynesiana.

La influencia keynesiana sobre el intervencionismo estatal, y el papel del presupuesto público en la economía, son unas de las aportaciones con mayores consecuencias prácticas sobre el capitalismo contemporáneo. Sin embargo, para que esta se reflejara en la realidad del país, tendrían que transcurrir más de dos décadas; en la primera, de post revolución, en un entorno convulso y de gran incertidumbre, era difícil definir el perfil de un modelo económico, cuando menos de tránsito, hacia una economía mixta.

²⁷⁸ Villares, Ramón y Bahamonde, Ángel, *El Mundo Contemporáneo. Del siglo XIX al XXI*, México, Taurus, 2012, pp. 151 a 182.

Howart Cline se refiere a los diez años de 1910 a 1920 como "*un proceso demoledor*", en el que "*la economía estaba empantanada*"²⁷⁹. Para Max Link:

La destrucción que se forjó entre 1910 y 1920 fue tan desastrosa que, económicamente, se perdió la década. Decayó la producción de casi todos los bienes de consumo. La industria petrolera fue el único punto brillante [...] Pero hasta su nacionalización, en 1938, estaba integrada tan débilmente en el resto de la economía mexicana que ni ésta era de prosperidad (de 1910 a 1921) ni el marcado declive de la producción, después del año récord de 1921, tuvieron mucha influencia en la consideración total de la economía.²⁸⁰

En México, la segunda década del siglo pasado fue especialmente difícil, dado el clima de violencia en que se encontraba sumergido el país. Algunos datos así lo demuestran²⁸¹:

- De 1910 a 1920, funcionó una economía mexicana que, aunque predominantemente capitalista, no era estable, con desarrollo desigual para las distintas regiones país, que se concentraba en el noroeste, el noreste, así como en el Distrito Federal y el Golfo, mientras que, menos favorecida por el desarrollo, se encontraba la región sur, a pesar de que la producción del petróleo y el henequén floreció durante toda la década.
- Del mismo modo, en el ramo productivo, durante esa década, era muy diferente el desarrollo en cada región y año con año. En general, había más violencia en las regiones centrales del norte y del sur, sobre todo en las áreas de ferrocarriles, minería, ganadería, algodón y azúcar; dicha violencia disminuía gradualmente hacia la costa oeste y la región sur. La violencia tuvo su punto más alto hacia 1915, casi en todo el país. A inicios de esa década, muchas minas pequeñas tuvieron que cerrar por todo el periodo, aunque el estallido de la Guerra Mundial provocó un

²⁷⁹ Womack, Jr., John, "La economía de México durante la Revolución, 1910-1920: historiografía y análisis", en *Argumentos*, Vol.25, núm. 69 (mayo-agosto), México, UAM-X, 2012, p. 19.

²⁸⁰ Aguilar Monteverde, Alonso, "La Revolución Mexicana 50 años después", Cuadernos Americanos, CXLIX, México, UNAM, 1966, p. 58.

²⁸¹ Womack, Jr., John, "La economía de México durante la Revolución, 1910-1920: historiografía y análisis", op. cit., Nota 279, pp. 17 y 19.

aumento de la demanda exterior, de manera que las compañías mineras más grandes pudieron cubrir los costos más elevados, así como mantener sus operaciones durante los peores momentos del conflicto.

- La población creció con problemas en esta década; su distribución cambió de forma muy leve, producto de las emigraciones a las regiones del noroeste y del Golfo y a las ciudades, con mayor intensidad hacia la Ciudad de México y del Golfo de México. La emigración a los Estados Unidos aumentó en forma considerable, sobre todo de la región del centro norte, particularmente después de que Estados Unidos entró a la Primera Guerra Mundial.
- La muerte, la emigración, el reclutamiento y la pobreza a niveles de subsistencia llevaron a la reducción de casi todas las ofertas del trabajo; aunque, en los grandes centros manufactureros aumentó la oferta y la demanda.
- En gran parte de las regiones cambiaron de manos algunas de las propiedades rurales y urbanas, aunque dicha redistribución cambió muy poco el patrón de la concentración, salvo durante un tiempo, en unas cuantas regiones del centro y del sur. En este sentido, el patrón se amplió particularmente en Morelos. En 1917, la nueva Constitución transfirió la propiedad "original" de los recursos naturales del país a la "nación". Sin embargo, el control particular quedó intacto.
- Los cambios en el uso de la tierra se dieron de forma más fuerte en las regiones del centro norte. Así, en el noroeste se pasó hacia las cosechas comerciales de algodón y garbanzo, mientras en las regiones del centro sur las cosechas comerciales retrocedieron, en parte, a las malezas y, por otro lado, cedieron su lugar al maíz, los frijoles y el chile para la subsistencia. La producción agrícola de 1915 pasó a ser la más baja a nivel nacional, al reducirse casi a la mitad de su volumen normal; las mayores pérdidas de exportación fueron en azúcar y arroz. El ganado vacuno, las ovejas y las cabras se agotaron.

- Hubo una fuerte destrucción y deterioro físico de los ferrocarriles después de 1913; ello, porque fue más costoso usar el ferrocarril a las facciones militares y políticas, lo que permitió el mercado negro y la extorsión. Por lo mismo, se duplicó la cantidad de mulas y burros, al tiempo de empezar a usarse los camiones y los aeroplanos.
- Producto de la Primera Guerra Mundial, en algunos lugares se cerraron muchos talleres de artesanías, aunque se abrieron muchos otros en otras partes. Fue poco el daño físico que se produjo en las plantas manufactureras, en ocasiones perdieron a sus clientes distantes, aunque ampliaron sus mercados inmediatos. Los problemas de transporte significaron grandes desplomes en la mayoría de los centros manufactureros de las provincias del norte y del centro en 1913, así como en la Ciudad de México para 1914-1915. Sin embargo, los centros importantes aumentaron constantemente su producción desde 1916 hasta finales de esa década, al recuperar la mayoría los niveles de 1910; por ejemplo, la potencia mecánica de estos centros provenía cada vez más del petróleo y de la hidroelectricidad. A pesar de ello, producto de la Revolución, los empresarios industriales mexicanos perdieron algunas de las oportunidades que ofrecía la Guerra Mundial para sustituir las importaciones, que sus contrapartes de Argentina, Brasil y Chile estaban aprovechando.
- En algunas zonas, cambiaron las interrelaciones de producción. Así, en las regiones del centro norte y de Yucatán decayó el sistema de peones, en las del centro sur desapareció, y reaparecieron las pequeñas comunas tradicionales. Se produjo la aparición de sindicatos, así como de confederaciones a nivel nacional, en las industrias, sobre todo de los transportes, minería, imprenta, electricidad y textiles, además de entre los empleados comerciales; aunque débiles, los más fuertes se encontraban en la Ciudad de México, Hidalgo, Puebla y Veracruz.

- A pesar de las dificultades del transporte interno, las compañías petroleras no sólo pudieron abastecer a un mercado nacional creciente (que, hacia 1920, consumía casi el doble de petróleo que en 1910), también la creciente demanda de los mercados extranjeros: casi nada en 1910, un 50% más hacia 1912, y 95% de una producción extraordinariamente superior en 1920.
- El colapso del sistema bancario de 1914 dispersó la autoridad financiera en 1915-1916, y obligó a improvisar créditos, lo que permitió al bando de los constitucionalistas, quienes controlaban los principales centros comerciales, librar económicamente sus más duras campañas militares.
- La promulgación de la nueva Constitución coincidió con la entrada de Estados Unidos a la última parte de la Primera Guerra Mundial, lo que permitió a la economía de México iniciar una recuperación mucho más dependiente que nunca del desarrollo de los Estados Unidos.

Para la década de los veinte del siglo pasado, se mantuvo, de cierto modo, la turbulencia social y política en el país. El proceso más convulsionado fue el alzamiento cristero de 1926 (que provocó un déficit de 5.2% del ingreso²⁸²), aunque también en esta década la economía nacional estuvo afectada por las repercusiones derivadas de la crisis económica mundial de 1929.

Sin embargo, ello no impidió que se tomaran algunas medidas importantes, como fueron:

- En enero de 1921, se expidió la Ley de Ejidos²⁸³.
- La creación del Banco de México en octubre de 1925, como órgano de regulación de la política monetaria²⁸⁴.

²⁸² Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, 1a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 61.

²⁸³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 08 de enero de 1921.

²⁸⁴ *Ley que Crea el Banco de México*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1925.

- En marzo de 1926, fue creada la Contraloría de la Federación (posteriormente Tesorería de la Federación)²⁸⁵.
- En abril de 1926, se crearon los Bancos Agrícolas Ejidales (posteriormente Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño)²⁸⁶.
- En junio de 1926, se expidió la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional²⁸⁷.
- En julio de 1926, se expidió la Ley de Bancos de Fideicomiso²⁸⁸.
- En junio de 1928, fue publicada la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación²⁸⁹.
- En julio de 1929, se expidió la Ley en virtud de la cual se da el carácter de autónoma a nuestra Universidad Nacional de México, pasando a ser la actual UNAM²⁹⁰.

Tampoco puede dejarse de lado que, en este lapso, se produjeron algunas reformas constitucionales que inciden en la etapa de desarrollo social del país:

- En julio de 1921, se modificó la fracción XXVII del artículo 73 constitucional²⁹¹, con el objeto aprobar la creación de la Secretaría de Educación Pública.
- En septiembre de 1929, se reformaron los artículos 73 y 123 constitucionales²⁹², proponiendo que el Congreso tuviera la facultad de legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de

²⁸⁵ *Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 01 de marzo de 1926.

²⁸⁶ *Ley de Bancos Agrícolas Ejidales*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 09 de abril de 1926.

²⁸⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 1926.

²⁸⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de julio de 1926.

²⁸⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 08 de junio de 1928.

²⁹⁰ *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de julio de 1929.

²⁹¹ *Decreto reformando el artículo 14 transitorio y la fracción XXVII del artículo 73 de la Constitución, relativo a planteles de Instrucción Pública*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 08 de julio de 1921.

²⁹² *Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 06 de septiembre de 1929.

crédito, y para expedir las leyes de trabajo, reglamentarias del artículo 123.

Con respecto de la población, durante la década de 1920-1929, esta crece a los niveles vistos antes de la Revolución de 1910, pasando en este lapso de 14.4 a 16.5 millones de habitantes, lo que significó un incremento anual de 1.4%. En el mismo lapso, la población urbana creció al doble con relación al principio de la década, en una tasa de 3.5%; lo que contrasta con el crecimiento rural, que apenas alcanzó al 1% anual²⁹³. Con lo anterior, podemos observar un incremento constante de la vida en la ciudad, respecto al campo.

Esto incidiría en la composición del presupuesto ejercido, en esa década (1921-1929), en camino a la consolidación de la economía mixta, como se señala en el cuadro siguiente:

²⁹³ Hernández Chávez, Alicia, México, *Una Breve Historia. Del mundo indígena al siglo XX*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 399.

Cuadro 3. Rubro del Presupuesto 1921-1929 I

Período	Presidente	Rubro (% presupuesto)		
		Económico	Social	Administrativo
1921-1924	Álvaro Obregón	18.7	12.0	69.3
1925-1929	Plutarco Elías Calles	21.4	10.4	68.2

Fuente: Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, op. cit., Nota 259, p. 66.

El período que transcurre entre 1929 y 1945 fue fundamental para todos los países, con especial claridad para América Latina; y, en este contexto, México. Los cambios en materia económica, iniciados en 1914 con el colapso que supuso el inicio de la Primera Guerra Mundial (la *Gran Guerra*), se profundizaron en forma dramática con el proceso de la Gran Depresión de 1929. Un primer resultado de esta crisis estructural que cuestionó al sistema capitalista, fue la disminución en el volumen y valor de los bienes intercambiados entre países: hacia 1929, el valor del comercio internacional fue de unos 50 mil millones de dólares, mientras que para 1932 cayó a unos 30 mil millones, siendo apenas de 25 mil millones para 1939, para una reducción a la mitad en menos de tres lustros.

Fue con el gobierno de Plutarco Elías Calles cuando se incrementa del Estado en la economía de manera lenta y gradual, pero irreversible. Este proceso se enfrentó a serias oposiciones y motivó no pocas polémicas entre los principales protagonistas de la política económica de la época, como los secretarios de Hacienda Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca y el propio presidente Calles, pero se inclina a favor de una ampliación de la participación estatal durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, con la creación de empresas estatales y bancos de desarrollo, y se consolidó durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

El sexenio del general Cárdenas fue esencial en la implantación del sistema político mexicano y de gran parte de los instrumentos de intervención del Estado en la economía. En dicho período, en muchos aspectos, se

materializó la Revolución Mexicana: así, se da la fase más importante, por la cantidad y calidad de las tierras repartidas, de la reforma agraria; se consolida la soberanía nacional con la expropiación petrolera; se da impulso a políticas heterodoxas, desarrollistas de largo aliento y anticíclicas, con el objeto de hacer frente a los obstáculos a la recuperación económica, como la recesión de 1937, que afectó menos a México que a la mayor parte de los países del mundo²⁹⁴.

Entre 1932 y 1954, nuestro país vivió un intenso debate entre la escuela más ortodoxa de política económica, la monetaria, y la calificada como desarrollista. Después de un predominio ortodoxo, entre 1927 y 1932 -el lapso en que Luis Montes de Oca estuvo al frente de la Secretaría de Hacienda-, ganan terreno las posiciones desarrollistas, si bien siempre hubo un sector muy crítico dentro del propio gobierno hacia esas políticas, especialmente en el Banco de México²⁹⁵.

Por esos años, con el *New Deal*, avanza el modelo económico con intervención estatal, durante el gobierno de Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos, que tuvo su réplica en América Latina con Getulio Vargas (en Brasil), el largo desarrollo del peronismo en Argentina, así como el Frente Popular de Pedro Aguirre Cerda en Chile, cuyo eje central fue la presencia e intervención del Estado vía el gasto público, en la búsqueda del crecimiento y progreso económico.

En el caso de México, para el lapso 1929-1982, continúa el incremento en el gasto social por sexenio, de la siguiente forma:

²⁹⁴ Lomelí Vanegas, Leonardo, “*Interpretaciones sobre el desarrollo económico de México en el siglo XX*”, *Economía UNAM*, vol. 9, núm. 27 (septiembre-diciembre), México, UNAM, 2012, p. 105.

²⁹⁵ Ídem.

Cuadro 4. Rubro del Presupuesto 1921-1929 II.

Período	Presidente	Rubro (% presupuesto)		
		Económico	Social	Administrativo
1929-1930	Emilio Portes Gil	25.7	13.2	61.1
1931-1932	Pascual Ortiz Rubio	28.7	15.2	56.1
1933-1934	Abelardo L. Rodríguez	22.0	17.0	61.0
1935-1940	Lázaro Cárdenas del Río	30.5	23.0	46.5
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	30.7	23.5	45.8
1947-1952	Miguel Alemán Valdés	39.2	18.6	42.2
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	38.8	30.8	35.8
1959-1964	Adolfo López Mateos	39.1	19.5	41.4
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	40.6	21.0	38.4
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	45.3	23.5	31.2
1977-1982	José López Portillo	51.1	18.3	30.6

Fuente: Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, op. cit., p. 66; Lustig, Nora, “El gasto público en el desarrollo social”, *Investigación Económica*, Vol. 48, núm. 187 (enero-marzo), México, UNAM, 1989, pp. 85-140.

2.2.2.3. *El sector paraestatal.*

Durante esta época, se consolida el capitalismo mundial: la energía agraria-solar, predominante durante la última parte del siglo XIX (y lo transcurrido del XX), gradualmente es reemplazada por la energía fósil-industrial, lo que implicará la caída de la agricultura en cuanto medio de producción básico por un desarrollo industrial gradual, que va a permitir, incluso, que a nivel social se produzca de manera progresiva el reemplazo de la mano de obra agraria y campesina por la mano de obra urbano-industrial que, en el caso de México, coincide con la visión de país y proyecto nacional que el General Cárdenas impulsa desde el inicio de su gobierno en 1934.

Como un autor señala, “[d]e igual forma, el gobierno de Lázaro Cárdenas utilizó las opciones del artículo 27 para realizar una política pública industrial en los ramos claves de los recursos fósil-energéticos y del transporte fósil-energético²⁹⁶.

²⁹⁶ Marquard, Bernd, “La cuarta fase del constitucionalismo iberoamericano. El ascenso del constitucionalismo social, 1917-1949”, *Pensamiento Jurídico*, núm. 28, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 131.

Con un perfil marcadamente social y nacionalista, el cardenismo inicia los proyectos que intentaron materializar las aspiraciones originales de la Revolución de 1910. Para ello, el presidente Cárdenas sienta las bases de la economía mixta en nuestro país, impulsando el primer plan sexenal que, por su importancia, pasamos brevemente a resumir²⁹⁷:

- La realización de una política nacionalista para proteger mejor las riquezas naturales;
- Hacer efectivo el principio constitucionalista de nacionalización del subsuelo, a través de la recuperación de los recursos naturales;
- Una rígida vigilancia en la operación de las diversas empresas extranjeras;
- La promoción del desarrollo de la minería, el petróleo, la industria, la agricultura, etc., con recursos nacionales, creándose cuerpos técnicos para promover la exploración de los yacimientos minerales y petrolíferos, aumentando las reservas nacionales en función del desarrollo industrial, regulando la operación de la industria existente por medio de la creación de consejos de planificación industrial, entre otras;
- La supresión de las formas de intermediación comercial que deforman el mercado y desvían de los renglones productivos el excedente económico, dilapidándolo, lo que tenía como objetivo el procurar la eliminación de las formas negativas de concentración de capitales;
- Realización de medidas para elevar la capacidad de compra de las grandes masas, con lo cual se perseguía el fortalecimiento del mercado interno;
- Lograr la redención económica y social de los campesinos, dotándolos no sólo de tierras y aguas, sino organizándolos y capacitándolos

²⁹⁷ Cabrera Guerrero, Héctor, *Estructura Económica y Política de la Historia de México*, México, Editorial Guajardo, 1978, p. 77. Cit. en Witker Velásquez, Jorge, *El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro*, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 86.

económicamente. Para asegurar lo anterior, se proponía la formación de cooperativas, el incremento del crédito agrícola, la introducción de maquinaria y fertilizantes, así como la construcción de obras de riego y vías de comunicación; y,

- Por último, el impulso en materia de educación, mereciendo preferencia la educación rural, indicándose los porcentajes para tal fin, que eran de un 15% en 1934 a un 20% en 1939.

Mediante este instrumento, con el cual se inicia la planeación económica en México, y que Cárdenas lo implementó a través de un órgano consultivo especial llamado Comité Asesor Especial, para su seguimiento y evaluación, culminando con una oficina técnica responsable, inscrita en la Secretaría de Gobernación.

Consolida lo anterior la creación de instituciones con especial relevancia en el México contemporáneo, entre las que contamos al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) y la Ley de Seguro Social.

Para 1938, comienza a regir el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (derogado para 1941).

También señalemos que durante el gobierno del Presidente Cárdenas se impulsó el desarrollo nacionalista del país mediante la nacionalización de los ferrocarriles nacionales. Efectivamente, el 23 de junio de 1937 el presidente Cárdenas decretó la expropiación de los intereses minoritarios de los Ferrocarriles Nacionales de México, pertenecientes a capitalistas extranjeros, pasando completamente al control gubernamental.

2.2.2.4. *Nacionalismo vs. Neoliberalismo.*

La etapa de los setenta del siglo pasado implicó un debate entre dos modelos económicos totalmente distintos: nacionalismo y neoliberalismo.

El nacionalismo, como ya hemos hecho referencia más arriba, tuvo como interés establecer una institucionalidad estatal que procurara la entrega de los beneficios que pretendía el Constituyente de 1917. El nacionalismo fue el elemento resultante de la Revolución de 1910 y de su proyecto con el texto constitucional de 1917, que, ya hemos mencionado, tuvo como eje esencial la justicia social, desde la comprensión de que la apertura económica liberal había generado las profundas desigualdades sociales dentro del período del porfiriato. A partir de aquello, la construcción de México se dirigió a una visión institucional que tuviese por meta conseguir ámbitos de igualdad social a los más amplios sectores del país, a partir de la intervención estatal (la repartición de los ejidos, durante el cardenismo, es la expresión más gráfica de aquello) dentro de los márgenes establecidos por el original artículo 27 constitucional.

Esta lógica operativa del Estado mexicano del siglo XX permitió el aval social necesario para poder implantar, ante todo el país, una política reformista impulsada por la creciente intervención del Estado en la economía, asumiendo el papel de máxima autoridad política, así como de juez y parte en la solución de los conflictos entre clases derivados de la dinámica de desarrollo. En ese contexto, sus actividades se extendieron más allá de las relacionadas con las áreas económicas y los procesos distributivos²⁹⁸.

²⁹⁸ Huerta Moreno, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, *Política y Cultura*, núm. 24 (enero), México, UAM-X, 2005, p. 126.

Tal forma protagónica del Estado, especialmente en materia de la conducción económico-social, tiene su explicación en que la institucionalidad dependía del grado en que las acciones de gobierno ayudaran a armonizar, en la lógica del crecimiento económico, los intereses de los diferentes grupos y actores. Así, en la medida que se fue consolidando el poder del Estado mexicano en las décadas del treinta y cuarenta del siglo pasado, el manejo de los recursos públicos y las decisiones estatales se direccionaron a ampliar las oportunidades de valorización del capital, al tiempo de alcanzar cierta justicia social, tanto como un objetivo estrictamente ético del Estado, como para lograr cierta correspondencia entre la acumulación privada y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, que eran la clave para mantener una organización social estable que no fuera un impedimento en la construcción del capitalismo mexicano²⁹⁹.

Lo anterior significó el establecimiento de un Estado intervencionista, en donde lo público y lo político se identificaron con lo social. De esta forma, si bien el incremento en las funciones y los gastos públicos podría cuestionarse en términos de costo-beneficio, en su momento fue esencial para consolidar una economía pública, que, en ausencia de una alternativa viable por parte del capital privado, permitió al Estado desempeñar un papel clave *“en la definición del rumbo y de las características internas de la dirección y la planeación de los procesos económicos”*³⁰⁰.

Por otra parte, la consolidación de la figura de un Estado fuerte y altamente interventor permitió establecer la idea de que el Estado era el estabilizador de las relaciones sociales y del ciclo económico, lo que en particular es

²⁹⁹ Ibidem, p. 127.

³⁰⁰ Cordera, Rolando, “Estado y economía en México: la perspectiva histórica”, *Economía de América Latina*, núm. 3, México, CIDE, 1979, p. 102.

importante en una economía de mercado que por su naturaleza es excluyente³⁰¹.

El panorama anterior empezó a cambiar hacia fines de los de '70, cuando comenzaron a manifestarse a escala mundial y de forma brusca los efectos del agotamiento de la expansión previa del capitalismo. Atrás quedó el periodo de estabilidad económica con tipos de cambio y tasas de interés fijas que daban certidumbre a las finanzas internacionales y a la planeación económica y empresarial entre países³⁰². En este contexto, los mercados internos crecían en respuesta a las políticas tanto de inversión y gasto público de corte expansionista, derivadas del triunfo de las propuestas económicas de corte keynesiano, así como la protección comercial y desarrollo industrial, que buscaban mejorar la posición de las empresas en el comercio internacional, pese a que la integración de los diferentes países al comercio estaba claramente diferenciada porque el control tecnológico y la utilización de formas de organización innovadoras permitían a las empresas de los países desarrollados ocuparse de los procesos productivos intensivos en capital, al mismo tiempo que mantenían un fuerte control sobre las regiones productoras de materias primas en el mundo.

Aquello apenas dejaba a los países en desarrollo un escaso margen de autonomía respecto al sistema económico mundial en cuanto a decisiones sobre estrategias de desarrollo. A su vez, el progreso de las comunicaciones

³⁰¹ Huerta Moreno, María Guadalupe, "El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario", op. cit., Nota 298, p. 128.

³⁰² "En ese contexto los dos organismos financieros multilaterales más importantes, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, eran pilares de la estabilidad y el desarrollo. El primero, al garantizar la convertibilidad de las monedas no sólo favorecía el comercio mundial sino que al mismo tiempo evitaba el surgimiento de fluctuaciones monetarias que pudieran afectar las finanzas internas y externas de los países. El segundo, al brindar asesoría técnica y dar créditos para que se pudieran concretar proyectos para la formación de capital e infraestructura con los cuales apoyar el crecimiento económico". Correa, Eugenia, "Liberalización y crisis financieras", *Revista Comercio Exterior*, México, 2002. Disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/278/8/RCE8.pdf>, consultado el 27 de septiembre de 2018.

avanzaba prácticamente en paralelo con las necesidades de reducción de los costos de transacción en los negocios, las finanzas y las inversiones de las grandes transnacionales³⁰³.

Durante la década de los '80, iniciado el ciclo de caída de la ex Unión Soviética (producto del proceso aperturista determinado por las políticas de la *perestroika* y *glasnot*), se dio paralelamente impulso al proceso de la entrada en escena del pensamiento monetarista-neoliberal, quizá ya comprendiendo el eventual fin del bloque soviético y la entrada en protagonismo unilateral de las grandes potencias del bloque capitalista, encabezados por el Estados Unidos de la administración Reagan y el Reino Unido de la administración Thatcher. Si bien hemos hecho referencia en el Capítulo anterior al proceso neoliberal (del que nos volveremos a hacer cargo en los Capítulos siguientes), lo cierto es que nuestro país se vio involucrado en este contexto desde por lo menos la primera mitad de la penúltima década del siglo pasado, como desglosaremos más adelante.

Como también indicaremos más adelante, el eje central del modelo neoliberal fueron los cuestionamientos que se hicieron al Estado benefactor no sólo desde el terreno económico (en cuanto al manejo principalmente de la política económica y de la intervención pública en las actividades económicas), sino también del político y del ideológico, por la avanzada de las ideas de la derecha o conservadoras. En estas ideas, la libre competencia sirve tanto para expandir la esfera de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, como para estimular la creatividad, la innovación, el progreso técnico y el desarrollo económico. Conforme con dichas ideas, cualquier intervención que perturbe el ajuste automático del mercado (si los precios no se fijan libremente por las fuerzas del mercado) hace imposible

³⁰³ *Ibidem*, p. 129.

la realización del cálculo empresarial y elimina la eficiencia económica de las sociedades³⁰⁴.

Bajo esta premisa, la intromisión estatal en el funcionamiento del sistema de precios es la que deteriora la estabilidad y los equilibrios “naturales” del mercado. De ahí que constituya la “raíz” de todos los problemas de la sociedad, pues si todos los agentes económicos son iguales, poseen la misma información y cuentan con una dotación de riqueza que utilizan de manera racional en la adquisición de bienes y servicios, no se requiere que alguna instancia pública intervenga en los procesos económicos. Con esas consideraciones se presenta una fuerte oposición a la participación del Estado en la economía, pues supone que es la actividad estatal, principalmente la vinculada con políticas sociales y actividades productivas, la que impide que el sistema económico se autorregule por sí mismo y, por tanto, el neoliberalismo “*no desea el intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones*”³⁰⁵. Cualquier acto de gobierno dirigido a mantener los medios de consumo social o colectivo se considera dañino, porque la ampliación de las acciones estatales interfiere en las actividades de los individuos produciendo distorsiones en el mercado y alterando con esto las relaciones sociales.

Evidentemente, aquel panorama chocaba bruscamente con la concepción del Estado mexicano de gran parte del siglo XX, moldeado bajo el parámetro del nacionalismo revolucionario, que había permitido el impulso social que hemos descrito en apartados anteriores de este Capítulo; el Estado

³⁰⁴ Una muestra clara de este tipo de argumentación se encuentra en Ludwig von Mises, quien se presentaba como un acérrimo enemigo de la intervención estatal en la economía y un convencido partidario del funcionamiento sin interferencias de los mercados. Sostenía que, independientemente de que fuera bien intencionado el intervencionismo gubernamental en algún mercado, al actuar el gobierno contra la lógica capitalista se propiciarían consecuencias nocivas, no deseadas. Cué, Agustín, “Ludwing von Mises y su crítica al intervencionismo estatal”, en *El pensamiento austriaco en el exilio*, México, UAM-A, 1996, p. 73.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 94.

impulsor, eje rector y protagonista del impulso nacionalista con contenido social, era totalmente incompatible con un Estado reducido, que dejase abierta la esfera de “lo público” al ámbito del sector privado.

Los siguientes párrafos tienen como objeto explicar tal fenómeno, así como de graficar cómo incidió en los aspectos relacionados con el proceso económico y presupuestario.

2.2.2.5. Las reformas constitucionales a partir de 1982.

Hacia 1982 se daban una serie de circunstancias particulares en nuestro país³⁰⁶:

- Carácter de la crisis detonadora: las tres crisis fueron tanto políticas como económicas, aunque cada una tuvo una predominancia particular. Estas fueron la crisis de 1982 (nacionalización), la de 1994 (nacionalización privatizante), ambas por razones económicas, mientras que la crisis de 1988–1992 (privatización) fue predominantemente política.
- Carácter del régimen político: en 1982, el partido de Estado se encontraba firmemente enraizado en el poder; en 1992, dicho control había empezado a disminuir claramente; en 1995, el sistema político se encontraba bajo un franco ataque societal, y para 1999, el arribo de la democracia electoral de competencia abierta había llegado para quedarse.
- Bases sociales de apoyo al régimen político: entre 1982 y 1999, los mecanismos históricos del control social que durante mucho tiempo operaron por medio del corporativismo y el clientelismo fueron reformados y actualizados. A medida que avanzó el tiempo entre los tres

³⁰⁶ Sandoval, Irma E., “Economía política del neoliberalismo: ideas, intereses y reversibilidad”, *Argumentos*, vol. 20, núm. 54 (mayo-agosto), México, UAM-X, 2007, pp. 130 y 131.

casos de referencia, el poder social y los soportes políticos del régimen se desplazaron de manera considerable hacia las grandes corporaciones internacionales y los poderes fácticos. Con esto se dio por terminada la semi-incorporación de las clases populares al Estado que tuvo lugar en la mejor época del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

También hubo una variación importante en cuanto al carácter y los resultados de las respuestas financieras producidas. A continuación, tres diferencias cruciales³⁰⁷:

- Perfil del intervencionismo estatal: la expropiación de los bancos en 1982, ocurrida por un proceso de reestructuración de la clase financiera mexicana conducido desde el mismo aparato estatal. En 1992, la intervención por parte del Estado para entregar los bancos a la nueva clase de financieros y casabolseros, se acompañó del auspicio de prácticas especulativas y la permisividad y protección total a esta nueva clase financiera hegemónica; finalmente en 1995, al papel del Estado como salvador y beneficiario de los bancos en dificultades le siguió el encubrimiento absoluto de la corrupción financiera y de un repertorio de las más variadas prácticas ilícitas originadas en la complicidad de las elites políticas y económicas del país.
- Tipos y niveles de rentismo y corrupción: con la nacionalización bancaria los niveles de corrupción y rentismo en el sector fueron relativamente reducidos tanto antes como después de la medida en cuestión. La privatización, por otro lado, generó niveles de rentismo muy extendidos por parte de banqueros que actuaron en colusión con altos funcionarios de gobierno durante todo el proceso privatizador de 1992 y tiempo después de haber concluido el mismo. Finalmente, con la experiencia del rescate bancario, el rentismo imperante en la privatización cambió a una corrupción generalizada y de niveles

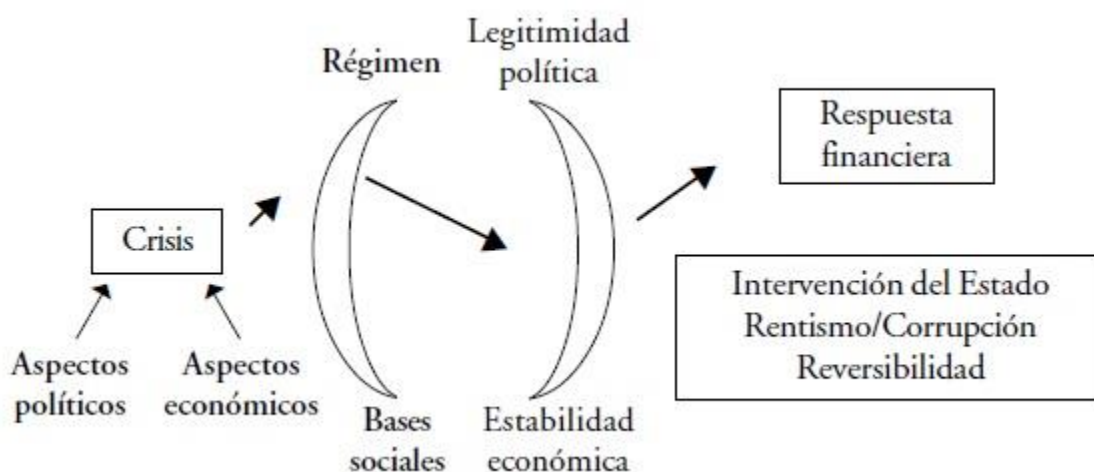
³⁰⁷ *Ibidem*, pp. 131 y 132.

alarmantes. En todo este proceso privó la opacidad, la generación de múltiples conflictos de interés y la generalización absoluta de fenómenos de colusión entre funcionarios de gobierno, grandes inversionistas y banqueros durante y después del rescate financiero de 1994–1995. Este escenario de acentuada corrupción y opacidad comenzó a ser sometido a una operación de limpieza y transparencia en 1999, cuando, por primera vez, el país pudo atestiguar el funcionamiento de un Congreso más plural y democratizado.

- Reversibilidad: la nacionalización fue inmediatamente revocada en los años posteriores a 1982. La privatización fue un proceso mucho más definitivo en la escena política y financiera de lo que pudo haber sido la nacionalización. A pesar de ello, el proyecto por consolidar una nueva elite de banqueros abortó súbitamente debido a la impropia conducción del proceso privatizador y a la irresponsable gestión de los bancos recién privatizados. El rescate fue el caso menos reversible de las tres decisiones de política financiera presentadas aquí, y además consolidó el rol del Estado como soporte externo de los bancos privados.

Estas situaciones se han descrito con el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Estructura de la crisis y respuesta financiera



Fuente: Sandoval, Irma E., “Economía política del neoliberalismo: ideas, intereses y reversibilidad”, op. cit., Nota 306, p. 132.

Desde este período, se han realizado una serie de modificaciones al articulado relacionado con el presupuesto, que podemos ubicar de la siguiente forma:

- Artículo 74, fr. IV: en noviembre de 1982³⁰⁸ ocurrió la primera reforma de este período (la quinta a este artículo), que propuso que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara de Diputados, las correspondientes Iniciativas de Leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 del mes de noviembre o, hasta el día 15 de diciembre. Siendo el Secretario de Despacho quien presente dichas Iniciativas y asimismo comparezca ante la Cámara.
- Para 1987³⁰⁹ ocurre la segunda reforma del período a esta fracción, en virtud de la cual se pretendió que la Cuenta Pública del año anterior, se presente a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio.
- En octubre de 1993³¹⁰, se da una nueva reforma a este apartado, cuyo objeto fue establecer que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cumplirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- La siguiente fue en julio de 1999³¹¹, que pretendió emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión

³⁰⁸ Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 1982.

³⁰⁹ Decreto para reformar el párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución General de la República, para quedar en los términos que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987.

³¹⁰ Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993.

³¹¹ Decreto por el que se Reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 1999.

pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y, un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos, promoviendo una reforma integral a los órganos de control externo e interno, que atienda al equilibrio adecuado de Poderes, a fin de asegurar que, efectivamente, se limiten y controlen entre sí.

- También en julio³¹², pero de 2004, otra reforma a esta fracción pretendió emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y, un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos, promoviendo una reforma integral a los órganos de control externo e interno, que atienda al equilibrio adecuado de Poderes, a fin de asegurar que, efectivamente, se limiten y controlen entre sí.
- En mayo de 2008³¹³, una nueva reforma estableció que la función de fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación esté regulada en su alcance por los principios rectores de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad, como preceptos a los que deberá sujetarse la actuación del órgano técnico fiscalizador.

Como hemos podido observar, el proceso de evolución del modelo de Estado de bienestar de economía mixta fue la base para el desarrollo del Estado mexicano a partir de la entrada en vigor de la actual Constitución Política. Aquel modelo, si bien no estuvo ajeno a las vicisitudes y complicaciones de su tiempo, permitió el fortalecer la institucionalidad resultante del

³¹² Decreto que reforma el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al proceso presupuestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 2004.

³¹³ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 07 de mayo de 2008.

Constitucionalismo social inaugurado por el Constituyente de Querétaro de 1917, que exigía la intervención del aparato estatal para impulsar y dar efectividad a las demandas de la población, surgidas a partir de la Revolución mexicana de 1910.

Con estos antecedentes, resulta obvio que el Estado requería un ejercicio presupuestal tendiente, cada vez en mayor medida, a buscar el impacto de los recursos públicos en los programas sociales, que darían concreción a las aspiraciones revolucionarias.

Sin embargo, el desarrollo pleno de la economía mixta se confrontaría hacia finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta, el embate de la doctrina neoliberal, en total oposición a los resultados y alcances logrados en las décadas anteriores de plena intervención del Estado en la actividad económica, para beneficio social.

Lo anterior tendría alcances respecto de la posición que el Estado mexicano guardaría ante la disyuntiva planteada por la continuación del nacionalismo revolucionario frente a los principios neoliberales, impuestos por el FMI y el Banco Mundial, lo que podremos observar en los siguientes apartados.

2.3. Estabilidad económica: política fiscal y política monetaria.

Si bien el contexto económico mexicano, en materia de política fiscal, se dio por las propias circunstancias sociohistóricas de nuestro país en ese entonces, es clara la influencia del entorno internacional dado desde las dos últimas décadas del siglo XX. Estas señalan el fin del bloque soviético y la imposición de una visión económica de corte neoliberal, que, bajo el pretexto de la estabilidad económica, se afianza a finales del siglo pasado.

Es el análisis correspondiente a esta transición el que se desarrollará en las siguientes páginas.

2.3.1. Concepción teórica de la estabilidad económica como meta de los Estados neoliberales.

Hacia finales de los setenta del siglo pasado, se empezaron a manifestar, a escala mundial -y de forma abrupta- los efectos del agotamiento de la expansión previa del capitalismo. En desfase quedaba el periodo de estabilidad económica, con relación a los tipos de cambio y tasas de interés fijas, que daban certidumbre a las finanzas internacionales y a la planeación económica y empresarial entre países³¹⁴.

La crisis productiva, que se había iniciado en las economías occidentales, así como el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones en los países en desarrollo, se expresó con claridad en un momento en el que la liberalización incipiente de los movimientos de capitales comenzó a crecer de manera desproporcionada, aunada a la expansión de las operaciones de los euromercados, y los desequilibrios de las finanzas públicas. Del mismo modo, con el resquebrajamiento del régimen de paridades fijas, las tasas de interés se dispararon y, como las economías en desarrollo habían contraído previamente grandes montos de pasivos, se produjo un desorden financiero internacional que derivó en el gran problema de la deuda externa de la década de 1980, situación particularmente crítica para América Latina³¹⁵.

Estos cambios se produjeron bajo la influencia del neoliberalismo. Consecuentemente, su base está en la aplicación de las llamadas políticas públicas estructurales, implantadas por una tecnocracia que, desde los

³¹⁴ Huerta Moreno, María Guadalupe, "El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario", op. cit., Nota 298, p. 129.

³¹⁵ Quijano, José (et al.), *México, Estado y Banca Privada*, México, CIDE, 1981.

ámbitos local e internacional, buscaba acelerar la reestructuración de los Estados, de la economía y de las organizaciones, en un entorno de algo llamado “modernidad”, marcada por altos grados de competitividad -entre otros-, impuestos desde el FMI y el Banco Mundial, sin atender la disparidad económica de los países, ni los efectos colaterales de exclusión social, desigualdad y pobreza, con tal de alcanzar la estabilidad como meta neoliberal³¹⁶.

En este contexto, la realidad estatal mexicana tendría que buscar viabilidad, encontrándola en el apoyo del sector privado, para lo cual se impulsó una política de acercamiento, que involucraría al sector público, pero también a los sectores social y privado, a modo de contener el incremento en los precios y, con ello, la inflación. Los instrumentos para llevar a cabo tales propósitos fueron, precisamente, los llamados pactos, mediante los cuales se procuraba la estabilidad económica, y que comentaremos a continuación.

2.3.2. Pactos de estabilidad económica.

En ese contexto ideológico, se impulsó un conjunto de políticas de perfil contraccionista, cuyo eje es el cambio de "régimen económico" para sustituir al Estado benefactor en los países desarrollados, y al Estado interventor en los países que no habían alcanzado este nivel de desarrollo, por un Estado neoliberal -subsidiario-, que cambia la gestión gubernamental hacia acciones destinadas a salvaguardar los derechos de propiedad, supervisar los intercambios mercantiles, asegurar el cuidado del ambiente y vigilar la aplicación de las leyes³¹⁷.

³¹⁶ Ibidem, p. 134.

³¹⁷ Huerta Moreno, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, op. cit., Nota 298, p. 135.

Se pretende un ajuste que favorezca la reestructuración económica y la modernización institucional, con la intención de reconvertir a las economías nacionales y a las empresas incrementando su productividad, logrando así una mejor integración respecto de los flujos financieros y el comercio internacional. Estas políticas que "permiten" dicha reestructuración, se dieron dentro del "Decálogo" del Consenso de Washington, que, como quedó señalado en el Capítulo I, incluye: disciplina fiscal, reorientación del gasto público hacia áreas de alto rendimiento económico y potencial para mejorar la distribución del ingreso, reforma fiscal, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y garantías a los derechos de propiedad. Esto, según tal discurso, crearía un dique para reducir los desequilibrios externos e internos, e incorporaría a la modernización a todos los agentes y organizaciones económicas³¹⁸.

En el caso de nuestro país, lo anterior se manifestó a través del establecimiento de diversas medidas, entre ellas la realización de lo denominado como "pactos", es decir, acuerdos que tuvo el Ejecutivo con los sectores privado y social, con el objetivo de buscar la estabilidad económica del país.

2.3.2.1. En búsqueda de la estabilidad económica: 1976-1982.

En 1976, se inicia el sexenio de José López Portillo, con una mezcla de preocupación y esperanza: preocupación por la seria crisis económica y de legitimidad del país, así como esperanza porque en 1974 se habían descubierto yacimientos petroleros en el sureste del país³¹⁹.

³¹⁸ Ídem.

³¹⁹ Rico, Carlos, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII. Hacia la globalización*, México, Senado de la República, 1991, pp. 69 y 70.

La estrategia de López Portillo consistió en buscar respaldo de los grupos tanto de la izquierda como de la derecha, para así promover en el exterior un acercamiento con los Estados Unidos y el FMI. A nivel local, se llevó a cabo una reforma electoral que permitió la creación de partidos, el aumento en el número de diputados³²⁰, además de otorgar espacio político en los medios de comunicación, lo que eventualmente beneficiaba a la izquierda.

En cuanto a la derecha, el gobierno buscó reformular las estrategias económicas, procurando evitar medidas populistas que llevaran a otra crisis; para ello, se pretendió recobrar la confianza de los capitales extranjeros y nacionales, sujetándose a condicionantes económicas impuestas por el FMI y la banca comercial, principalmente estadounidense. Esta dependencia financiera y comercial con Estados Unidos era clara, sobre todo tras la crisis económica de 1976³²¹. Para Estados Unidos, por su parte, el único asunto importante era el de los energéticos.

Lo anterior se canalizó con la posibilidad de que México entrara al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, en adelante) a inicios de 1979³²², que significaba un cambio en el modelo de desarrollo. Sin embargo, México decide posponer el ingreso al GATT³²³.

³²⁰ Para dar cabida a la oposición por representación proporcional.

³²¹ Crisis que se manifestó, entre otras causas, por la disminución del precio del petróleo, incremento de la deuda pública e inflación, aunado a las presiones del sector privado nacional, que buscaba el cambio de modelo económico más favorable a sus intereses y a los propósitos de acumulación. García Alba, Pascual y Serra Puche, Jaime, *Causas y Efectos de la Crisis Económica en México*, México, COLMEX, 1984; Mancera Aguayo, Miguel, “Crisis económicas en México, 1976-2008”, revista *Este País*, núm. 214 (enero), México, 2009, pp. 21-30.

³²² Rico, Carlos, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII. Hacia la globalización*, op. cit., Nota 319, p. 86.

³²³ El gobierno, en esta pretensión de ingresar al país al GATT, se topó con una división a favor y otra en contra, tanto dentro de su seno como de su partido, el PRI. La disputa entre los llamados “proteccionistas” y los “liberales”, movilizó, por un lado, a la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), al Colegio Nacional de Economistas, y a partidos de izquierda e intelectuales progresistas a oponerse a dicha incorporación; mientras que, a favor de dicha postura, estuvieron agrupaciones empresariales como la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de

Característica del final de este sexenio fue la crisis de 1982, que afectó al país y a la región. La crisis de 1982 provocó una baja en el PIB, que pasó de -0.7% a -4.3% en 1983³²⁴; reducción de las reservas internacionales de 5,035 millones de dólares en 1981 a 1,832 millones de dólares en 1982, y en 1983 llegan a los 4,933 millones de dólares³²⁵; por un déficit en cuenta corriente de 2,685 millones de dólares y otro del sector público equivalente al 17% del PIB, así como una deuda externa total de aproximadamente 85 mil millones de dólares³²⁶.

El 1° de septiembre de 1982, durante su último informe de gobierno, López Portillo anuncia la nacionalización de la banca.

El carácter ambiguo en el manejo de la política económica durante el sexenio de López Portillo que, en algunos períodos, parecía orientarse por los designios estadounidenses, y en otros buscaba apegarse a las políticas del Estado de bienestar de sexenios anteriores, terminó convirtiéndose en el punto de inflexión que propiciaría el clima pertinente para el cambio de la política económica que buscaba el sector privado y los centros económicos y financieros internacionales.

2.3.2.2. Pactos durante 1982-1988.

En diciembre de 1988, asume Miguel de la Madrid Hurtado la presidencia de la república, por el sexenio 1988-1994.

la República Mexicana (ANIERM), así como partidos políticos de centro y de derecha. Vid. Hernández Chávez, Alicia, op. cit., Nota 293, p. 447.

³²⁴ Licona Michel, Ángel, "Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad", *Equilibrio Económico*, Revista de Economía, Política y Sociedad, Vol. 10-1, núm. 37 (enero-junio), Coahuila, Facultad de Economía de la Universidad de Coahuila, 2014, p. 99.

³²⁵ Según datos de INEGI de 2013. Cit. en Licona Michel, Ángel, op. cit., Nota 324, p. 101.

³²⁶ Ídem.

La tarea primordial del nuevo gobierno federal era “lograr la transformación estructural de un sistema económico que acababa de mostrar su inviabilidad histórica”³²⁷. Para ello, De la Madrid indicó que la relación con los Estados Unidos era esencial para el éxito de sus metas, al saber que dicho país era el eje de relación con el nivel de apoyo que México requería de los organismos financieros mundiales.

Los objetivos en política exterior durante la administración de Miguel de la Madrid fueron Centroamérica y Estados Unidos. El primero como objetivo en materia política, y el segundo, económica. Mientras se disentía con los Estados Unidos en Centroamérica³²⁸, se coincidía totalmente con ellos en materia económica y financiera. Se mantenía la imagen de gobierno progresista e independiente, a la vez que aumentaba la dependencia económica, financiera y comercial con Estados Unidos. Aunque los dos objetivos parecían ir en sentidos totalmente inversos, se puede ver que ambos objetivos iban de la mano, puesto que la consecución de lo primero facilitaba el éxito de lo segundo.

La visión que Estados Unidos tenía hacia México era, para ese entonces, de profunda desconfianza. Las políticas seguidas por Echeverría y López Portillo crearon ante el gobierno de Washington una imagen de irresponsabilidad, populismo, corrupción y “antiamericanismo”. Pero sin duda lo que más inquietaba a los estadounidenses era la vigencia del sistema político mexicano como se encontraba en ese momento. En lo económico, el sistema había acabado con el país; en lo político, a pesar de las crisis económicas recurrentes se había mantenido un clima político y social estable; sin embargo, las fuerzas opositoras se estaban fortaleciendo

³²⁷ Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la Sombra de la Revolución Mexicana*, 2a. ed., México, Cal y Arena, 1990, p. 279.

³²⁸ Por ejemplo, con el fracaso del llamado *Grupo Contadora*, para mediar en el conflicto entre Estados Unidos y Nicaragua, que el primero respondió apoyando directamente a los grupos insurgentes (los Contra) al gobierno sandinista.

por la ineptitud del régimen. En Estados Unidos, se empezó a manejar la idea de que podría ser el momento oportuno de acercarse a los opositores al régimen, obviamente a aquellos que comulgasen con las ideas de Washington.

A nivel económico, las metas señaladas entre 1983-1984 tuvieron resultados contrastantes. Para 1985, la inflación fue de 64%; el PIB creció 2.8%, mientras que el déficit financiero 10% del PIB, y el salario real tuvo una caída de 35%. Hacia 1986, la política se concentró en reducir la inflación a 45 o 50%; crecer en 1%; reducir el déficit financiero a un 4.9% del PIB, así como limitar el endeudamiento público externo en 4 mil millones de dólares³²⁹. Como resultado, en 1986 la inflación alcanzó 106%, el PIB una tasa de crecimiento negativa, el salario real cayó en 37%, y el déficit financiero se incrementó a 16.3% del PIB³³⁰.

Así, con la pésima imagen que México tenía ante Estados Unidos, nuestro país se fue ganando el acercamiento a Washington a través de la implantación de las políticas económicas neoliberales. El gobierno abrió el mercado mexicano hacia las compañías extranjeras, implantando políticas económicas austeras, solicitando su adhesión al GATT y poniendo a la venta empresas paraestatales “no-estratégicas”.

La culminación de la actividad económica del sexenio de De la Madrid tuvo resultado económicos dispares. Para 1987, el déficit financiero fue de un 16% del PIB; la inflación doble a lo programado, y la economía presentó mejorías con respecto a 1986: el PIB creció en un 1.9%, los términos de intercambio mejoraron en 10.6%, las exportaciones no petroleras alcanzaron una participación en el PIB de 15%. La balanza en cuenta

³²⁹ Licona Michel, Ángel, “Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad”, op. cit., Nota 324, p. 100.

³³⁰ Ídem.

corriente pasó de un déficit de 1,673 millones de dólares en 1986, a un superávit de 3,881 millones de dólares en 1987, producto del aumento de las exportaciones tanto petroleras como no petroleras, y de la disminución de las importaciones³³¹.

Cuadro 6. Crecimiento del PIB y del ingreso per cápita 1980-1988

Año	Crecimiento del PIB (%)	Ingreso per cápita (dólares)
1980	8.3	4,338
1981	8.8	5,044
1982	-0.7	5,192
1983	-4.3	5,050
1984	3.6	5,311
1985	2.8	5,506
1986	-3.8	5,307
1987	1.9	5,443
1988	1.2	5,587

Fuente: Licona Michel, Ángel, "Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad", op. cit., p. 101.

2.3.2.3. Pactos durante 1988-1994.

Desde 1988, en definitiva, México entra al modelo económico neoliberal. Este año el país se encontraba en una crisis económica, con una tasa de crecimiento del 1.2% del PIB, insuficiente para incrementar la riqueza de la sociedad³³².

Para diciembre de ese año, Carlos Salinas de Gortari inicia su sexenio, realizando profundos ajustes en las finanzas públicas, e impulsando la apertura financiera y comercial, además de la privatización de las empresas paraestatales, bajo las eventuales premisas de crecimiento económico, sin inflación y reducir la deuda pública³³³.

³³¹ Ibidem, p. 101.

³³² Ídem.

³³³ Ibidem, p. 102.

Se lanzó en 1988 el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que implicó elevar precios, austeridad del gasto público, además de un muy leve aumento salarial. Salinas pretendió cambiar el papel del Estado, transformándolo en un promotor de la inversión, con capacidad de orientar el crecimiento económico con base a los procesos de apertura comercial; en resumen, continuar con el proceso de inserción de México al proyecto neoliberal.

La apertura comercial pretendió atraer flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). Esta última se convirtió en área prioritaria y se simplificaron trámites, a partir de la modificación de diversos artículos de nuestra Constitución, entre ellos el artículo 27³³⁴, así como establecer incentivos para estimular su llegada al territorio mexicano; bajo el pretexto de propender al *“impulso de la producción, la Iniciativa y creatividad de los campesinos y, el bienestar de sus familias”*, así como considerar *“que se precisa examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del País y de la elevación productiva del bienestar social”*³³⁵, se dio marcha atrás a la reforma agraria, pues se permitió la venta y fraccionamiento de los ejidos. De igual forma, se impulsaron negociaciones comerciales y se logró la firma de un ambicioso Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN, entre México, Estados Unidos y Canadá), formando parte México de uno de los mercados más grandes del mundo, pero sin contar con las condiciones organizativas y tecnológicas suficientes para competir con las empresas de estos países.

³³⁴ Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 06 de junio de 1992.

³³⁵ *La Constitución Política...y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013*, México, Cámara de Diputados, 2013, p. 124.

2.3.2.4. Pactos durante 1994-2012.

1994 fue considerado como el “*año terrible*” de la política e historia mexicana en las últimas tres décadas. Inaugurado con el alzamiento neozapatista en Chiapas (en el contexto de la entrada en vigencia del TLCAN)³³⁶, lamentablemente tuvo como culminación el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, y la inestabilidad subsiguiente que concluyó con la elección, en agosto de ese año, de Ernesto Zedillo Ponce de León, mismo que asumió la presidencia del país en diciembre de ese año por el sexenio 1988-1994.

En 1994, estalla la crisis del llamado *Efecto Tequila*, en virtud del cual, producto de la falta de reservas internacionales, vino la devaluación del peso mexicano frente al dólar. Así, el precio del dólar incrementó cerca del 114% (de \$3.40 a \$8.70) entre diciembre de 1994 y marzo de 1995. Además, se causaron quiebras de miles de compañías, desempleo y que muchos deudores se vieran impedidos de pagar sus deudas. El gobierno de Zedillo ideó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA, en adelante), para apoyar a la banca nacional contra los deudores. El FOBAPROA tuvo como objetivo el absorber las deudas ante los bancos, capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores. Los pasivos del FOBAPROA llegaron a 552,000 millones de pesos por concepto de cartera vencida, misma que canjeó por pagarés ante el Banco de México, monto equivalente al 40% del PIB de 1997, a las dos terceras partes del Presupuesto de Egresos para 1998 y el doble de la deuda pública interna. Para septiembre de 1999, el costo de dichos pasivos ascendía a 873 mil

³³⁶ De hecho, ya así lo consignaba, a inicio de ese año, y de forma demasiado premonitoria, el periódico español El País. Orgambides, Fernando, “El 'annus horribilis' de México. La revuelta indígena convierte en 'hombre fuerte' a Camacho y debilita la candidatura presidencial de Colosio”, *El País*, edición de 23 de enero de 1994, en https://elpais.com/diario/1994/01/23/internacional/759279610_850215.html

millones de pesos³³⁷. Los pasivos del FOBAPROA, que hasta ahora se siguen pagando, fundamentalmente en cuanto a intereses³³⁸.

El ingreso per cápita bajó de 7,332 dólares en 1994 a 6,957 dólares el año siguiente, 7,293 dólares para 1996, y 7,767 dólares en 1997, superando a partir de este año el ingreso que se había tenido en 1994. Hacia 2000 se alcanzaron los 9,094 dólares, aunque en este mismo año la población de sus principales socios comerciales superó los 30,000 dólares en Estados Unidos, Canadá los 27,000 dólares, Japón los 25,000 dólares y Corea del Sur los 16,000 dólares³³⁹.

En diciembre de 2000, asume Vicente Fox Quesada la presidencia del país, y con él la primera alternancia en el poder luego de siete décadas de hegemonía priista. Fox, con formación profesional y política vinculada a los sectores privados del país, continuó con la profundización del modelo económico neoliberal; era el gobierno “de empresarios y para empresarios”. Se consideraba que, por medio del libre mercado, es como se haría más competitivo al país, aunque reconoció que la transición económica que vivió la economía mexicana hacia el neoliberalismo no fue fácil. En el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*³⁴⁰ se estableció que, para hacer más dinámicos a los sectores rezagados, era por medio de una mayor apertura al mercado³⁴¹.

³³⁷ Tépach Marcial, Reyes y Pitalúa Torres, Víctor David, *Análisis de la crisis bancaria en México*, México, División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información Documental de la Biblioteca de la H. Cámara de Diputados, 1999, p. 14.

³³⁸ “Fobaproa, la deuda que los Millennials pagarán hasta morir”, México, *Arena Pública*, 02 de marzo de 2017, disponible en <https://www.arenapublica.com/economia/fobaproa-la-deuda-que-los-millennials-pagaran-hasta-morir>

³³⁹ Ídem.

³⁴⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 2001.

³⁴¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001, p. 11.

Sin embargo, los resultados fueron distintos, sobre todo por la afectación a sectores sociales en proyectos tan polémicos como los del aeropuerto de Texcoco, con las consecuentes protestas de los ejidatarios de San Salvador Atenco (los más afectados por el proyecto), que culminó con la detención de 207 personas —entre ellas 10 menores de edad—, 146 detenciones arbitrarias, la expulsión de cinco extranjeros y quejas contra elementos policiacos por presuntas vejaciones y violaciones sexuales a 26 mujeres³⁴².

Respecto al ingreso per cápita, se mantuvieron los precarios avances de años anteriores, y en 2006 se alcanzaron los 13,402 dólares, mientras que Estados Unidos logró 45,575 dólares, Canadá 36,492 dólares, Japón de 32,771 dólares y Corea del Sur de 24,323 dólares³⁴³.

En diciembre de 2006 asume el segundo sexenio panista, encabezado por Felipe Calderón Hinojosa, también bajo la sombra del fraude tras los apretados resultados de julio de ese año.

Como su antecesor, Calderón mantuvo en la mira la profundización del modelo de Estado funcional a la economía neoliberal.

Tanto la crisis de legitimidad derivada de los resultados electorales de 2006, como la crisis financiera mundial de 2008, provocaron que la política de austeridad administrativa opacara la posibilidad de que la modernización administrativa se convirtiera en prioridad del gobierno calderonista³⁴⁴.

³⁴² CIDH, *Informe número 74.15 del caso 12.846*, Washington DC, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015.

³⁴³ Según cifras de la OECD de 2011. Cit. en Licona Michel, Ángel, “Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad”, op. cit., Nota 324, p. 111.

³⁴⁴ Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen y Somuano Ventura, María Fernanda, “Introducción: el período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa”, *Foro Internacional*, LV (1), México, COLMEX, 2015, pp. 7 y 8.

A lo anterior, hay que sumar la crisis generada por la violencia proveniente del combate al narcotráfico, así como el mal enfoque elaborado en materia de política social, incrementándose la corrupción (característica de todos los gobiernos neoliberales en México). Un documento elaborado hacia 2011 por la UNAM, indicó en este último rubro que

En general, la toma de decisiones está mucho más cercana a la intuición que a una metodología de políticas públicas convencionalmente aceptada. Se ensaya una y otra vez, a veces en un ciclo de reformas y contrarreformas, sin que se sigan procesos formales de diseño, diagnóstico, implantación y evaluación. Esta actuación, errática a su vez, colapsa la posibilidad de consolidar sistemas de rendición de cuentas para aprender del acierto y del error, donde se apliquen las consecuencias que correspondan. Desde esta dinámica se ignora la información empírica levantada con instrumentos técnicos y se sobrevalora la información disponible a través de la experiencia anecdótica.³⁴⁵

Producto de los magros resultados de los dos sexenios panistas, las elecciones presidenciales de julio de 2012 devolvieron el triunfo al PRI, y la consecuente firma del llamado Pacto por México a fines de ese año, que narraremos con mayor relación en el Capítulo IV de esta Tesis.

El gasto público ejercido durante este largo período acusó la tendencia de reducir su asignación a cuestiones sociales, pues se consideraba que no eran funcionales a la pretendida estabilidad y eficiencia económicas que pregonaban los defensores del modelo económico neoliberal, tal como se examinará en el siguiente Capítulo.

2.3.3. Política fiscal del período neoliberal.

En el contexto anterior, y a partir de 1982, como es claro, se ha aplicado en México el proyecto neoliberal, traducido en el abandono del Estado de bienestar de economía mixta, así como de su responsabilidad social;

³⁴⁵ *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, México, UNAM – Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011, p. 6.

además, se reemplazó el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (*“hacia dentro”*) por la liberalización y desregulación industrial, comercial y financiera (*“hacia fuera”*). En este sentido, se priorizó al capital financiero o inversión de cartera por el capital productivo; mientras que, de la aspirada soberanía en el diseño de la política económica, se aceptaron las directrices del FMI y del BM.

Como hemos referido en el Capítulo I de esta Tesis, la aplicación del primer Consenso de Washington refería la toma de una serie de medidas. Entre estas, podemos mencionar³⁴⁶:

- Disciplina fiscal: prevalecía la opinión de que los déficits fiscales grandes y sostenidos generan problemas macroeconómicos a través de la inflación, el déficit de pagos y la fuga de capitales; igualmente, un déficit presupuestario, junto con altos niveles de inflación, crea desconfianza de los inversionistas, por lo que las exportaciones experimentaron una contracción en la década de los ochenta, producto de los altos déficits presupuestarios derivados de la política proteccionista.
- Reordenación de las prioridades del gasto público: esto se llevaría a cabo mediante el recorte al gasto público, con el objeto de reducir el déficit presupuestario, sin necesidad de recurrir a los impuestos. Los subsidios de la administración pública, especialmente las empresas paraestatales, se convertirían en los primeros perjudicados, por la asignación de recursos considerados como un despilfarro; sólo la eliminación paulatina de dichas subvenciones permitiría, según esta postura, asignar esos recursos en áreas estratégicas de carácter social.
- Reforma fiscal: conforme a las condiciones económicas de la región, una reforma fiscal debía realizarse con el objeto de ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, por tanto, remediar el déficit

³⁴⁶ Martínez Rangel, Rubí y Soto Reyes Garmendia, Ernesto, “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, op. cit., Nota 159, pp. 46 y 48.

presupuestario. Así, para esta postura, tener una amplia base tributaria se convierte en garantía de crecimiento.

- Liberalización financiera: en esta tendencia, prevalecieron dos principios generales relativos al nivel de los tipos de interés: uno, relativo a los tipos de interés, los que deberían ser determinados por el mercado; esto, con la idea de evitar la asignación inadecuada de los recursos derivada de la restricción del crédito por parte de los burócratas, conforme a criterios arbitrarios. Por otro lado, se señaló que los tipos de interés reales deberían ser positivos, para así disuadir la evasión de capitales y, de acuerdo con algunos, incrementar el ahorro.
- Tipo de cambio competitivo: este era visto como un prerrequisito para el crecimiento, basado en las exportaciones; así, un tipo de cambio competitivo garantizaría los negocios para invertir en las industrias de exportación. De acuerdo con los postulados del Consenso de Washington, analizados en el Capítulo I, la política orientada al exterior y a la expansión de las exportaciones era condición esencial para la recuperación de América Latina.
- Liberalización del comercio: se trataba del complemento del tipo de cambio competitivo, con una política orientada al exterior. Se consideraba que el sistema de permisos de importación era una forma de restricción particularmente contraproducente, por lo que debía ser reemplazada por aranceles. De igual forma, la importación de insumos necesarios para la producción de exportación debería liberalizarse inmediatamente, reconociendo a los exportadores el derecho a descuentos sobre cualquier arancel remanente sobre insumos importados. También parecía ser ampliamente aceptado que los aranceles deberían reducirse gradualmente con el tiempo.
- Liberalización de la inversión extranjera directa: era complemento de lo anterior. Conforme a esto, se pensaba que la inversión extranjera traería capital, conocimiento y experiencia, a través de la producción de bienes

necesarios para el mercado nacional o para contribuir a la expansión de exportaciones.

- Privatizaciones: estas tenían por objeto el aliviar el presupuesto del gobierno a partir de la privatización de empresas paraestatales; mediante este proceso, se liberarían una gran cantidad de recursos que, a su vez, serían destinados a áreas de carácter social. Esta reforma fue ampliamente impulsada y apoyada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como medida eventual para impulsar el crecimiento y combatir los problemas sociales de América Latina.
- Desregulación: los orígenes de esta reforma se remontan a las administraciones de Jimmy Carter (1976-1980) y Ronald Reagan (1980-1988) y, en Estados Unidos; se pensó en aplicarla en América Latina debido a que las economías latinoamericanas contenían una serie de regulaciones que obstaculizaban la entrada de empresas nacionales y extranjeras. El proceso de desregulación estaba y sigue vinculado con la privatización, pues la venta de entidades paraestatales necesita la modificación de leyes y reglamentos que permitan la entrada de nuevos inversionistas y empresas nacionales y extranjeras, lo que a su vez beneficia a la inversión extranjera directa.
- Derechos de propiedad: con esta política, se pretendía el crear derechos de propiedad bien asegurados, al constituir un pre-requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista. De igual forma, se pretendía la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación eficientes, para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente.

En el ámbito social, la exclusión, la marginación, la “pobreza extrema”, fueron las palabras clave; en el ámbito político, se produjo la división de la élite priista y el dominio de la tecnocracia neoliberal sobre el estructuralismo keynesiano; el achicamiento del aparato estatal (privatizaciones) y la

disminución del gasto público, afectaron al corporativismo y al control clientelar³⁴⁷.

Como referimos más arriba, a fines de 1982 asumió la presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado, que desglosamos brevemente, al ser el parteaguas del tránsito del Estado de bienestar de economía mixta al Estado neoliberal.

De la Madrid asumió en un severo contexto de crisis económica; igualmente, junto con buscar resolver problemas coyunturales como la nacionalización de la Banca, que realizó su antecesor, tuvo que soportar la crisis estructural de la economía mexicana³⁴⁸, concretada en: crisis agrícola, desarticulación industrial, déficit de la balanza de pagos, déficit fiscal, desigual distribución del ingreso, etcétera; y también, tuvo que hacer frente a la recesión económica de 1982 (con una disminución del PIB del -0.2%), excesivo índice inflacionario (del 100%), incremento de precios y tarifas del sector público, elevado déficit de la balanza comercial no petrolera y una creciente deuda pública³⁴⁹.

³⁴⁷ El neoliberalismo mexicano fue acompañado de una condición central: no afectar o trastocar la estructura política priista; en este sentido, fue limitada, direccionada a no tocar las fuentes de poder y control. La reforma económica se orientó por un criterio: cambiar lo necesario para no tocar lo esencial. Rubio, Luis, “El desafío chino”, *Nexos*, México, 2003.

³⁴⁸ “El gobierno ubicó como factores internos de la crisis: a) el incremento del gasto público y del privado, incidieron en las presiones inflacionarias, en el desequilibrio externo y en el déficit fiscal; b) por tener una inflación interna mayor que la exterior, se fortaleció el proceso de sobrevaluación del peso respecto al dólar, con lo que se incrementó el desequilibrio externo y el proceso hiperinflacionario. Como factores externos halló: a) la baja de los precios internacionales del petróleo, disminuyó los ingresos por exportaciones, con efectos negativos para la economía; b) el incremento de las tasas de interés, agudizó el problema de la enorme deuda externa; c) el mercado financiero internacional se contrajo, con efectos “perversos” para la contratación de nueva deuda”. Salazar, Francisco, “Globalización y política neoliberal en México”, *El Cotidiano*, vol. 20, núm. 126 (julio-agosto), México, UAM-A, 2004.

³⁴⁹ Salazar, Francisco, “Balance global de la política económica en México: 1976-1982”, *Estudios Cuantitativos sobre la Historia de México*, México, UNAM, 1988.

Este escenario se agravó por las adversas condiciones internacionales, como el alza en las tasas de interés (ante una deuda total de 80,000 millones de dólares), reducción de nuevos créditos de las instituciones financieras internacionales, la caída de los precios mundiales del petróleo (y México con una estructura mono-exportadora), la política proteccionista diseñada por los países centrales (y México tan cercano de Estados Unidos).

Debido a este panorama, el gobierno elaboró su estrategia para enfrentar la crisis económica (“*no permitiré que la patria se nos deshaga entre las manos*”), que se plasmó en un programa de diez puntos para el corto plazo conocido como Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE, en adelante), complementado con la estrategia a mediano y largo plazo plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que buscó mediante la política del cambio estructural, que el crecimiento económico a mediano plazo, no generara ni agudizara los desequilibrios que condujeron a la crisis de 1982³⁵⁰. La aplicación del PIRE³⁵¹, se transmutó en una fugaz disminución del déficit público.

³⁵⁰ De la Madrid, Miguel, *Las razones y las obras, Gobierno de MMH*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986. Cit. en Salazar, Francisco, “Globalización y política neoliberal en México”, op. cit, Nota 348.

³⁵¹ El gobierno De la Madrid acató el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), elaborado por el FMI, que le permitió a México tanto la posibilidad de renegociar su enorme deuda externa, como ser sujeto de crédito internacional al contar con el respaldo de dicha institución. Algunos de los principales objetivos del PIRE fueron: 1. una drástica reducción del déficit presupuestal del 16.5% al 8.5% en relación con el PIB a través de una adecuada política de gastos e ingresos consistente en: a) modificación de la política de precios y tarifas del sector público, para acrecentar los ingresos mediante la ampliación del precio de sus bienes y servicios; b) aumento de los impuestos indirectos, y c) reducción del gasto público real; 2. Disminuir el déficit externo mediante una política cambiaria que, sustentada en las maxi-devaluaciones, en los tipos de cambio nominal y real, y de las mini-devaluaciones del tipo de cambio nominal libre, buscó mantener subvaluado al peso respecto al dólar para mejorar la balanza comercial y atraer los capitales fugado, así como el establecimiento de un tope al crecimiento neto de la deuda pública, limitándolo a 5,000 millones de dólares en 1983; 3. Desacelerar la tasa de inflación, a través de una férrea política salarial (un tope salarial del 25% en 1983 frente a una inflación registrada del 100%) y de una disminución de la demanda interna, que permitiría disminuir el índice inflacionario de 100% en 1982, 55% en 1983, 30% en 1984 y 18% en 1985. Salazar, Francisco, “Globalización y política neoliberal en México”, op. cit., Nota 348.

Para comenzar con la estabilización de la economía, se ejecutaron diversas medidas en materia fiscal y monetaria. Para contrarrestar el desequilibrio fiscal, se recurrió al incremento de impuesto al valor agregado (IVA, en adelante) de 10% a 15% a través de la ley de ingresos y egresos que se aprobó en 1983 poco antes del cierre del año fiscal. En 1982 se incrementaron los precios por los servicios que el Estado prestaba; ambas medidas pretendían hacer llegar el Estado más recursos para poder atender las demandas de los ciudadanos.

Producto de la incertidumbre que vive para entonces el mercado mexicano, la política económica, durante el bienio 1983-1984, tuvo como objetivo: disminuir la inflación a la mitad de la de 1982; corregir el déficit público; restablecer los pagos por servicio de la deuda; y, reducir el déficit comercial³⁵². Para 1984, la política económica se concentró en tener: i) inflación, 40%; ii) crecimiento del PIB, 1%; iii) déficit del sector público, 5.5% del PIB, y iv) ingresos por precios y tarifas, 1.5% del PIB. En 1985 la política siguió los lineamientos de los años previos: i) reducir la inflación a 35%; ii) inducir un crecimiento económico de 3 y 4%; iii) aumentar los salarios reales; iv) reducir el déficit financiero del sector público a 5.1% del PIB, y v) limitar el endeudamiento a mil millones de dólares³⁵³.

El IVA tuvo una trayectoria ascendente, alcanzando un valor de 20%; sin embargo, para 1992 este impuesto se generalizó a 10%, sustituyendo las tasas de 6, 15 y 20% que existían en las zonas fronterizas y homogenizar la tasa para el territorio mexicano. Con la reciente experiencia de la devaluación del peso, se estableció un sistema múltiple cambiario, que derivó a un tipo de cambio al libre mercado, donde el dólar tenía un valor de \$150 para las importaciones; el tipo de cambio se controlaba por debajo

³⁵² Licona Michel, Ángel, "Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad", op. cit., Nota 324, p. 100.

³⁵³ Ídem.

del mercado a \$95.10 por dólar, y se daba otro valor a este para el pago de la deuda externa las medidas aplicadas, lo que permitió alcanzar un superávit de cuenta corriente y las reservas de divisas que se triplicaron de tal forma, que hacia 1984 los acreedores internacionales aceptaron la reconstrucción de los créditos correspondientes a la deuda externa³⁵⁴.

A partir de lo analizado, se tomaron medidas complementarias de la mano del modelo neoliberal, que tuvo un resultado dispar respecto de las tasas de crecimiento que venía teniendo el país durante el modelo de Estado de bienestar de economía mixta, que era el siguiente:

Cuadro 7. Crecimiento anual durante el modelo de Estado de bienestar de economía mixta

Presidente	Período	Crecimiento anual (PIB)
Lázaro Cárdenas del Río	1935-1940	4.50
Manuel Ávila Camacho	1941-1946	6.13
Miguel Alemán Valdés	1947-1952	5.76
Adolfo Ruiz Cortines	1953-1958	6.37
Adolfo López Mateos	1959-1964	6.37
Gustavo Díaz Ordaz	1965-1970	6.23
Luis Echeverría Álvarez	1971-1976	5.95
José López Portillo	1977-1982	6.48
Promedio 1935-1982		5.97

Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm>

Estos resultados contrastaron en los sexenios siguientes, que, con algunas variaciones -no sustanciales- en las medidas que se tomaron durante cada período presidencial, continuaron con las políticas tomadas por De la Madrid, a pesar de las correcciones incorporadas en el Neo Consenso de Washington, del cual hemos hecho referencia en el Capítulo I, que derivaron en las tasas de crecimiento que vemos a continuación³⁵⁵:

³⁵⁴ <https://bit.ly/2CYMMxq>, consultado el 18 de agosto de 2018.

³⁵⁵ Ídem.

Cuadro 8. Crecimiento anual durante el modelo de Estado neoliberal

Presidente	Período	Crecimiento anual (PIB)
Miguel de la Madrid Hurtado	1983-1988	0.30
Carlos Salinas de Gortari	1989-1994	3.90
Ernesto Zedillo Ponce de León	1995-2000	3.67
Vicente Fox Quesada	2001-2006	2.13
Felipe Calderón Hinojosa	2007-2012	1.86
Enrique Peña Nieto ³⁵⁶	2013-2018	2.44
Promedio 1983-2018		2.38

Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm>

Como podemos comparar con los datos anteriores, existe un retroceso en cuanto al crecimiento de la economía mexicana respecto del lapso correspondiente al Estado de bienestar de economía mixta, lo que se puede constatar observando el siguiente comparativo:

Cuadro 9. Crecimiento Estado de bienestar de economía mixta vs Estado neoliberal

Promedio 1935-1982	5.97
Promedio 1983-2018	2.38
Diferencia	- 3.59

Fuente: elaboración propia.

Producto de estas magras tasas de crecimiento, se incrementaron los graves problemas del país, traduciéndose en un aumento en la desigualdad, la polarización social, el nivel de pobreza, agravados por los problemas de seguridad y corrupción, que analizaremos, en lo que corresponda, en el Capítulo IV de esta Tesis.

2.3.4. Gasto público y estabilidad económica.

De lo comentado en el apartado anterior, resulta que una de las metas más importantes ofrecidas con la imposición del modelo económico neoliberal, tanto en nuestro país como en el resto del mundo, tiene relación con la

³⁵⁶ Dato promedio, estimado el crecimiento de 2018 para México proyectado por la OCDE. <https://bit.ly/37gGxTw>, consultado el 17 de julio de 2019.

promesa, entre otras, de un mayor crecimiento con estabilidad económica. Al respecto, y dadas las cifras oficiales antes señaladas, tal promesa, por lo menos para el caso de nuestro país, quedó en entredicho conforme a los resultados obtenidos en el período económico neoliberal, en comparación con el comportamiento de la economía observado en el lapso correspondiente al Estado de bienestar de economía mixta.

La diferencia en cuanto a esos resultados, puede situarse en la concepción, sentido, manejo y calidad del presupuesto y su ejercicio, habida cuenta de la estrecha relación que existe entre crecimiento, estabilidad y gasto público, pues la importancia de este último lo convierte en uno de los *“principales instrumentos de la política fiscal, [que] permite estimular y estabilizar la economía, redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables y asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad”*³⁵⁷. Lo cual se traduce, siguiendo a Ivonne González³⁵⁸, en los siguientes rubros:

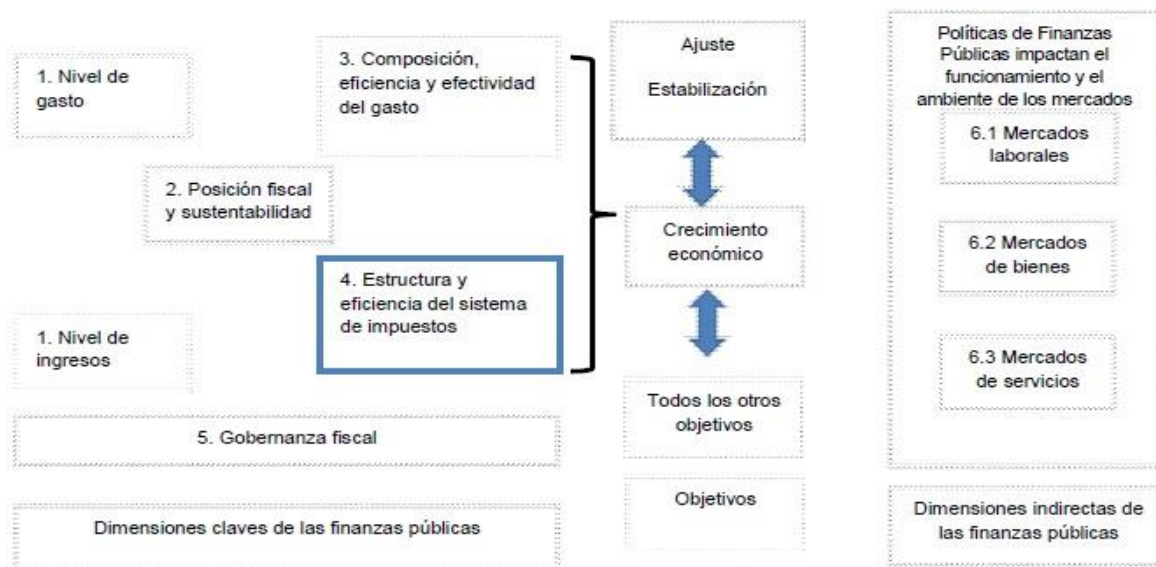
- Contribución a los objetivos de política económica y a la estabilización macroeconómica;
- Eficiencia asignativa: si los gastos están basados en la efectividad de los programas públicos conforme a las prioridades de política; y,
- Eficiencia operacional: la capacidad con la que se utilizan los recursos, es decir, si una vez asignados entre los distintos programas y proyectos, éstos son utilizados de la mejor manera para alcanzar los resultados.

Esto puede ser expresado en el siguiente gráfico, referido a la calidad de las finanzas públicas:

³⁵⁷ González, Ivonne, *Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010, p. 5.

³⁵⁸ Armijo, Marianela y Espada, María Victoria, *Calidad del gasto público y reformas constitucionales en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014, p. 21.

Cuadro 10. La calidad de las finanzas públicas: una estructura multidimensional



Fuente: Armijo, Marianela y Espada, María Victoria, *Calidad del gasto público y reformas constitucionales en América Latina*, op. cit., Nota 358, p. 12.

Del cuadro anterior, podemos observar que hay una serie de elementos que definen a la calidad de las finanzas públicas, más allá de la concepción neoliberal, que sólo ha tomado en cuenta crecimiento económico y a la estabilidad, sin considerar otros objetivos de gran importancia, sobre todo de contenido social, a los que en el cuadro se agrega la parte correspondiente a los ingresos.

La estabilidad económica es medida a través de la estabilidad del crecimiento del producto (coeficiente de variación) y la media de la inflación (a diez años)³⁵⁹. Y, en este sentido, no es menor la relación que debe hacerse entre estabilidad económica y estabilidad social. Como ha referido Piketty, la desigualdad tiene un efecto negativo en el crecimiento futuro, ya sea de

³⁵⁹ Ibidem, p. 16.

manera directa, o bien indirectamente por la inestabilidad social y política engendrada³⁶⁰.

De aquí la importancia del gasto público, en particular del gasto social (por cuanto se considera como estabilizador de la política macroeconómica³⁶¹), considerado por la CEPAL como “*el monto de recursos destinados a los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social independientemente de la entidad administrativa que realiza cada función social*”³⁶². Y, como se ha indicado, el aumento del gasto público social, con calidad, debe ir aparejado a la respectiva disminución de los gastos en los sectores “no-sociales” (como en la administración pública y los subsidios a los sectores privados, por ejemplo)³⁶³.

Ya que, como es conocido y aceptado desde hace mucho tiempo, altos niveles de desigualdad a falta de gasto social de magnitud adecuada y calidad, comprometen la estabilidad económica porque contribuyen o de plano generan elevados costos sociales, entorpecen la movilidad social, crean conflictos sociales, aumentan la tasa de criminalidad y reducen las perspectivas de un mejor mercado laboral, al impedir que la economía pueda aprovechar todo el potencial de los grupos más vulnerables³⁶⁴.

El crecimiento económico, por tanto, debe ir aparejado de una política redistributiva que, vía beneficios a los sectores más vulnerables económicamente de la población, les permita contribuir al crecimiento económico mismo de un país. Si bien lo referente a las políticas tendientes

³⁶⁰ Piketty, Thomas, *La Economía de las Desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, México, Siglo XXI Editores, 2015, p. 95.

³⁶¹ Escobar Gallo, Heriberto, et. al., *Hacienda Pública. Un enfoque económico*, 1a. reimpr., Medellín, Universidad de Medellín, 2009, p. 439.

³⁶² *Panorama Social de América Latina. Documento informativo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2015, p. 25.

³⁶³ Escobar Gallo, Heriberto, et. al., op. cit., Nota 361, p. 439.

³⁶⁴ Caldera, Jesús, “¿Afecta la desigualdad al crecimiento económico? Hay que hacer una hoja de ruta nacional y global para combatir las disparidades”, Madrid, *El País*, edición de 11 de enero de 2014, en <https://bit.ly/2QAX2nB>

a combatir la desigualdad las veremos con mayor profundidad en el Capítulo IV de esta Tesis, si podemos adelantar que hay una relación entre rebaja de impuestos a los ricos (como lo pretende la administración Trump en el vecino del Norte, por ejemplo) y decrecimiento económico, pues *“resulta que la rebaja de impuestos a los más ricos de principios de los años ochenta (Reagan) y de 2000 (Bush) generó un crecimiento económico inferior al periodo 1993-2000 (Clinton), con un aumento de la presión fiscal sobre los más favorecidos y políticas de redistribución de los recursos obtenidos”*³⁶⁵.

El gran problema en nuestra región, al haber adoptado las políticas económicas neoliberales irrestrictamente, fue el haber mermado las condiciones económicas de sus habitantes bajo parámetros de crecimiento que implicaran una disminución del gasto público relacionado con lo social. Producto de ello, desde la década de los noventa del siglo pasado se dio una tendencia predominante en América Latina: las fases de mayor crecimiento económico han estado fuertemente asociadas a mayor desigualdad en la posesión de la riqueza³⁶⁶. Y, aquello se marca de forma acentuada porque *“el crecimiento económico ha sido irregular y débil”*³⁶⁷.

... la teoría del derrame [implícita en el Consenso de Washington]³⁶⁸ suponía que la pobreza se iba a superar logrando al principio mayor crecimiento económico. [Además] de que resultó insuficiente, en la práctica logró desplazar otras políticas más efectivas para mejorar la igualdad y abatir la pobreza. En América Latina se observa un patrón general por el cual la incidencia de la pobreza aumenta de manera independiente de los ciclos económicos. En las fases recesivas se incrementa el deterioro de los ingresos de los hogares, y en fases dinámicas éstos se recuperan, aunque más lentamente que en las de crisis³⁶⁹.

³⁶⁵ Ídem.

³⁶⁶ Sánchez Almanza, Adolfo, “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets”, México, *Problemas del Desarrollo*, vol. 37, núm. 145 (abril-junio), UNAM, 2006, p. 18.

³⁶⁷ *Ibidem*, p. 19.

³⁶⁸ En virtud de la cual el eventual crecimiento económico iba a generar mayor riqueza, la que casi mágicamente iba a ser distribuida al resto de la población de manera automática por la “dinámica” del mercado, sin intervención estatal, lo que evidentemente no ocurrió.

³⁶⁹ Sánchez Almanza, Adolfo, “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets”, op. cit., Nota 366, p. 19.

La tendencia de referencia se corrobora con las cifras que hemos señalado en el apartado anterior de este Capítulo, comparando los niveles de crecimiento de los lapsos referidos al período del Estado de bienestar de economía mixta (1935-1982), versus el correspondiente al Estado neoliberal (1983-2018). Esto confirma que la reducción de la inestabilidad, la desigualdad y la pobreza son fundamentales para lograr mayor crecimiento económico³⁷⁰; sin dejar de tomar en cuenta el rol que juega la presupuestación, la aprobación y el ejercicio de los recursos públicos, en especial los destinados al gasto social, que deben responder a ese objetivo. Porque la pobreza se incrementa durante los períodos de recesión, inestabilidad económica y contracción del gasto social, y se reduce o mantiene sin aumentos en los períodos de crecimiento, estabilidad económica y expansión del gasto social³⁷¹.

De aquí que se deba seguir una cuidadosa integración y después ejercicio, seguimiento y control del presupuesto de egresos, en especial del asignado a gasto social, a lo largo de todo el complejo ciclo presupuestal, desde la planeación y diseño de las políticas públicas, hasta las etapas de seguimiento, control, rendición de cuentas y evaluación, proceso que por su importancia atenderemos en el Capítulo siguiente.

³⁷⁰ Ídem.

³⁷¹ Székely, Miguel, “Pobreza, desigualdad y entorno macroeconómico en México”, ICE, núm. 821 (marzo-abril), México, 2005, p. 125.

CAPÍTULO TERCERO. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN MÉXICO

En los dos Capítulos anteriores, hemos visto el análisis teórico, tanto de la parte base económica como de lo que se refiere al presupuesto. Se trata de todo un parámetro cuya finalidad persiguió establecer los elementos esenciales para la comprender la dimensión económica y jurídica base a la que responde el tema presupuestal.

En este Capítulo, la finalidad tendrá por objetivo centrar la parte teórica del tema del Presupuesto de Egresos al caso de nuestro país, analizando tanto su naturaleza jurídica como los distintos mecanismos institucionales para su presentación, aprobación e instrumentalización.

3.1. Formulación e integración del proyecto de presupuesto de egresos.

Se debe destacar que los aspectos teóricos desarrollados en los Capítulos anteriores no se reducen solo al campo de lo teórico, sino que tienen efecto práctico en nuestra vida cotidiana y se reflejan en el comportamiento real de los sectores público, social y privado, y su expresión administrativa pública más efectiva se da a través del presupuesto de egresos, motivo central de esta investigación, que pasaremos, por tanto, a estudiar tratando de comprender los aspectos de mayor trascendencia relacionados con su naturaleza, integración, ejercicio, control y evaluación, así como sus efectos.

3.1.1. Naturaleza jurídica del presupuesto de egresos de la Federación.

El punto metodológico obligado de partida es el relativo a la naturaleza jurídica del presupuesto, para determinar frente a qué clase de norma es a la que nos encontramos, para saber, entre otros puntos, si es procedente

una acción de inconstitucionalidad en su contra, si contiene normas jurídicas; si se trata de una ley o sólo de un acto administrativo recubierto con la forma legislativa.

Se ha señalado que el Presupuesto de Egresos de la Federación es formalmente un acto legislativo, pero materialmente administrativo³⁷². Desde la perspectiva formal el acto corresponde al Poder Legislativo, particularmente en nuestro caso a Cámara de Diputados, pues tal determinación responde a la pregunta de quién realiza el acto; en cambio, cuando el acto se califica como materialmente administrativo se hace referencia a la sustancia o contenido del acto que se realiza. En conclusión, el acto es realizado por el Poder Legislativo, pero llevando a cabo actividades administrativas, es decir, se auto administra.

Lo anterior, que no debe verse como una cuestión menor, no ha estado exento de discusión, pues en la teoría se han presentado posturas diferentes y se puede decir que las divergencias se inician en Alemania, durante el siglo XIX, dado que fue la doctrina germana la que llegó a considerar la actividad financiera como una potestad más de la administración, que exigía estuviese respaldada por el principio de legalidad³⁷³.

Ya desde 1823 se cuestionaba el valor legal del presupuesto, argumentando la falta de elementos propios de las leyes, cuestionando su rango de norma jurídica plena adjudicándole el carácter de un simple criterio a seguir por la administración pública. Esto cambia para 1836, cuando surge en la doctrina un nuevo significado para la ley: como manifestación de voluntad mediante la representación estatal³⁷⁴.

³⁷² Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 333.

³⁷³ Priego Álvarez, Freddy A., "Génesis y evolución del presupuesto público", en Nava Escudero, Óscar y Ortega Maldonado, Juan M. (coords.), *Derecho Presupuestario. Temas selectos*, México, Porrúa, 2006, p. 20.

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 21.

No sería sino hasta 1863 cuando el canciller Otto von Bismark emite su discurso frente al parlamento Cursiano, con el propósito de buscar su consentimiento, consistente en que fuesen aprobados los gastos referentes a la reforma militar, lo que llevaba como fin los preparativos de la guerra contra Austria; aquí es cuando toma un papel primordial la naturaleza jurídica del presupuesto: para Bismark, el voto parlamentario en materia presupuestaria nunca había tenido el valor de ley. No hubo aprobación por parte del Legislativo. Entonces, el también llamado “canciller de hierro” asumió una medida extrema: continuó su mandato durante los tres años posteriores, sin presupuestos aprobados por el Legislativo que respaldaran la recaudación de los ingresos y la organización de sus cuantiosos gastos, alegando que se trataba de una cuestión de poder, respondiendo así a la pregunta respecto de si el gobierno podía realizar o no gastos públicos sin autorización del parlamento³⁷⁵.

En el caso de nuestro país, este problema cobra especial importancia, pues no existe clara certeza sobre si el proceso de creación de la norma presupuestaria está regido por lo señalado en el artículo 72, o por la fracción IV del artículo 74, ambos constitucionales, lo que nos lleva a una posición poco privilegiada, al no saber si es una ley o un simple decreto; en consecuencia, no podemos decir, en términos precisos, si el acto comentado, al menos, se cubre con la forma de ley, más allá de su contenido. Lo anterior, sin dejar de referir a la particularidad del presupuesto mexicano en la Ley de Ingresos aprobada por el congreso, así como del presupuesto de egresos que aprueba solamente la Cámara de Diputados³⁷⁶.

A pesar de lo anterior, estimamos necesario señalar, aun brevemente para el objetivo de esta Tesis, la postura de destacados juristas que, por muchos

³⁷⁵ Priego Álvarez, Freddy A., “Génesis y evolución del presupuesto público”, op. cit., Nota 373, pp. 21 y 22.

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 23.

años, han calificado la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos influenciados por los administrativistas franceses (mismos que, por su cuenta, adhirieron su postura a la de los juristas alemanes). Pensemos en el caso de Gabino Fraga, para quien es evidente que, formalmente, el presupuesto constituye un acto legislativo, por -según él- tener su origen en uno de los órganos del poder encargado de dictar las leyes; además, por constituir una autorización indispensable para la autorización de los fondos públicos; si 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”*, entonces la Cámara no puede por medio del presupuesto dar nacimiento a una situación jurídica general, lo que es condición indispensable para que haya acto legislativo, *“en tanto que si debe afirmarse, como determina la aplicación de una norma general a un caso especial en cuanto al concepto al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo”*³⁷⁷.

Siguiendo la postura anterior, Sergio Francisco de la Garza, se limita a referir que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos viene a ser la de un acto legislativo en su aspecto formal, o la de un acto administrativo en su aspecto material³⁷⁸.

En opinión diversa, Jacinto Faya Viesca no otorga al presupuesto el valor antes referido, por cuanto considera que el presupuesto dista mucho de ser una ley en sentido material y ni siquiera un acto administrativo; así, el presupuesto tendría, en términos exclusivos y fundamentales, el carácter de una decisión política, emanada de la manifestación de soberanía del Estado:

³⁷⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, op. cit., Nota 372, pp. 351 y ss.

³⁷⁸ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 129 y 130.

“el presupuesto en México es esencialmente una decisión política pero en nada se asemeja a una ley o a un acto administrativo”³⁷⁹.

De particular interés resulta la opinión de Francisco Paoli Bolio, pues estima que el presupuesto de egresos posee naturaleza jurídica propia, diferenciada de la de un simple acto administrativo aunque tampoco equivalente a la elaboración de una ley, aunque reconoce que el *“presupuesto contiene reglas y disposiciones generales abstractas e impersonales y también indica la ejecución de actos administrativos”³⁸⁰.*

En términos más recientes, el Poder Judicial de la Federación, mediante una Tesis Aislada emitida por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de octubre de 2017, expuso con el siguiente tenor³⁸¹:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. SU OBJETO Y NATURALEZA JURÍDICA.

El presupuesto mencionado tiene como objetivo fundamental el ordenamiento del gasto público, mediante la distribución y asignación de un determinado monto de recursos, estimado con base en los ingresos que se obtendrán por la recaudación de impuestos y la obtención de derechos. Es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, porque desde su origen, el proyecto de presupuesto proviene del Poder Ejecutivo Federal y su estructura, en general, no cambia por el hecho de que la Cámara de Diputados lo apruebe en sus términos o lo modifique. También es un acto de la administración y no una ley en sentido estricto, porque el decreto por el que se aprueba lo expide una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión y no ambas. Tampoco está dirigido en forma general y abstracta a regular de modo directo la conducta de todos los gobernados, sino que rige para los sujetos obligados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de todas las entidades en cuanto a la administración y gasto de los recursos públicos que integran el presupuesto; de modo que el proyecto de presupuesto no tiene su génesis en un estricto proceso legislativo, sino que, se reitera, lo crea originariamente el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados lo aprueba anualmente, previo examen y discusión e, incluso, puede modificarlo, con lo cual, los representantes

³⁷⁹ Faya Viesca, Jacinto, ob. cit., Nota 182, pp. 231 y ss.

³⁸⁰ Paoli Bolio, Francisco, “La Constitución y el presupuesto”, en AA.VV., *Economía y Constitución. Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, t. IV*, México, UNAM, 2001, p. 93.

³⁸¹ Tesis: I.8o.A.3 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro IV, Tomo IV, octubre de 2017, p. 2517.

del pueblo electos democráticamente tienen una intervención constitucional exclusiva para determinar o fijar los montos y destino del gasto público.

Conviene señalar que hay quienes, desde el propio texto constitucional, como desde la doctrina, han considerado al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, como un acto tanto formal, como materialmente legislativo.

Efectivamente, en nuestro Derecho positivo nacional, el artículo 70 constitucional establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto; ergo, el valor que corresponde al presupuesto de egresos es el de decreto, puesto que los actos de la Cámara de Diputados son actos del congreso; refrendando lo anterior, en el Diario Oficial cada año el presupuesto se publica bajo el nombre de decreto de presupuesto de egresos.

Tal posición compartió el maestro Andrés Serra Rojas, para quien *“el presupuesto en su doble consideración de ingresos egresos es un acto eminentemente legislativo formal y materialmente”*³⁸².

Abonando a esto, para Mariluz Mijangos Borja, la labor del legislativo en materia presupuestaria no sólo abarca el ámbito de control, sino también el de legislación; en este sentido, deduce que los presupuestos al aprobarse por el legislativo son actos eminentemente legislativos³⁸³.

Por último, también señalamos que a esta postura se adhiere Doricela Mabarak Cerecedo, para quien el presupuesto de egresos es una ley tanto en sentido formal, como material, ya que en su elaboración se continúa el procedimiento que señalan los preceptos constitucionales para la expedición

³⁸² Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, t. II*, 14a. ed., México, Porrúa, 1988, p. 34.

³⁸³ Mijangos Borja, Mariluz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, México, UNAM, 1993, pp. 203 y ss.

de toda ley, como son el de iniciación, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Además, nos encontramos frente a un ordenamiento jurídico de carácter general, impersonal y abstracto. Por ende, es indubitable que dicho presupuesto reúne todas las características que, doctrinaria y constitucionalmente, se exigen para que una disposición jurídica pueda tener la categoría de ley³⁸⁴.

Aunque es un criterio orientador, no hay que olvidar que en diciembre de 2013 el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región (con residencia en el Distrito Federal) indicó en la siguiente Tesis Aislada una postura favorable a esta posición³⁸⁵:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. ES UNA NORMA JURÍDICA EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL.

El presupuesto de egresos debe definirse no sólo en atención a su contenido, sino también a que es el resultado del ejercicio de un determinado poder y, por tanto, en función del órgano del Estado al cual se le atribuye y del ámbito de competencia reconocido por el ordenamiento constitucional para ejercerlo. En consecuencia, el presupuesto del Estado es un acto unitario, en el que los ingresos y gastos y la ley de aprobación, forman un único acto legislativo. Ahora, en cuanto acto unitario, legislativo, el presupuesto de egresos tiene el contenido y los efectos jurídicos propios de toda ley: regular una parte de la actividad pública (el modo de gastar los medios económicos del Estado), al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de los particulares. En tal sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación es ley formal, en tanto su aprobación corresponde a la Cámara de Diputados, conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues cabe afirmar que es ley todo acto emanado del Poder Legislativo que cumpla las formalidades constitucionales; y es también ley material, en cuanto regula los poderes atribuidos a la administración financiera en materia de gasto, y tiene un claro contenido jurídico que afecta tanto a la propia administración como a los particulares acreedores o deudores, lo que lleva a concluir que sus normas no pueden ser sino jurídicas. En efecto, el referido presupuesto es un documento único e indivisible, emanado del órgano legislativo en el ejercicio de facultades constitucionales expresas; de ahí que no sea válido separar la parte que contiene el plan de gastos, del texto legal que lo aprueba, pues el acto legislativo es unitario por naturaleza. Además, tampoco es dable limitar la facultad legislativa del órgano correspondiente, pues en esta materia la acción legislativa es reservada, primordial, básica y originaria.

³⁸⁴ Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho Financiero Público*, México, McGraw-Hill, 1995, p. 26.

³⁸⁵ Tesis: I.3o.(I Región) 19 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro I, Tomo II, diciembre de 2013, p. 1207.

En lo particular, tomamos en esta Tesis posición respecto a reconocer el rango de ley al presupuesto en el sector público; en tal sentido, no estimamos conveniente seguir la tesis de quienes ven en el presupuesto un acto meramente interno que afecta sólo a la administración, como tampoco a las que lo observan como un acto formalmente legislativo (aunque materialmente ejecutivo o administrativo).

3.1.1.1. Regulación constitucional del presupuesto.

Referido lo anterior, señalaremos que son diversas fuentes las correspondientes al marco jurídico del Presupuesto de Egresos de la Federación, que desglosamos a continuación.

3.1.1.1.1. Artículo 74 fracción IV constitucional.

Este artículo corresponde al fundamento principal de la regulación constitucional del presupuesto, en tanto que el contenido de su fracción IV constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.

Esta fracción contiene el llamado “*principio de derecho de iniciativa*”, propio de cualquier norma jurídica que pasa por el poder legislativo. Tal como se encuentra establecido en nuestro texto constitucional federal, la facultad de iniciativa en materia de Ley de Ingresos de la Federación (LIF, en adelante) y de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, en adelante) corresponde de manera exclusiva al titular del Poder Ejecutivo Federal. Dicha facultad debe llevarse a cabo, a más tardar el 8 de septiembre de cada

ejercicio fiscal, a fin de que el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados realicen el análisis y aprobación de ambos instrumentos³⁸⁶.

Hay que señalar que en la fracción IV del artículo 74, el texto constitucional original de 1917 no indicaba la fecha de entrega por parte del Ejecutivo de estas iniciativas³⁸⁷. Sin embargo, el artículo 65 del mismo ordenamiento establecía que el Congreso de la Unión debía reunirse el primero de septiembre de cada año, con el objeto de celebrar reuniones ordinarias en las que se examinaría, discutiría y aprobaría el presupuesto del año fiscal siguiente, así como se decretarían los impuestos necesarios para cubrirlo. Es necesario advertir que no se establecía una fecha límite para que la Cámara de Diputados aprobara ambos ordenamientos³⁸⁸. No obstante, en noviembre de 1982 fue publicada la reforma constitucional³⁸⁹, mediante la

³⁸⁶ Aquello ha sido ratificado por la SCJN, en la tesis aislada bajo el rubro *LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA INCLUSIÓN EN DICHS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL*, de agosto de 2003. Tesis: P./J. 2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, p. 533.

³⁸⁷ “Artículo 74 original. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) **IV**. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel”. Vid. *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 642.

³⁸⁸ “Artículo 65 constitucional original. El congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. la revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar. 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.

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta constitución”.

Vid. *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 633 y 634.

³⁸⁹ *Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 1982.

cual se incluyó expresamente en la fracción IV del artículo 74 constitucional la obligación para el Ejecutivo Federal de hacer llegar a la Cámara la iniciativa de LIF y del PEF el día 15 de noviembre –o hasta el 15 de diciembre cuando iniciaba el encargo del presidente de la República–, plazo que era insuficiente para que la Cámara de Diputados pudiera analizar el documento, sobre todo durante el cambio de Administración del titular del Ejecutivo Federal.

Aquello significaba un riesgo para las finanzas públicas, pues el marco institucional no contempla la “reconducción presupuestaria”, figura jurídica que implica la prórroga de la vigencia de los ordenamientos anuales sobre ingresos y egresos aprobados para el ejercicio fiscal anterior, en caso de no ser aprobados por el Legislativo, que conlleva garantía de certidumbre presupuestaria. Por tal, habría una laguna jurídica, toda vez que, en caso de que la LIF y/o el PEF no sean aprobados antes de iniciar el siguiente ejercicio fiscal³⁹⁰, no habría presupuesto.

Por medio de la reforma publicada en julio de 2004³⁹¹, se modificó nuevamente la citada disposición, para establecer como fecha límite de entrega de la iniciativa de LIF y del PEF el 8 de septiembre, añadiendo que el año que iniciaba el encargo del Ejecutivo Federal se entregarían, a más tardar, el 15 de diciembre. Con todo, se debe aclarar que, por medio de la reforma constitucional en materia político-electoral, se reformó la fecha de entrega en este supuesto al 15 de noviembre del ejercicio correspondiente, debido a la modificación relativa al inicio del encargo del Ejecutivo Federal

³⁹⁰ Diener Sala, Max, “Artículo 74 fracción IV”, en Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tirant Lo Blanch, México, 2017, p. 1189.

³⁹¹ *Decreto que reforma el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, relativa al proceso presupuestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 2004.

(1 de octubre); sin embargo, dicha reforma entrara en vigor el primero de diciembre de 2018³⁹².

3.1.1.1.2. Artículo 75 constitucional.

Se ha indicado que el texto de este artículo tiene el carácter de “novedoso” en nuestra historia constitucional. Estamos, se ha dicho, frente a una conducta “*de hacer*”, consistente en señalar, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley³⁹³.

Para Felipe Tena Ramírez, existe un claro vínculo con el artículo 73 constitucional, en su fracción XI:

(...) el artículo 75 (...) tiene por objeto evitar que una sola Cámara, como es la de Diputados, esté en condiciones de impedir el ejercicio de una atribución del Congreso. En efecto: el Congreso tiene la facultad de crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (art. 73, frac. XI). Si la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, dejare de señalar la retribución que correspondiere a un empleo establecido por el Congreso, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo, según lo dispone el art. 75, [con lo cual] se evita que una sola Cámara, pasando sobre la voluntad de la otra, pueda privar de eficacia a ley que creó los empleos, para lo que bastaría con no asignarles dotaciones. Actitud tal de la Cámara de Diputados solo se explicaría por un propósito de desarmar al Ejecutivo, quitándole empleados; es entonces cuando debe funcionar el bicameralismo, por la intervención de la Cámara reguladora, que es el Senado.³⁹⁴

Podemos decir que el artículo 75 tutela dos situaciones: el mantenimiento del control, así como el orden en el manejo del gasto público por concepto de retribuciones que se cubran a los servidores públicos (pues se exige a la Cámara de Diputados que señale dicha retribución al aprobar anualmente el PEF), además de la protección del servidor público que desempeñe un

³⁹² Diener Sala, Max, “Artículo 74 fracción IV”, op. cit., Nota 390, p. 1190.

³⁹³ Quintana Aceves, Federico, “Comentario sobre artículo 75 de la Constitución”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, 1985, p. 178.

³⁹⁴ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 326.

empleo creado legalmente, reconociéndole el derecho a percibir la retribución correspondiente, aun en el caso de que la Cámara de Diputados no hubiere establecido el monto de dicha retribución³⁹⁵.

En su texto original, este artículo indicaba:

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 cualquiera 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.

Ha sido reformado, hasta ahora, sólo en una ocasión, en agosto de 2009³⁹⁶. Esta reforma agregó los actuales párrafos segundo y tercero, mediante los cuales se establecieron aquellos parámetros, con el objeto de regular y transparentar el uso de los recursos públicos y, en forma particular, las percepciones a las que todo funcionario tiene derecho, con el objetivo de reducir la arbitrariedad y el abuso en la determinación de los ingresos de los servidores públicos.

Una observación detenida permite indicar que el artículo constitucional comentado no prevé el supuesto de que el Presupuesto de Egresos de la Federación no se hubiere aprobado; al contrario: en él está previsto que, si se aprueba el presupuesto y que, por lo tanto, no cabe el supuesto de la reconducción presupuestal. Esto ha permitido suponer una eventual antinomia con el artículo 126 constitucional, toda vez que este último indica (como veremos posteriormente) que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por una ley posterior³⁹⁷.

³⁹⁵ Ibidem, p. 179.

³⁹⁶ Decreto que reforma a los artículos 73, fracción XI; 75; 115, fracción IV; y, 127; y una adición a la fracción VIII al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 2009.

³⁹⁷ Diener Sala, Max, "Artículo 75", en Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, op. cit., Nota 390, p. 1208.

3.1.1.1.3. Artículo 126 constitucional.

Este artículo consagra el “principio de unidad” del presupuesto, en virtud del cual el Presupuesto de Egresos es un documento único e indivisible, ya que los recursos aprobados dentro de este para los programas, ramos y flujos de efectivo de las entidades, no pueden ser susceptibles de división ni menos considerarse de forma independiente, pues cada uno de los gastos contemplados en el Presupuesto tiene efectos y consecuencias en la totalidad del gasto público³⁹⁸; además, no está permitido el hacer pagos que no estén contemplados en él a menos que se encuentren aprobados por el Congreso de la Unión mediante una ley posterior y, por ende, el supuesto de modificación del Presupuesto se constituye apenas en cuanto excepción condicionada a la aprobación de una ley por ambas Cámaras del Congreso de la Unión³⁹⁹. Este es el sentido dado por una Tesis Aislada emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, de diciembre de 2009, bajo el siguiente rubro: “*GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*”⁴⁰⁰.

De la misma forma, los argumentos emitidos en su momento por los ministros de nuestro Máximo Tribunal en la sentencia de la controversia constitucional 109/20041 (relativa al veto del Presupuesto de Egresos de la

³⁹⁸ Diener Sala, Max, “Artículo 126”, op. cit., Nota 390, pp. 2209-2010.

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 2210.

⁴⁰⁰ Tesis: 1a. CXLIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 2712. Indica dicho texto: “El citado precepto constitucional prohíbe expresamente efectuar pagos no comprendidos en el presupuesto o determinados en una ley posterior. Así, de la interpretación de dicha norma se advierte que salvaguarda el régimen de gasto público y los principios relacionados con éste, conforme a los cuales los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse: 1) si están previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida por el Congreso de la Unión; 2) ciñéndose a un marco normativo presupuestario, generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos; control que puede ser financiero, de legalidad, de obra pública y programático presupuestal; y, 3) de manera eficiente, eficaz, de economía, transparente y honrado”.

Federación para el ejercicio fiscal de 2005), señalando que el Presupuesto es inmodificable de forma unilateral por la Cámara de Diputados; y que, para cambiar su contenido, debe aprobarse forzosamente una reforma bicameral mediante la emisión o la modificación de una ley⁴⁰¹.

La aprobación de la Ley de Ingresos es un “acto-condición” para que pueda aprobarse, por su parte, el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.1.1.1.4. Artículo 127 constitucional.

Este artículo ha sido reformado en cuatro ocasiones; de estas reformas destaca la que se publicó en diciembre de 1982⁴⁰², estableciendo que las remuneraciones deben señalarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los correspondientes de las entidades paraestatales. Igualmente, destaca la reforma de agosto de 2009⁴⁰³, en virtud de la cual se incorporaron límites al sueldo máximo anual de los servidores públicos de los diversos órdenes de Gobierno, los Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos y cualquier ente público, tomando como referencia la remuneración correspondiente al presidente de la República; esta reforma constitucional incorporó también disposiciones en materia de transparencia de la información gubernamental.

Este articulado tiene relación con otros artículos constitucionales: el artículo 5º, que dispone que debe recibirse una justa retribución por la prestación de trabajos personales; la fracción IV del artículo 36, que

⁴⁰¹ Diener Sala, Max, “Artículo 126”, op. cit., Nota 390, p. 2209.

⁴⁰² *Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto, que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73, fracción VI, base 4a., 74, fracción V, 76, fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982.

⁴⁰³ *Reformas a los artículos 73, fracción XI; 75; 115, fracción IV; y, 127; y una adición a la fracción VIII al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 2009.

establece como obligación de los ciudadanos mexicanos desempeñar cargos de elección popular que en ningún caso serán gratuitos; el artículo 75, referente a que, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados no podrá evadir la retribución que corresponda a un empleo establecido por ley y que, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar tal remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo; el apartado A) del artículo 123, referente a las características de los salarios mínimos, así como apartado B) del mismo artículo⁴⁰⁴.

Por último, a partir del hecho de contener el mandato de fijar las remuneraciones en el Presupuesto, el articulado que se comenta se relaciona con el artículo 126 constitucional, que indica que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por Ley posterior; el precepto establece que la remuneración de los servidores públicos deberá de ser “adecuada”, y que es “irrenunciable”. El concepto “irrenunciable” se recogió del texto constitucional de 1857, respondiendo al hecho que el constituyente original consideró que renunciar a la compensación correspondiente a un puesto de elección popular era un recurso poco ético de propaganda política⁴⁰⁵.

En cuanto al concepto “remuneración adecuada”, esta expresión es armónica con el precepto contenido del artículo 5° de nuestro Texto Fundamental, en cuanto a la percepción de una retribución justa por la prestación de un servicio. Conforme a la exposición de motivos del

⁴⁰⁴ “Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de estos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas”.

⁴⁰⁵ *Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus constituciones, Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 835.

dictamen⁴⁰⁶ de la reforma constitucional de 2009 antes citado, el servicio prestado por los servidores públicos en su encargo o en su función debe estar remunerado un ingreso digno que les permita desempeñar su trabajo con eficiencia y profesionalismo.

Respecto a la proporcionalidad de la remuneración, de acuerdo con el citado dictamen esta debe atender a las responsabilidades del encargo y, asimismo, guardar coherencia con los ingresos y capacidades de los órdenes de gobierno. La remuneración debe ser determinada “anual” y “equitativamente” en los Presupuestos de Egresos correspondientes; sobre ello, el principio de anualidad de las remuneraciones es concordante con el principio de anualidad del Presupuesto contemplado en la fracción IV del artículo 74 constitucional, de acuerdo con la cual la vigencia de este instrumento jurídico es de un ejercicio fiscal que coincide con el año calendario. De esta manera ha sido interpretado por el Pleno de la Suprema Corte, en jurisprudencia de 2010⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de Decreto que reforma los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la C. de Diputados el 26 de marzo de 2009. Aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados el 29 de marzo del 2009.

⁴⁰⁷ Tesis: P./J. 104/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, p. 1209.

“DEUDA PÚBLICA LOCAL. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD PRESUPUESTAL RIGE TRATÁNDOSE DEL FINANCIAMIENTO DE LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El segundo párrafo del citado precepto constitucional señala que los Estados y los Municipios podrán contraer crédito por los conceptos y hasta por los montos que las Legislaturas Locales fijen anualmente en los respectivos presupuestos; lo que guarda estrecha relación con el principio de anualidad en materia presupuestal, según el cual los ingresos y egresos del Estado se ejercen anualmente, de modo coincidente con el año calendario. Ahora bien, ello no impide que los Estados o los Municipios asuman créditos cuyo plazo exceda de esa temporalidad, mediando las correspondientes autorizaciones; más bien, el rigor de la anualidad presupuestal exige que en cada anualidad presupuestal la Legislatura esté en aptitud constitucional plena para decidir con esa periodicidad los conceptos y los montos por los que el Estado puede acceder a financiamiento durante esa anualidad; y también los conceptos por los que captará ingresos y en qué los aplicará; rubro, este último, en el que se explica su facultad de decidir qué y/o cuántos de los ingresos captados en ese ejercicio autoriza sean aplicados para el pago de sus obligaciones

El Presupuesto 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.

Es así, como puede observarse la importancia vital que tiene este proceso de aprobación, que año con año se realiza en la Cámara de Diputados, ya que, de acuerdo con la propia naturaleza de este, depende el desarrollo e impulso económico que se dé a los distintos sectores del país, y que deberá de verse reflejado posteriormente en un desarrollo y beneficio general para la población de todas y cada una de las entidades federativas que integran nuestro país.

3.1.1.2. Legislación secundaria aplicable en materia de presupuesto.

Además de la norma constitucional, también forman parte integral de referencia normativa, para todo el proceso presupuestario, la legislación secundaria considerando, entre las leyes más importantes, las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: esta Ley es de diciembre de 1976⁴⁰⁸, y su objetivo es el de “establece[r] las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal” (artículo 1º). En materia presupuestaria establece las facultades para cada dependencia, que ejercen mediante diversas políticas públicas de acuerdo al presupuesto que para este efecto

crediticias, cuidando que se cumplan las funciones fundamentales del Estado y las necesidades primarias y servicios básicos a que tiene derecho la población”.

⁴⁰⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976; última reforma de 09 de agosto de 2019.

manejen (artículos 17 bis⁴⁰⁹, 20⁴¹⁰), además de determinar que “[a] la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de (...): XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República*” (artículo 31 fr. XV), y la vigilancia “[d]el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación” (ídem anterior, fr. XXIII), entre otros rubros.

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁴¹¹, y su Reglamento⁴¹²: que es reglamentaria de “los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales” (párrafo primero de su artículo 1º). E igualmente, indica que “[l]os sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género” (ídem anterior, párrafo segundo).

⁴⁰⁹ “Artículo 17 Bis. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con delegaciones en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos (...).”

⁴¹⁰ “Artículo 20. Las Secretarías de Estado establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal”.

⁴¹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de marzo de 2006; última reforma de 30 de diciembre de 2015.

⁴¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006; última reforma de 30 de marzo de 2016.

Por su parte, el Reglamento tiene por fin, valga la redundancia, el *“reglamentar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en las materias de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales”* (artículo 1° del Reglamento).

- Ley de Planeación⁴¹³: entre otros puntos, uno de los objetivos principales de esta Ley es el de establecer *“[l]as normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal”* (artículo 1° fracción I).
- Ley de Coordinación Fiscal⁴¹⁴: esta Ley señala cuáles son sus objetivos en el párrafo primero de su artículo 1°:

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.
- Ley Federal de Deuda Pública⁴¹⁵: regula, entre otros puntos, la programación de la deuda pública (artículos 9° a 16), la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal (artículos 17 y 18) y de las entidades distintas al Gobierno Federal (artículos 19 a 22), además de la vigilancia de las operaciones de endeudamiento (artículos 23 a 26).
- Ley General de Contabilidad Gubernamental⁴¹⁶: esta Ley tiene por objeto el de *“establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes*

⁴¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 05 de enero de 1983; última reforma de 16 de febrero de 2018.

⁴¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 1978; última reforma de 30 de enero de 2018.

⁴¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976; última reforma de 30 de enero de 2018.

⁴¹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2008; última reforma de 30 de enero de 2018.

públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización” (párrafo primero del artículo 1°).

- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas⁴¹⁷: esta Ley *“tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas”* (párrafo primero del artículo 1°).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público⁴¹⁸: el objeto de esta Ley es parecido a la norma secundaria anterior, en el sentido de *“reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza”* (párrafo primero del artículo 1°).
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴¹⁹: aun cuando está dirigida al funcionamiento orgánico específico de un poder del Estado, para el objeto de esta Tesis señala en su articulado que, entre otros aspectos, le corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el *“[a]probar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia que le someta su presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal”* (fracción XVI de su artículo 11).
- Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁴²⁰, y su Reglamento⁴²¹: estas normas secundarias establecen el marco de

⁴¹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 04 de enero de 2000; última reforma de 13 de enero de 2016.

⁴¹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 04 de enero de 2000; última reforma de 10 de noviembre de 2014.

⁴¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1995; última reforma de 01 de mayo de 2019.

⁴²⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 03 de septiembre de 1999; última reforma de 08 de mayo de 2019.

⁴²¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de marzo de 1934; última reforma de 24 de diciembre de 2010.

organización y actuación de nuestro Legislativo, y entre ellas la aprobación del Presupuesto.

3.1.2. Planeación, programación y presupuestación de los egresos públicos.

La planeación es uno de los elementos esenciales en el cumplimiento de las políticas públicas. Se ha definido a la misma como

un instrumento de la política de desarrollo que hace posible establecer políticas coherentes de crecimiento expresadas en términos cualitativos y cuantitativos, y que facilita tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses sociales, e incluyendo los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales, así como los instrumentos para alcanzarlos.⁴²²

Tradicionalmente, se plantean cuatro tipos de planificación, de acuerdo con los objetivos temporales, en cuanto política de Estado⁴²³:

- Planificación operativa: se trata de la planificación de un plazo menor de un año (mes, trimestre, etc.) y se realiza mediante la gestión de día a día o mes a mes.
- Planificación a corto plazo: se trata de la planificación a un año y se conoce como la elaboración y control del presupuesto anual.
- Planificación a mediano plazo: se trata de planificación a más de un año, y está relacionada con la planificación estratégica también a mediano plazo. Máximo a tres años hacia adelante.
- Planificación a largo plazo (multianuales): se trata de un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un periodo mayor al

⁴²² Chapoy Bonifaz, Dolores, *Planeación, Programación y Presupuestación*, México, UNAM, 2003, p. 3.

⁴²³ *Técnicas Presupuestarias*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2016, pp. 10 y 11.

año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo.

En materia específica presupuestaria, le corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal (previa aprobación de la Cámara de Diputados); la planeación se realiza a través de la formulación de planes detallados, tanto de la estructura económica que se desea para el futuro, como de su ejecución⁴²⁴.

Es necesario señalar que un instrumento esencial, para el gobierno mexicano, es el Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con lo previsto en el artículo 26 constitucional, se trata del documento que *“contiene los programas de desarrollo, las aspiraciones y demandas de la sociedad, para lo cual se utilizarán los mecanismos de participación previstos por la ley, ya que una de las características de dicho Plan es que debe ser democrático y deliberativo”*⁴²⁵.

Debemos agregar que el desarrollo social es uno de los propósitos claves del Plan Nacional de Desarrollo, tal como estableció la Jurisprudencia emitida por el Pleno de nuestra SCJN, en julio de 2009, bajo el siguiente rubro: *“DESARROLLO SOCIAL. ES PARTE INTEGRANTE DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO, POR LO QUE ES UNA MATERIA COORDINADA ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO, EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, PARA LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”*⁴²⁶.

⁴²⁴ Ibidem, p. 2.

⁴²⁵ Del Rosario Rodríguez, Marcos, *Vademécum en Derecho Constitucional*, México, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 225.

⁴²⁶ Tesis: P./J. 77/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, p. 1064. Señala lo siguiente: “Como lo establecen los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos

Es en este sentido cuando la relación entre planeación y presupuesto asume un rol primordial. Como se ha mencionado doctrinalmente, “[l]a política y la estructura del presupuesto coadyuvan a hacer más justa la distribución del ingreso, y por tanto a incrementar el bienestar social, siempre y cuando los recursos se recauden de quienes tienen mayor poder económico y se canalicen a crear obras para las clases menos favorecidas, o a prestar servicios a las mismas”⁴²⁷.

Se ha definido al mismo como ...

... una modalidad de formulación, presentación y ejecución del presupuesto en todas sus fases. Cada programa se determina con las asignaciones correspondientes, mediante unidades de costos de trabajos a realizarse y de los servicios a prestarse. Es decir, que se atiende preferentemente a las realizaciones del gobierno, en cuanto mide la tarea efectuada y no sólo se detiene a verificar la legalidad del gasto previsto.⁴²⁸

Según se ha enunciado, dicha etapa correspondería a la realización de ciertas actividades dirigidas a precisar en qué y sobre cómo se gastarán los fondos presupuestales en el lapso para el cual se asignarían, además de la

naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos contenidos en la propia Constitución y las diversas leyes que las desarrollan. En lo que se refiere a la materia de desarrollo social, si bien ésta no se encuentra definida de manera directa en la Constitución como sí lo están algunas otras vertientes de la planeación, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 15 claramente establece que la elaboración del programa nacional de desarrollo social estará a cargo del Ejecutivo Federal en los términos y condiciones de la Ley de Planeación, lo que hace evidente la íntima relación de ambas materias y el marco normativo al cual se debe ajustar aquélla. De este modo, mediante la llamada "Política Nacional de Desarrollo Social" se llevan a cabo las acciones relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo en lo concerniente a su preparación, formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control en la materia de desarrollo social. Por tanto, si bien la fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional no especifica la naturaleza de la facultad como coordinada o de algún otro tipo se puede concluir que la materia de desarrollo social, en el contexto de la planeación, es una materia coordinada mediante los mecanismos establecidos en la propia Ley General de Desarrollo Social entre los distintos niveles de gobierno, en sus respectivas competencias, para la consecución de estos objetivos”.

⁴²⁷ Chapoy Bonifaz, Dolores, *Planeación, Programación y Presupuestación*, op. cit., Nota 422, p. 107.

⁴²⁸ Voz “Presupuesto programa”, *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, versión digital.

ejecución de aquellas tareas relacionadas con el señalamiento de las fuentes de recursos y su eventual rendimiento⁴²⁹.

Ahora, en materia específica de programación y presupuestación, este comprendería a diversas actividades⁴³⁰:

- Actividades basadas en indicadores de desempeño que, de acuerdo a lo establecido en los programas del Plan Nacional de Desarrollo, deben realizar aquellas dependencias y entidades, para poder cumplir con sus objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas.
- Además, aquellas previsiones de gasto público cuyo fin es cubrir los recursos humanos, materiales, financieros, etc.

3.1.3. Tendencias en la asignación de los recursos. El impacto neoliberal.

Ya mencionamos en los Capítulos anteriores que, desde la década de los '80 del siglo pasado, se establecieron una serie de supuestos que derivaron en un tránsito del Estado de Bienestar al Estado neoliberal.

En dicha época, los gobiernos de Ronald Reagan en los Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña consolidaban en los países capitalistas el neoliberalismo, un pensamiento económico que tenía como adversario principal al Estado del bienestar, cuyos principios básicos pueden resumirse en los siguientes cuatro puntos: que el déficit del presupuesto estatal es negativo para la economía, puesto que absorbe el ahorro nacional, aumenta los tipos de interés y disminuye las tasas de inversión financiadas con los ahorros domésticos; la intervención estatal regulando el mercado de trabajo añadiría una rigidez que dificulta el libre juego del mercado, no

⁴²⁹ Chapoy Bonifaz, Dolores, *Gasto y Financiamiento del Estado*, México, UNAM, 2013, p. 25.

⁴³⁰ *Ibidem*, pp. 25 y 26.

permitiendo el desarrollo económico y la creación de nuevos empleos; una protección social garantizada por el Estado del bienestar aumenta el consumo disminuyendo la capacidad de ahorro de la población; y, por último, que el Estado no debe regular el comercio exterior ni los mercados financieros⁴³¹.

En general, el equilibrio del presupuesto público –dentro del contexto neoliberal- se persigue recortando partidas directamente vinculadas con derechos sociales de amplias mayorías, a pesar del enorme fraude fiscal de grandes capitales. En nombre de la “eficiencia”, se ponen en marcha procesos de mercantilización y privatización: de esta manera, lo que eran derechos se convierten en mercancías, accesibles sólo para quienes tengan capacidad de comprarlos. Asimismo, se añaden otro tipo de modificaciones como el retraso en la edad de jubilación, la reducción de salarios, la reducción del seguro por desempleo, la limitación o eliminación de beneficios sociales y laborales, entre otros⁴³².

Dicho proceso ha sido justificado a propósito de revertir la tendencia de los presupuestos ampliamente deficitarios hacia otros más equilibrados con la incorporación de tres principios: la disciplina fiscal, la transparencia fiscal y la eficiencia y eficacia del gasto público⁴³³.

Para el caso mexicano, con el fin de “*restablecer las condiciones funcionales de autorregulación de la economía*”, el modelo neoliberal hacía propuestas de política económica como éstas, según han señalado Rolando Cordera y

⁴³¹ Muiños Juncal, Benito, “Neoliberalismo y desigualdad social en Europa y América”, *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Núm. 45 (9, agosto), Barcelona, Universidad de Barcelona, 1999.

⁴³² Fernández Miranda, Rodrigo, “*La deuda y la espada: Neoliberalismo en América Latina y el sur de Europa*”, febrero de 2013, en <https://bit.ly/349yCFG>

⁴³³ Díaz Flores, Manuel, González Acolt, Roberto y Oropeza Tagle, Miguel Ángel, “El proceso presupuestario en México”, *Revista Universo Contábil*, vol. 7, núm. 1 (enero-marzo), Blumenau (Brasil), Universidade Regional de Blumenau, p. 146.

Carlos Tello Macías: “[r]educir al mínimo posible la participación del Estado en la economía, así como su función reguladora; descansar en los instrumentos de política monetaria (tasa de interés, control del circulante, etcétera) más que en los de la política fiscal (gasto público, impuestos, etcétera) para movilizar y asignar los recursos existentes y canalizar el excedente económico.”, así como el “[p]rivilegiar la estabilidad monetaria por encima de cualquier objetivo, incluso el crecimiento económico y los asociados con el bienestar de las clases populares y, finalmente, liberar las trabas proteccionistas al intercambio de mercancías y capitales entre las naciones”⁴³⁴.

Según ha indicado Francisco Salazar,

los gobiernos de Miguel de la Madrid, de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, ejecutaron un conjunto de acciones con el objetivo de consolidar al Estado “mínimo”, cuyas estrategias tuvieron un carácter global: reducción de la deuda externa, liberalización de la economía, rigurosa política presupuestaria y monetaria, reformas estructurales, política fiscal restrictiva, desreglamentación interna y externa, privatización del sector público.⁴³⁵

Como veremos posteriormente, en este mismo Capítulo⁴³⁶, esto ha tenido un reflejo efectivo en la variación de montos asignados a diversos sectores del gasto público, tanto en lo referido al gasto social, como al sector privado y otros rubros.

3.1.4. Técnicas presupuestarias.

El desarrollo teórico relativo al presupuesto, como instrumento de planificación y de control, es anterior a estas técnicas, pues se inicia desde

⁴³⁴ Acosta Córdova, Carlos, “El ‘triumfo’ del neoliberalismo mexicano”, México, Revista *Proceso*, 22 de octubre de 2011, disponible en <https://bit.ly/2XwH7rJ>

⁴³⁵ Salazar, Francisco, “Globalización y política neoliberal en México”, *op. cit.*, Nota 348, p. 47.

⁴³⁶ Apartado III.3, “Distribución y ejercicio del presupuesto de egresos y equidad”.

finales del siglo XVIII en Inglaterra cuando el parlamento conocía y aprobaba el presupuesto (*budget*), con algunas reglas para su ejercicio y control.

Existen cinco iniciales técnicas presupuestarias, que han establecido el eje de la discusión de este tópico en nuestro país:

- Presupuesto incremental (PI, en adelante): el cálculo parte del presupuesto del año anterior a partir del cual se estiman incrementos porcentuales inerciales para el año siguiente tomando en cuenta variables como la inflación o las necesidades de gasto para permitir la continuidad de las acciones proyectadas en ejercicios anteriores. Se puede decir que ha sido la forma más común de presupuesto.
- Presupuesto tradicional o presupuesto por objetos específicos de gasto (PT, en adelante): de acuerdo con Juan Pablo Guerrero Amparán y Yailen Valdés Palacio, surgió a finales del siglo XIX y principios del XX y estaba enfocado al control efectivo de las cuentas presupuestales y en menor medida a la eficiencia; o sea, a los resultados derivados del ejercicio presupuestal.
- Presupuesto por programas (PPP, en adelante): surge en 1961, por la entonces administración estadounidense, en su Departamento de Defensa, cuando éste “*elaboró un sistema de planeación por programas y presupuestos, estableciendo las categorías de programas necesarias para el logro de los objetivos básicos*”; en 1965, dados los resultados positivos, el gobierno de Lyndon Johnson lo amplió a todo el ámbito federal⁴³⁷. Este tipo de presupuestos se orienta a resultados y se respalda en la planeación. Además, toma en cuenta el costo de los programas globales o sectoriales y sus objetivos y metas, de corto y largo

⁴³⁷ Tubaro, Lorena, *Una visión del Presupuesto por Programas y el Presupuesto por Resultados*, La Plata, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, 2012, p. 12.

plazo, así como la forma de alcanzarlos y, desde luego, los resultados. La primera institución que aplicó este modelo fue la UNAM.

- Presupuesto basado en resultados (PBR, en adelante): técnica asociada a lo que se ha llamado la nueva gestión pública. Esta técnica nace en la década de los '60 en Estados Unidos, y '70 en Alemania Federal, alcanzando auge durante los '80 (en México, a partir del año 2008)⁴³⁸. Persigue generar información (retroalimentación) para que los gobiernos puedan tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto. Supone la oportunidad de dirigir eficazmente el gasto y facilitar el seguimiento de las actividades y rendimiento de los ejecutores de gasto, pues mide la producción de bienes y servicios y el impacto que generan en la sociedad mediante la evaluación del desempeño de las políticas públicas, para decidir o proponer prioridades y asignaciones de gasto en el proceso de la planeación, programación presupuestación de los gastos de los siguientes ejercicios.
- Presupuesto base cero o zero base budgeting (PBC, en adelante): iniciado a finales de los '60, atribuyéndole autoría a Peter Phyrre⁴³⁹, como herramienta de los sistemas corporativos de planeación y control⁴⁴⁰. Mediante esta técnica, se analizan los requerimientos de presupuesto que plantean los ejecutores de gasto para sus programas y actividades, sin tomar en cuenta los montos de gasto del ejercicio anterior, es decir a partir de cero; mismos que, por una parte, son analizados, evaluados y comparados para su justificación y, por la otra, ordenados según una escala de prioridades con el objeto de determinar, tanto el nivel en el

⁴³⁸ Pérez Partida, Héctor Rafael, "Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto basado en Resultados", México, *El Cotidiano*, núm. 192, UAM-A, 2015, p. 81.

⁴³⁹ *Ibidem*, p. 80.

⁴⁴⁰ *El Presupuesto Base Cero (compilación de notas seleccionadas)*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, 2005, p. 3.

En México, sería en 1979 el momento en que este modelo se utilizó parcialmente en México en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), ya que sólo se utilizaron los paquetes de decisión, que eran lo mismo que los programas de inversión que ya se tenían, sin tener el éxito esperado; cit. en Pérez Partida, Héctor Rafael, "Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto basado en Resultados", op. cit., Nota 438, p. 80.

cual cada actividad o programa y sus objetivos deben llevarse a cabo, como la existencia de un programa alternativo mediante el cual se alcancen los mismos objetivos en condiciones más eficientes y con mayores beneficios.

3.1.5. Estructura y evolución reciente del gasto público.

La técnica vigente en la actualidad es el presupuesto con base en resultados.

La respectiva variación del gasto neto total, y del consecuente déficit público, lo podemos apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 11. Evolución del gasto neto total y del déficit público (porcentaje respecto al PIB)

Año	Gasto neto total	Balance económico
1980	32.5%	5.46%
1981	37.9%	12.00%
1982	44.2%	15.08%
1983	40.8%	7.45%
1984	38.5%	5.82%
1985	36.7%	7.45%
1986	40.3%	12.77%
1987	41.6%	13.40%
1988	37.6%	10.73%
1989	31.2%	4.30%
1990	28.5%	2.39%
1991	24.0%	3.02%
1992	23.0%	4.14%
1993	22.8%	0.59%
1994	23.1%	0.62%
1995	23.4%	0.22%
1996	23.3%	0.11%
1997	23.8%	0.21%
1998	21.6%	1.06%
1999	22.3%	1.26%
2000	22.6%	1.06%
2001	22.8%	0.78%
2002	24.1%	1.36%

2003	22.1% ⁴⁴¹	2.57%
2004	21.0%	1.07%
2005	21.4%	0.51%
2006	21.9%	0.44%
2007	22.1%	0.19%
2008	23.8%	0.27%
2009	26.1%	8.85%
2010	25.6%	11.11%
2011	25.5%	9.73%
2012	24.1%	10.28%
2013	9.1%	8.95%
2014	12.1%	12.02%
2015	12.8%	13.03%
2016	8.5%	9.42%
2017	14.5%	4.60%

Fuente: *Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2002. Resultados de la Cuenta Pública*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2003, p. IX.

Como podemos observar, ha existido una clara fluctuación en el rubro gasto social, que se ha venido deteriorando, progresivamente, durante las últimas tres décadas. Desde el sexenio de Miguel de la Madrid, ha habido una baja en el porcentaje invertido en gasto social, llegando a tener menos de un tercio de lo que logró incluso en 1987, coincidiendo con la implantación del modelo económico neoliberal.

3.1.6. Políticas públicas y presupuesto de egresos.

La actividad política (tanto de gobernantes, como de gobernados) busca el obtener algún efecto sobre su entorno social.

Del proceso político en el que se conjuntan diversas intervenciones, derivan, finalmente, una serie de decisiones con impacto sobre la sociedad. Esto

⁴⁴¹ *Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2002. Resultados de la Cuenta Pública*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2003, p. 15.

constituye lo que se denomina “política pública”, entendida como *“aquellas decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados”*⁴⁴². Nos referimos al “Estado en acción”; se deja de lado el papel estrictamente de “actividad negativa” del Estado, de abstención, propia del Estado liberal de Derecho, para entender como una “actividad positiva”, de realización, que comprende al Estado social de Derecho que comprende nuestro ordenamiento constitucional desde 1917.

De ahí la importancia de la política económica considerada como *“el conjunto de medidas que implementa la autoridad económica de un país, tendientes a alcanzar ciertos objetivos o a modificar ciertas situaciones, a través del manejo de algunas variables llamadas instrumentos”*⁴⁴³.

Esto implica la resolución de dos dilemas: ¿cuál es el grado adecuado de intervención del Estado en la economía?; y, ¿es posible eliminar los juicios de valor (subjetivos) de las recomendaciones que se realizan sobre política económica? Es obvio que aquello tiene directa relación con la visión económica, y de Estado, que se tenga al respecto. Esto lo observaremos con mayor detenimiento en el Capítulo IV, pero adelantaremos que esta Tesis, como se ha desarrollado en los Capítulos anteriores de la misma, tiene como eje el entender que una mayor relación con un Estado de bienestar, acorde con las condiciones económicas a nivel mundial actuales, es más acorde con cumplir con el objetivo primordial de desarrollo social que corresponde a la planeación en un país como el nuestro, como se especificará páginas más adelante.

⁴⁴² Valles, Josep M. y Martí y Puig, Salvador, *Ciencia Política. Un manual*, México, Ariel, p. 391.

⁴⁴³ Escobar Gallo, Heriberto, et. al., *Hacienda Pública. Un enfoque económico*, op. cit., Nota 361, p. 141.

Esto tiene un fuerte énfasis en el uso de

metodologías de acción que, a través de la integración de las observaciones procedentes del campo de las disciplinas sociales y de aquellas de tipo empírico que el propio ejercicio del poder en los distintos ámbitos administrativos va generando, busca resolver problemas de interés público que se relacionen con un impacto y afectación particular a la comunidad, convocando a ésta a participar con una disposición colaborativa por medio de los principios de racionalidad, eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad, principalmente”⁴⁴⁴.

Lo anterior, acorde con la consolidación de un Estado que cumpla el mandato constitucional de “[t]odas las autoridades” en el alcance efectivo de los derechos humanos de sus habitantes, tal y como especifica el párrafo tercero del artículo 1° de nuestra Carta Fundamental.

Este carácter genérico de las políticas públicas implica, a su vez, establecer relaciones con los temas más específicos; así, se habla de política (pública) de empleo, política (pública) de vivienda, política (pública) en educación, etc.

En tal campo, de acuerdo con lo ya referido en los primeros dos Capítulos de esta Tesis y volveremos a retomar en el siguiente, se ha expandido en los últimos cien años, bajo una clara expansión de la intervención pública con el fin de asegurar la cohesión de sociedades complejas, bajo el alero del constitucionalismo social inaugurado por nuestro Constituyente de 1917, que se plasmó en el Estado de bienestar (*welfare state*).

Producto de dicha expansión, tuvo lugar la aparición de políticas sectoriales en nuevos ámbitos ignorados durante siglos por las instituciones públicas, como es el caso de la educación, la vivienda, la seguridad social, la salud, etc.

⁴⁴⁴ Zamora Grant, José y García Razo, César, “El desafío de los derechos humanos: políticas públicas centradas en las personas”, *DFensor*, núm. 8 (agosto), México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2016, p. 14.

El reflejo de lo anterior permite observar su objetivación a partir de la relación de la evolución del gasto público en diversos países europeos, en el lapso transcurrido entre 1913 y 2010:

Cuadro 12. Evolución del gasto público en % del PIB (1913-2010)

País	c. 1913	c. 1960	c. 2010
Alemania	15.0	31.5	46.7
España	9.0	30.0	45.0
Francia	18.0	35.0	56.2
Italia	11.0	30.0	50.6
Noruega	9.0	30.0	46.0
Países Bajos	10.0	33.0	51.2
Reino Unido	11.0	31.0	51.0
Suecia	7.0	30.0	53.1
Promedio	10.0	30.0	45.9

Fuente: Valles, Josep M. y Martí y Puig, Salvador, *Ciencia Política. Un manual*, op. cit., Nota 442, p. 392.

La expansión de las políticas públicas en los Estados contemporáneos se manifiesta en el crecimiento del gasto público que los gobiernos administran. Cuando la acción pública se orientaba a asegurar la defensa exterior y la seguridad interna⁴⁴⁵, dicho gasto se producía sobre todo en el ámbito militar, policial y judicial.

Esto cambió conforme el Estado se ha ido gradualmente responsabilizando del amplio marco de las políticas públicas hacia rubros más sociales (como educación, salud, previsión social, etc.), con el correspondiente aumento presupuestario. Es decir, una mayor preocupación de las políticas públicas hacia la responsabilidad social del Estado ha de traducirse en un presupuesto de egresos que tenga más inversión en el gasto social.

⁴⁴⁵ Piénsese, sobre todo, en el lapso transcurrido entre las dos guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945), así como durante la Guerra Fría entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética (1948-1992).

En este marco, es importante, para la determinación de políticas públicas que tiendan hacia un mayor enfoque social, el tomar en cuenta que los márgenes actuales disponibles para una política pública con mayor intervención estatal se va estrechando cada vez más. Efectivamente, tanto la política comercial, como de carácter energético, de defensa o social, no pueden abstraerse del actual fenómeno globalizador. La configuración gradual de un sistema mundial en lo económico y en lo cultural, así como en lo mediático, termina afectando la definición de los problemas al interior de cada Estado, a las prioridades que se fijan entre los problemas y el contenido de las diversas propuestas para resolverlos. Dichos márgenes se estrechan aún más cuando diversos organismos internacionales ya han prefijado normas específicas para su cumplimiento; piénsese en el caso de las normas aplicadas por la Unión Europea para el caso regional del viejo continente, así como las respectivas indicadas por los órganos de Bretton Woods, así como la OMC, para los Estados a nivel internacional, incluyendo a México.

Sin embargo, desde la crisis global de 2007-2008, se ha dado un nuevo giro a este cumplimiento ortodoxo de las directrices de los grandes órganos financieros internacionales, considerando el revitalizado rol del Estado dado sus compromisos en materia de derechos humanos. Al ser las políticas públicas acciones que inciden en la sociedad (en “lo público”), su principal propósito es que los Estados puedan intervenir en su entorno social “*a través de acciones positivas, tales como: asignar presupuesto, establecer subsidios o diseñar programas dirigidos a las poblaciones en situación de vulnerabilidad*”⁴⁴⁶.

⁴⁴⁶ Zamora Grant, José y García Razo, César, “El desafío de los derechos humanos: políticas públicas centradas en las personas”, op. cit., Nota 444, p. 14.

Esto adquiere una enorme importancia en una región como Latinoamérica, en donde nos ubicamos, toda vez que hacia 2016 se calculaba en 165 millones de personas viviendo en situación de pobreza, 69 de los cuales se hallaban en situación de pobreza extrema⁴⁴⁷.

En este escenario, tal como demostraremos en el apartado correspondiente del Capítulo IV, se hace preciso volver al Estado de bienestar, que asuma la necesidad de la rectoría y protagonismo participativo del Estado, comprendiendo la realidad de un mundo globalizado, en donde el mercado tiene un papel protagónico, pero irónicamente subsidiario respecto de las urgentes necesidades de orden público y social, en las cuales la actividad estatal es imprescindible e insustituible.

3.2. Discusión y aprobación del proyecto de presupuesto de egresos.

Todo el proceso que hemos planteado, hasta ahora, tiene una relación formal procedimental, que se ha establecido de manera diversa a nivel comparado. La participación de las diversas instituciones y órganos del Estado, en el ejercicio de las políticas públicas y su financiamiento, han encontrado vías alternativas para la aprobación de tan importante labor.

Con el objeto de acercarnos a este panorama, es que ahora veremos cómo se da el procedimiento respectivo de discusión y aprobación del proyecto de presupuesto de egresos, tanto en México como a nivel comparado.

⁴⁴⁷ *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo*, Londres, Oxford, OXFAM, 2015, p. 6.

3.2.1. Presentación, discusión y aprobación en la Cámara de Diputados.

La presentación es el acto con el que culmina la primera fase del ciclo presupuestal y marca el inicio de los trabajos legislativos que darán como resultado el documento que llamamos Presupuesto de Egreso de la Federación (PEF).

3.2.1.1. México.

En nuestro país, acorde a lo que hemos referido en la primera parte de este Capítulo, la normativa jurídica es profusa al establecer el parámetro y formalidad sobre la cual se fundamenta el proceso de presentación, discusión y aprobación en la Cámara de Diputados. Este lapso se conoce como “autorización externa del presupuesto de egresos”⁴⁴⁸.

- a) Autorización externa del presupuesto de egresos. Hemos indicado ya que sólo desde 1977 tiene esta facultad compleja el Legislativo, pues hasta antes de dicho año sólo tenía la facultad de aprobarlo. Dicho proceso, tal y como comentaremos más adelante, ha contado con una mayor participación de los diversos actores políticos representados en la Cámara Baja, conforme se han abierto espacios más plurales y democráticos en las diversas instancias institucionales dentro del aparato público.

De acuerdo con lo referido en el artículo 74 constitucional, en su fracción IV, el Ejecutivo Federal debe hacer *“llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*

⁴⁴⁸ Chapoy Bonifaz, Dolores, *Gasto y Financiamiento del Estado*, op. cit., Nota 429, pp. 32 a 38.

a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos". Esto, porque el mismo indica expresamente que es facultad de la Cámara de Diputados el "[a]probar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo". Dicho término tiene excepción sólo en el año en que el Ejecutivo Federal renueva a su titular, de acuerdo con lo establecido en el párrafo tercero del citado artículo, pues "el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre".

Una vez presentado el proyecto respectivo, por parte del Ejecutivo federal, deberá "comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos" (artículo 74, fr. IV, párrafo segundo).

La Cámara de Diputados está obligada, por mandato constitucional, una vez acordadas, previa discusión, las contribuciones que -a su juicio- deban decretarse para cubrirlo, a "aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre" (artículo 74, fr. IV, párrafo segundo), con excepción de cuando el titular del Ejecutivo Federal se renueva, en cuyo caso dicho término se difiere para el 15 de diciembre. Acá se suscita un problema interesante, que veremos con más claridad al hacer la perspectiva del mismo trámite desde el Derecho comparado: nuestro texto constitucional no prevé la posibilidad que, eventualmente, se llegue al final del término establecido por el mismo sin que haya sido aprobado el presupuesto correspondiente, y por ende no existe un mandato de la norma fundamental que refiera a qué ocurriría en dicho caso.

Seguramente, el lector, a *prima facie*, indicará que ese es el objetivo de establecer un imperativo expreso de mandato constitucional, bajo el principio de legalidad; sin embargo, ya hemos adelantado que cada vez más se dan con mayor claridad las diversas corrientes políticas en la composición de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, lo que, salvo excepciones como la habida en la última elección federal, ha dado una correlación de fuerzas que no siempre se condice con la opción política del titular del Ejecutivo Federal; como ha quedado demostrado en múltiples ocasiones, a veces la realidad social supera al marco estrictamente normativo jurídico, y por ende la voluntad del legislador.

Ya en el punto siguiente de este ítem podremos observar, con más detenimiento, algunas fórmulas diversas que han encontrado otras experiencias constitucionales ante tal dilema. De partida, aclaremos que vemos las siguientes posibilidades de ‘salida’ a esta traba legislativa: vía reforma constitucional, que se agregue en la discusión al presupuesto.

Para este efecto, aclararemos que la única excepción de extensión del término está establecida en el párrafo final de la citada fracción IV del artículo 74 constitucional, “*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*”; como vemos, no se indica nada en cuanto a una eventual traba legislativa *per se*.

Continuaremos diciendo que la Cámara de Diputados, dentro del proceso de discusión del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, puede autorizar las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura determinada, conforme a lo

dispuesto en la ley reglamentaria, erogaciones que deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos⁴⁴⁹.

Por último, en esta parte hay que mencionar que, acorde a lo referido en el párrafo penúltimo del multicitado artículo 74 constitucional, en su fracción IV, “[n]o 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”.

Una vez aprobado el respectivo Proyecto por parte de la Cámara de Diputados, tanto la Ley de Ingresos, como el Presupuesto de Egresos serán publicados en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar veinte días después de haber sido aprobados.

- b) Reformulación: en el término de tres días hábiles siguientes a la publicación del correspondiente Decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) comunicará a las dependencias y entidades los requisitos a satisfacer en la elaboración de su calendario de presupuesto, mismos que constituirán la base para el control y seguimiento del ejercicio de los programas presupuestarios.

Esta calendarización tiene dos variantes: por un lado, los calendarios anuales con base mensual, cuyo objetivo es el compatibilizar las estimaciones de avance de metas con los requerimientos periódicos de los recursos necesarios para alcanzarlas; y, los calendarios basados en la programación de pagos, elaborados conforme a las necesidades particulares de cada dependencia y entidad para el gasto programable, para el mejor cumplimiento de los objetivos de los respectivos

⁴⁴⁹ Ibidem, p 34.

programas, debiendo dar prioridad a los programas sociales y de infraestructura⁴⁵⁰.

Dentro de los cinco días hábiles a la comunicación enviada por la SHCP, a cada una de las dependencias coordinadoras de sector, sobre los calendarios de presupuestos autorizados, estas lo deben hacer de conocimiento de sus unidades responsables. Una vez realizado esto último, dichas dependencias y entidades publicarán en el Diario Oficial de la Federación los calendarios de presupuestos autorizados por unidad responsable y, en su caso, por programa⁴⁵¹.

En el término de diez días hábiles a la publicación de estos calendarios, las entidades y dependencias elaborarán y enviarán sus proyectos de calendarios de presupuesto a la Secretaría de Hacienda.

Por su parte, dentro de los quince días hábiles a la publicación del Decreto, y con el objetivo de coadyuvar a la planeación del gasto de las entidades federativas y a los municipios, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación el monto y la calendarización del gasto federalizado.

Estos plazos mencionados se mantendrán, independientemente de si el proyecto de egresos de la Federación fuere aprobado el 15 de noviembre o el 15 de diciembre, conforme a las circunstancias y excepciones ya mencionadas⁴⁵².

⁴⁵⁰ Ibidem, p. 38.

⁴⁵¹ Ibidem, p. 39.

⁴⁵² Ibidem, p. 40.

3.2.1.2. Relación comparativa con otros países.

En materia de Derecho comparado, podemos reconocer los siguientes procesos legislativos, en materia presupuestaria:

- a. Alemania: su regulación se encuentra por mandato constitucional, en los artículos 103 y 109 de la Ley Fundamental de 1949. La iniciativa le corresponde en discusión exclusivamente al *Bundesrat* (equivalente a nuestro Senado)⁴⁵³. El artículo 110 ídem indica que “*Todos los ingresos y gastos de la Federación deberán figurar en el presupuesto; en el caso de las empresas federales y de los patrimonios especiales no necesitarán figurar más que las entradas o las entregas. El presupuesto federal deberá ser equilibrado en sus ingresos y gastos*”⁴⁵⁴. No establece un presupuesto para un período fijo, sino que “[e]l presupuesto será fijado por la ley de presupuesto para uno o varios ejercicios económicos, separado por años, antes de que comience el primer ejercicio. Para partes del presupuesto podrá preverse que rijan por períodos diferentes, divididos en ejercicios económicos”⁴⁵⁵; esto, de acuerdo al principio de que, como sistema parlamentario, el programa de gobierno es presentado en la etapa electoral, presentándose los diversos proyectos políticos de los candidatos, incluyendo el referido al tema presupuestario⁴⁵⁶.

Es importante mencionar que en el Presupuesto Federal alemán se determinan los ingresos federales provenientes de impuestos y derechos, a la vez que se establece el nivel y composición del gasto público, por lo que se conoce al presupuesto como “*el programa gubernamental en*

⁴⁵³ Artículo 109.4 constitucional alemán.

⁴⁵⁴ Numeral 1.

⁴⁵⁵ Artículo 110.2 constitucional alemán.

⁴⁵⁶ *Sistemas de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados*, Centro de Estudio de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, 2001, p. 32.

números”. La discusión más fuerte en la aprobación del presupuesto deviene del hecho que éste también se establece el número de empleados civiles que contratará el Canciller Federal (nombre que tiene el titular del Ejecutivo federal) y sus salarios; al momento de revisar la iniciativa de presupuesto, el *Bundestag* (cámara baja) decide cuántos empleados se contratarán, su calificación y las tareas que desarrollarán⁴⁵⁷.

En caso de que, cuando al término de un ejercicio el presupuesto para el siguiente año, no se hubiese fijado por ley, el Gobierno Federal estará facultado para efectuar hasta su entrada en vigor todos los gastos necesarios para mantener las instituciones legalmente existentes y ejecutar las medidas dispuestas por ley; cumplir las obligaciones de la Federación jurídicamente fundadas; continuar los trabajos de construcción, las adquisiciones y demás prestaciones o seguir concediendo subvenciones para estos fines, siempre que por el plan presupuestario de un ejercicio anterior ya se hayan aprobado los fondos⁴⁵⁸; esto se conoce como “Gestión presupuestaria provisional”.

- b. Argentina: la atribución presupuestaria del Congreso Nacional (bicameral) se estableció en la Constitución política argentina a partir de la reforma de 1994. En virtud de ésta, el Ejecutivo también debe presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto General⁴⁵⁹ a la Cámara de Diputados de la Nación antes del 15 de septiembre del siguiente año fiscal “*en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas*”⁴⁶⁰, encargo que cumple el Jefe de Gabinete (similar de nuestro Secretario de Gobernación)⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ Ibidem, p. 32.

⁴⁵⁸ Artículo 111.1 constitucional alemán.

⁴⁵⁹ En virtud del artículo 39 constitucional argentino, párrafo final, “*No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal* (lo subrayado es nuestro).

⁴⁶⁰ Artículo 75.8 constitucional argentino.

⁴⁶¹ Artículo 100.6 constitucional argentino.

El Poder Ejecutivo fija anualmente los lineamientos generales correspondientes para la formulación del proyecto de Ley del Presupuesto General y la Oficina Nacional de Presupuesto, recopila los proyectos de las agencias que conforman el poder ejecutivo y, con base en ellos, prepara el proyecto de ley y fundamenta su contenido⁴⁶². Una vez realizado este esquema, inicia su discusión en la Comisión de Presupuesto y Hacienda del legislativo, quien inicialmente realiza una ronda de consultas a los ministros (secretarios) y demás integrantes del Ejecutivo, después de las cuales esta Comisión elabora un dictamen o despacho, para que lo discuta la Cámara de Diputados. En la cámara baja se discute, y en caso de aprobarse pasa al Senado. De aprobarse en ambas cámaras, se devuelve al Ejecutivo para su promulgación y posterior publicación.

- c. Brasil: la materia presupuestaria se encuentra referida en el texto constitucional de 1988, vigente. El artículo 24 constitucional de dicho país indica que *“Compete a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal legislar concurrentemente sobre: (...) 2. Presupuesto”*. Corresponde al Legislativo del país sudamericano (bicameral) la competencia específica en materia de *“planes plurianuales, directrices presupuestarias, Presupuesto anual, operaciones de crédito, deuda pública y emisiones de circulación obligatoria”*⁴⁶³, a partir de la iniciativa privada del Presidente de la República⁴⁶⁴; este presupuesto tendrá entre sus funciones *“las de reducir desigualdades interregionales, según criterios de población”*⁴⁶⁵.

⁴⁶² *Sistemas de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados*, op. cit., Nota 456, p. 35.

⁴⁶³ Art. 48.2 constitucional brasileiro.

⁴⁶⁴ Art. 61 constitucional brasileiro: *“(...) 1. Son de iniciativa privada del Presidente de la República las leyes que (...) 2. establezcan disposiciones sobre: (...) 2. la organización administrativa y judicial, la materia tributaria y presupuestaria, los servicios públicos y el personal de la Administración de los Territorios”* (lo subrayado es nuestro).

⁴⁶⁵ Artículo 165.7 constitucional brasileiro.

Una de las características del proceso de discusión del presupuesto en el país sudamericano, se da en que se elabora un *Plan Plurianual* (PPA) por cuatro años, que es el lapso que dura el Ejecutivo allá⁴⁶⁶; este PPA debe aprobarse por el Congreso antes de que finalice el primer año de mandato del presidente electo, para cuyo propósito debe remitirse para su discusión al Congreso antes del 31 de agosto⁴⁶⁷; su control y fiscalización, en cuanto a la ejecución del PPA, lo realiza el sistema de control interno del Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas de la Unión federal⁴⁶⁸. También es de aprobación del legislativo la Ley de directrices presupuestarias, misma que incluirá las metas y prioridades de la administración pública federal, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio siguiente, orientará la elaboración de la ley presupuestaria anual, dispondrá sobre las modificaciones en la legislación tributaria y establecerá las políticas de actuación de las agencias financieras oficiales de fomento⁴⁶⁹.

Por mandato constitucional, se refiere que la ley presupuestaria anual comprenderá: el presupuesto fiscal referente a los poderes de la Unión, sus fondos, órganos y entidades de la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones e instituidas y mantenidas por el Poder Público; el presupuesto de inversiones de las empresas en que la unión, directa o indirectamente, detente la mayoría del capital social con derecho a voto; y el presupuesto de la seguridad social, incluyendo todas las entidades y órganos a ella vinculados, de la administración directa o indirecta, así como los fondos y fundaciones instituidas y mantenidas por el Poder Público⁴⁷⁰.

⁴⁶⁶ *Almanaque Mundial 2017*, Editorial Televisa, Santiago de Chile, 2016, p. 153.

⁴⁶⁷ *Sistemas de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados*, op. cit., Nota 456, p. 38.

⁴⁶⁸ Artículo 74 constitucional brasileiro.

⁴⁶⁹ Artículo 165.2 constitucional brasileiro.

⁴⁷⁰ Artículo 165.5 constitucional brasileiro.

El proceso legislativo de discusión del presupuesto implica la participación de ambas cámaras del Legislativo, estableciéndose una Comisión Mixta permanente de Senadores y Diputados (encargada de la vigilancia en el cumplimiento del presupuesto)⁴⁷¹. Después de su aprobación por el legislativo, el proyecto se envía al Presidente de la República para ser sancionado, y, después de la sanción, se transforma en Ley⁴⁷². En caso de que, durante el ejercicio financiero, sea necesario realizar gastos por encima del límite previsto en la Ley Presupuestaria Anual, el Ejecutivo podrá remitir al Legislativo un proyecto de Ley de Crédito Adicional⁴⁷³.

- d. Canadá: el desarrollo del ciclo presupuestario completo en Canadá conlleva alrededor de 21 meses, incluyendo tanto la fase de planeación o formulación, como la de aprobación y ejecución⁴⁷⁴. En el caso de este país norteamericano, se diferencian dos presupuestos: el primero queda comprendido en el “presupuesto de ingresos” (o *Revenue Budget*), que compone una parte dominante de la Declaración Presupuestaria (*Budget Speech*); mientras que el segundo se incorpora en el “presupuesto de gastos” (los *Estimates*), que contienen, con distintos niveles de detalle, los programas indicando la aplicación de los fondos públicos para actividades gubernamentales específicas⁴⁷⁵. Las *Estimates* para el siguiente ejercicio fiscal se presentan en la Cámara de los Comunes con una Recomendación Real antes del 1° de marzo del año fiscal por

⁴⁷¹ Artículo 166.1 constitucional brasileiro.

⁴⁷² *Sistemas de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados*, op. cit., Nota 456, p. 39.

⁴⁷³ Artículo 169 constitucional brasileiro.

⁴⁷⁴ Hay los autores que se inclinan por enfatizar tres fases, mientras que otros cuatro, dependiendo si se incluye al período de revisión o auditoría, así como la consideración del mismo proceso de formulación. Asensio, Miguel Ángel, *Procesos presupuestario y gobernanza en países avanzados. El modelo de westminster y el caso canadiense*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007, p. 4.

⁴⁷⁵ Ídem.

concluir, y se dividen en tres partes: el *Plan de Gasto del Gobierno* (parte primera) , que entrega un panorama del gasto total del Gobierno; las *Estimaciones Principales* (parte segunda) que proporcionan una lista del gasto por departamento; y, los *Planes de Gasto por Departamento* (parte tercera), que implica a un conjunto de libros con información detallada de todos los programas dentro de cada departamento o agencia del Gobierno.

De acuerdo a lo dispuesto en el texto constitucional canadiense, todos los gastos deben ser necesariamente aprobados por el Parlamento⁴⁷⁶. Cada 30 de junio (esto es, 3 meses después de la presentación de los *Estimates*), la Ley de Apropiaciones del Año Fiscal debe ser votada. Con todo, es posible que, en algunas ocasiones, dichos *Estimates* iniciales requieran ajustes: ya que todos los gastos requieren apropiación parlamentaria, el Ejecutivo canadiense no puede desplazar unilateralmente fondos de un programa a otro o gastar más de lo que fue asignado por el Parlamento en la Ley Originaria de Apropiaciones; con el fin de poder salir del paso de tales imprevistos, el Ejecutivo presenta los Estimados Suplementarios ante la Cámara de los Comunes (legislativo) varias veces en el año fiscal⁴⁷⁷.

- e. Chile: la iniciativa es presentada por el Presidente de la República, ante la Cámara de Diputados (como Cámara de Origen), siendo derivado a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto, para comenzar su discusión. De ahí vuelve a discutirse en la Cámara de Diputados, y –en caso de despacharse el proyecto- ante el Senado. Una vez concluida su tramitación, el proyecto de ley retorna a la Cámara de Diputados, desde donde es finalmente despachado al Presidente de la República.

⁴⁷⁶ *Sistemas de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados*, op. cit., Nota 456, p. 40.

⁴⁷⁷ Asensio, Miguel Ángel, op. cit., Nota 474, p. 8.

El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos. No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.

Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza⁴⁷⁸.

- f. España: los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten los tributos del Estado⁴⁷⁹. La iniciativa corresponde al Jefe de Gobierno, en cuanto a su elaboración, que la presenta ante las Cortes Generales (órgano legislativo, bicameral)⁴⁸⁰, quienes tienen “*la potestad legislativa*

⁴⁷⁸ Artículo 64 constitucional chileno.

⁴⁷⁹ Artículo 134.2 constitucional español.

⁴⁸⁰ Artículo 134.1 constitucional español.

del Estado”⁴⁸¹ para “*su examen, enmienda y aprobación*”⁴⁸²; esto debe ocurrir al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior⁴⁸³.

Aprobados los Presupuestos generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario; toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. La Ley de Presupuesto no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea⁴⁸⁴. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos⁴⁸⁵.

- g. Estados Unidos: este país ha vivido tres etapas en cuanto a quienes participan en la elaboración del presupuesto: la primera con un esquema de Congreso “fuerte” (hasta 1921); posteriormente, un predominio del Ejecutivo (hasta 1974); actualmente, esfuerzos del Congreso por equilibrar la balanza⁴⁸⁶. En el caso del vecino del norte, cada año el Congreso prepara un presupuesto federal para el próximo año fiscal; el año fiscal del Gobierno va desde el 1 de octubre de un año hasta el 30 de septiembre del siguiente; el presupuesto incluye un plan detallado de los gastos. Señala el texto constitucional estadounidense

⁴⁸¹ Artículo 66 constitucional español.

⁴⁸² Artículo 134.1 constitucional español.

⁴⁸³ Artículo 134.3 constitucional español.

⁴⁸⁴ Artículo 134 constitucional español.

⁴⁸⁵ Artículo 134.4 constitucional español.

⁴⁸⁶ Bolívar, Miguel A., “El proceso presupuestario en Estados Unidos de Norteamérica”, *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, Año 3, núm. 16, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1997, pp. 89 y 95.

que *“No se gastará ningún dinero del erario si no es mediante presupuestos autorizados por ley; y periódicamente se deberá publicar un balance del estado de cuentas de los ingresos y gastos hechos con todos los dineros públicos”*⁴⁸⁷.

El proceso inicia con un lapso aproximado de 18 meses antes de su entrada en vigencia; en esta etapa inicial, las respectivas agencias comienzan a trabajar en sus propuestas, que luego van a la Casa Blanca para crear el pedido de presupuesto del Presidente.

Tradicionalmente el primer lunes de febrero, el Presidente da al Congreso su propuesta de presupuesto para el próximo año fiscal. Cada Cámara del Congreso estadounidense (bicameral), analiza la propuesta de presupuesto del Presidente y los niveles de gasto de la resolución presupuestaria; en esta etapa, un comité en conferencia (conformado por miembros de la Cámara de Representantes y del Senado) se reúne y resuelve las diferencias entre los dos planes para crear una versión final sobre el que ambas cámaras votan.

Los Comités de Asignaciones de la Cámara y el Senado dividen la parte del gasto voluntario de la resolución presupuestaria entre 12 subcomités; cada subcomité supervisa un grupo de agencias como Interior y Medio Ambiente o Transporte y Vivienda (los subcomités elaboran proyectos de asignación que establecen cómo se asignan los fondos para cada organismo). Posteriormente, el pleno de la Cámara y el Senado vota sus proyectos de ley; estas versiones de cada proyecto de ley son enviadas a un comité de conferencias, que las fusiona en una

⁴⁸⁷ Sección 9, párrafo séptimo, de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

sola, que son votadas por ambas cámaras. De ser aprobada, se envía al Presidente, para su ejecución⁴⁸⁸.

- h. Francia: la iniciativa de Ley corresponde tanto al Primer Ministro, como a los miembros del Parlamento, ante la Asamblea Nacional (de carácter bicameral)⁴⁸⁹. Las leyes de Presupuestos establecerán los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica⁴⁹⁰. Los proyectos de ley serán deliberados en Consejo de Estado y presentados ante la Mesa de una de las asambleas; los proyectos de leyes de Presupuestos y leyes de financiamiento de la seguridad social serán sometidos en primer lugar a la Asamblea Nacional⁴⁹¹.

Todo proyecto o proposición de ley será examinado sucesivamente en las dos asambleas del Parlamento para aprobar un texto idéntico; cuando, a causa de un desacuerdo entre las dos asambleas, un proyecto o una proposición de ley no haya podido ser aprobado después de dos lecturas en cada asamblea o si el Gobierno ha declarado su urgencia, después de una sola lectura en cada una de ellas, el Primer Ministro estará facultado para provocar la reunión de una comisión mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir; el texto elaborado por la comisión mixta podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación de las dos asambleas; ninguna enmienda será admisible salvo conformidad del Gobierno.

Si la comisión mixta no llega a aprobar un texto común, o si este texto no es aprobado en las condiciones establecidas en el apartado anterior,

⁴⁸⁸ *Sistemas de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados*, op. cit., Nota 456, pp. 43-44.

⁴⁸⁹ Art. 39 constitucional francés.

⁴⁹⁰ Art. 34 constitucional francés.

⁴⁹¹ Art. 39 constitucional francés.

el Gobierno podrá, después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a la Asamblea Nacional que se pronuncie definitivamente; en tal caso, la Asamblea Nacional podrá considerar bien el texto elaborado por la comisión mixta o bien el último texto votado por ella, modificado en su caso por una o varias de las enmiendas aprobadas por el Senado⁴⁹².

- i. Italia: la iniciativa de Ley le corresponde al Primer Ministro, ante el Parlamento (bicameral)⁴⁹³; este procedimiento se hará con la *“aprobación directa por el Pleno para las propuestas de ley en materia (...) de autorización para (...) aprobación de presupuestos y cuentas de ingresos y gastos”*⁴⁹⁴; existe expresa prohibición para el uso de la herramienta plebiscitaria en materia de, entre otras, *“leyes tributarias y presupuestarias”*⁴⁹⁵.

Las Cámaras aprobarán cada año los Presupuestos y las cuentas de ingresos y gastos presentadas por el Gobierno; no procederá la entrada provisional en vigor de los Presupuestos, a no ser por ley y por períodos que en conjunto no sean superiores a cuatro meses⁴⁹⁶; tampoco podrán establecerse por la ley de aprobación de los presupuestos nuevos tributos y nuevos gastos. Cualquier otra ley que lleve aparejados gastos nuevos o mayores deberá indicar los medios para hacer frente a los mismos⁴⁹⁷. Le corresponderá al Tribunal de Cuentas el control sucesivo sobre la gestión de los Presupuestos del Estado⁴⁹⁸.

⁴⁹² Art. 45 constitucional francés.

⁴⁹³ Art. 81 constitucional italiano.

⁴⁹⁴ Artículo 72, párrafo cuarto, constitucional italiano.

⁴⁹⁵ Artículo 75, párrafo segundo, constitucional italiano.

⁴⁹⁶ Artículo 81 constitucional italiano.

⁴⁹⁷ Artículo 81, párrafo final, constitucional italiano.

⁴⁹⁸ Artículo 100, párrafo segundo, constitucional italiano.

- j. Japón: el órgano encargado de aprobar el presupuesto de este país asiático es la Dieta Nacional, entidad legislativa de carácter bicameral. Este presupuesto se comprende de diversos elementos: *provisiones generales*, mismas encargadas de proporcionar el marco general del presupuesto, incluyendo a los techos a la emisión de bonos gubernamentales, así como otro tipo de instrumentos de deuda gubernamental; un *presupuesto de ingresos y egresos*, que contienen la parte principal del presupuesto, así como la sección de ingresos, que muestra el estimado de los ingresos totales (que no necesariamente se recolectarán); los *gastos multianuales*, que implican a aquellos que se encuentran programados hasta por cinco años, e implican a aquellos proyectos en construcción o en producción; los *gastos aprobados para llevarse a cabo el siguiente año*, en este caso, la Dieta aprueba recursos que se ejercerán durante dicho año y el siguiente, con razón de la naturaleza incierta del gasto; por último, la *autorización para contratar*, que le permite al Ejecutivo el firmar contratos de proyectos, mediante los que es necesario incurrir en un pasivo durante el lapso de un año fiscal y que quedará pendiente en años subsecuentes.

Dado el hecho de que el año fiscal nipón inicia el 1 de abril de cada año, el Ejecutivo de ese país presenta el proyecto respectivo de presupuesto a la Dieta Nacional a inicios del período legislativo ordinario, que empieza en enero; de ahí deriva a un Comité de Presupuesto, que tiene la facultad de interrogar a los diversos funcionarios del Ejecutivo para la respectiva información. La Dieta Nacional tiene la facultad de modificar la iniciativa del Ejecutivo, siempre que esta cuente con el respaldo de un 10% de los miembros de cada cámara; el resto del procedimiento legislativo es similar al de otros casos, debiendo ser aprobado por cada Cámara por separado. En este caso, eso sí, se remite para su promulgación no al gobierno parlamentario, sino al Emperador, en el

carácter de monarquía constitucional que tiene el gobierno de ese país⁴⁹⁹.

- k. Nueva Zelanda: tiene un procedimiento legislativo diverso al que acostumbramos ver en las diversas experiencias comparadas. Como en otros casos, el procedimiento le corresponde al Legislativo, encarnado en una Cámara de Representantes (unicameral)⁵⁰⁰; al respecto, es necesario diferenciar entre las *Actas de Parlamento* (que derivan de las iniciativas introducidas al Parlamento para debatirse y votarse) y las *Regulaciones* (poder que un Acta de Parlamento entrega al gobierno para establecer leyes más detalladas). Respecto del presupuesto anual, hay que referir que el Parlamento no autoriza el cobro de impuestos o el gasto de recursos públicos para un lapso mayor a un año.

El año fiscal neozelandés inicia el 1 de julio, terminando el 30 de junio del año siguiente. Para este país, el Presupuesto es un informe del Tesorero sobre las políticas económicas y financieras y las intenciones para el próximo año; a éste le acompañan las *Estimates* (conjunto de documentos que establecen detalladamente cómo gastará cada ministerio los recursos financieros durante el siguiente año fiscal). Este proyecto de presupuesto es presentado por el titular del Tesorero, quien debe hacerlo antes de que comience el año fiscal, aunque también puede hacerlo poco tiempo después: la flexibilidad en este caso estriba en la singularidad del sistema de aprobación presupuestaria de este país, que se produce en un lapso muy breve, como veremos.

El Tesorero prepara el *Informe sobre la política presupuestaria*, mismo encargado de explayar los principios sobre los cuales se elaboró el

⁴⁹⁹ *Sistemas de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados*, op. cit., Nota 456, pp. 46-48.

⁵⁰⁰ *Almanaque Mundial 2017*, op. cit., Nota 466, p. 404.

presupuesto; dicho Informe se entrega al examen del Comité de Finanzas y Gasto de la Cámara de Representantes, en donde le tocará en su momento comparecer al Tesorero; el referido Comité elabora un reporte para el parlamento, que lo debatirá en el plazo de sólo dos horas. Posteriormente se da un debate inmediato en la Cámara, que únicamente puede durar hasta 15 horas (al mismo tiempo que el referido Comité distribuye entre los comités involucrados las *Estimates* para su examen). Enseguida, se cita a comparecencia ante los correspondientes Comités a los funcionarios responsables y aún al Ministro, antes de enviar el reporte sobre las *Estimates* a la Cámara.

A continuación, la Cámara analiza el reporte de los diversos Comités sobre los *Estimates*, en un debate conocido como el “*Debate de los Estimados*”, que puede durar hasta unas 10 horas. Por último, hay que referir que esta autorización anual puede modificarse durante el año fiscal respectivo, mediante los *Supplementary Estimates*, correspondientes a incrementos en el gasto, distintos de los *Estimates* autorizados⁵⁰¹.

1. Reino Unido: una de las características de la tradición británica es el llamado presupuesto “fragmentado”, en donde, además de un documento esencialmente basado en tributación y proyecciones globales y otro referido a gastos, se agrega un tercero referido a la seguridad social⁵⁰². Como se sabe, el Reino Unido cuenta con una forma de gobierno parlamentario, a partir de una monarquía constitucional. El proceso presupuestario involucra tanto a la Cámara de los Comunes, como a la Cámara de los Lores.

⁵⁰¹ *Sistemas de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados*, op. cit., Nota 456, pp. 54 y 55.

⁵⁰² Asensio, Miguel Ángel, op. cit., Nota 474, p. 4.

El presupuesto es la propuesta financiera anual y la revisión de los niveles de imposición que el Canciller del Tesoro presenta a la Cámara de los Comunes en la primavera. La Cámara de los Comunes es la única instancia que puede autorizar los impuestos a cubrir por los británicos; estamos ante un principio constitucional básico: el que únicamente los representantes directamente elegidos por el pueblo determinen los impuestos que se cobrarán. El Ejecutivo británico presenta dos propuestas: la propuesta de primavera (marzo-abril) y el reporte previo en el otoño boreal de cada año; este último es una evaluación gubernamental de la economía, la propuesta de las metas presupuestarias del gobierno y tiene la finalidad de promover un debate informado al respecto⁵⁰³.

- m. Unión Europea: la Unión Europea (UE) establece su procedimiento presupuestario conforme al Tratado de Lisboa de 2007⁵⁰⁴. De acuerdo con este esquema, dispone de “recursos propios” para poder financiar sus gastos. Jurídicamente, dichos recursos pertenecen a la UE; los Estados miembros los recaudan en nombre de la UE y los transfieren al presupuesto de la misma. Los recursos propios son de tres clases:
- *Recursos propios tradicionales (RPT)*, mismos que consisten principalmente en derechos que gravan las importaciones de productos procedentes de terceros Estados; ascienden a aproximadamente un 12 % de los ingresos totales
 - *Recurso basado en el impuesto sobre el valor agregado (IVA)*, que supone la aplicación de un tipo uniforme a los ingresos IVA

⁵⁰³ *Sistemas de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados*, op. cit., Nota 456, p. 59.

⁵⁰⁴ *Tratado de Lisboa, por el que se Modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 17 de diciembre de 2007.

armonizados de cada Estado miembro; este tipo de recursos ascienden a aproximadamente un 11 % de los ingresos totales

- *Recurso basado en la renta nacional bruta (RNB)*, que conlleva la aplicación de un tipo uniforme a la RNB de cada Estado miembro. Aunque únicamente se utiliza para completar los recursos necesarios, se ha convertido en la mayor fuente de ingresos, ascendiendo a alrededor del 76 % de los ingresos totales.

Los ingresos presupuestarios son, grosso modo, proporcionales a la prosperidad económica de los Estados miembros; sin embargo, Alemania, los Países Bajos, Austria, Suecia y el Reino Unido gozan de ciertos ajustes al calcular sus contribuciones, al objeto de reducir sus respectivas contribuciones netas al presupuesto consideradas excesivas.

Los ingresos y gastos presupuestarios de la UE están sometidos a las siguientes limitaciones:

- Los tratados: el presupuesto de la UE no puede tener déficit, lo que significa que el conjunto de los ingresos debe cubrir todos los gastos;
- *Un techo de gastos*, que es acordado por los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros. Este tope, conocido con el nombre de “techo de los recursos propios”, está fijado actualmente en el 1,24 % de la renta nacional bruta de la UE para los pagos efectuados con cargo al presupuesto de la misma, lo que implica un promedio aproximado de 293 euros por ciudadano de la UE.
- *Un marco financiero plurianual*, acordado por el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, mediante el que se controla la evolución del presupuesto de la UE por categorías de gastos durante un período determinado de tiempo;

- *Un reglamento financiero*, aprobado por el Consejo y el Parlamento, en el que se establecen las normas que regulan el establecimiento, la ejecución, la gestión y la auditoría del presupuesto.

De acuerdo con el Tratado de Lisboa, *“El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria”*⁵⁰⁵.

El procedimiento se realiza en diversas fases. En la primera, el Consejo aprueba el marco financiero plurianual, previo acuerdo del Parlamento Europeo, por mayoría de sus miembros. El marco financiero plurianual, de una duración mínima de cinco años, fija límites máximos anuales (denominados «techos») en cada rúbrica. Los presupuestos anuales deben ajustarse a estos techos; de esta forma, se garantiza una planificación del gasto a largo plazo, al tiempo que se facilita la flexibilidad presupuestaria. El procedimiento presupuestario anual, según lo establecido en el Tratado de Lisboa, se extiende del 01 de septiembre al 31 de diciembre.

Todas las instituciones y organismos de la UE establecen sus respectivas previsiones para el proyecto de presupuesto, de conformidad con sus procedimientos internos antes del 01 de julio. La Comisión consolida estas previsiones y elabora el ‘proyecto de presupuesto’ anual, que se presenta al Consejo y al Parlamento Europeo no más tarde del 01 de septiembre; aunque, en la práctica, la Comisión procura presentar el proyecto de presupuesto antes de finales de abril/principios de mayo.

El Consejo adopta su posición sobre el proyecto de presupuesto, incluyendo, en su caso, las enmiendas correspondientes, y lo remite al

⁵⁰⁵ Artículo 9.A.1, primera parte.

Parlamento Europeo antes del 01 de octubre. El Consejo comunica también al Parlamento Europeo los motivos que le han llevado a adoptar su posición.

A continuación, el Parlamento dispone de 42 días, bien para adoptar el presupuesto en la lectura que tiene lugar en octubre, bien para devolver sus enmiendas al Consejo. Esta institución puede aceptar las enmiendas en el plazo de 10 días y adoptar el proyecto de presupuesto.

Si el Consejo no acepta las enmiendas del Parlamento, se recurre a un Comité de Conciliación, compuesto de los miembros del Consejo o de sus representantes y de un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo. El Comité de Conciliación tiene la misión de acordar un texto común en el plazo de 21 días.

Acordado un texto común por el Comité de Conciliación a principios de noviembre, el Consejo y el Parlamento disponen de 14 días para aprobarlo o rechazarlo. El Parlamento puede adoptar el presupuesto incluso si el Consejo rechaza el texto común; si el Consejo o el Parlamento rechaza el proyecto común, y el otro no adopta una decisión al respecto, el presupuesto es rechazado y la Comisión tiene que presentar otro proyecto de presupuesto.

Si el presupuesto no ha sido aprobado aun definitivamente a principios del ejercicio, los gastos mensuales no podrán exceder de la doceava parte de los créditos presupuestarios del ejercicio anterior. Procedimientos similares se aplican a la aprobación de las notas rectificativas al *proyecto de presupuesto* (presentadas en caso de disponerse de nueva información antes de la aprobación del presupuesto) y de los *presupuestos rectificativos* (presentados en caso de circunstancias

inevitables, excepcionales o imprevistas posteriores a la aprobación del presupuesto).

La responsabilidad última de la ejecución presupuestaria corresponde a la Comisión Europea. En la práctica, la mayor parte de los fondos de la UE (alrededor de un 76%) se gasta con arreglo a la denominada gestión compartida. Según ésta, son las autoridades de los Estados miembros, más que la Comisión, quienes gestionan los gastos. A los efectos de asegurarse de que los fondos en cuestión se gestionan correctamente y de conformidad con las normas vigentes, se llevan a cabo toda una serie de controles y ajustes. La Comisión debe proceder a recuperar las cantidades indebidamente pagadas, sea por error, irregularidad o fraude deliberado.

Los Estados miembros son igualmente responsables de la protección de los intereses financieros de la UE. A tal fin, cooperan con la Comisión y con la OLAF —la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude— que lleva a cabo investigaciones sobre casos potenciales de fraude y coadyuva en la elaboración de la legislación de la UE “a prueba de fraude”.

Los fondos de la UE deben utilizarse de conformidad con el *principio de buena gestión financiera*. Dicho de otra manera, ello significa que quienes gestionan los fondos deben hacer todo lo posible para obtener la mejor relación calidad/precio del gasto efectuado. Ello supone una conformidad estricta con todas las normas y reglamentos, así como evaluaciones periódicas para verificar que tal es el caso.

Cuadro 13. Comparativo proceso legislativo de presupuesto

País	Forma de Estado	Forma de Gobierno	Congreso	Iniciativa	Quién revisa	Tiempo de discusión	Plazo del Presupuesto	Tácita reconducción	PIB⁵⁰⁶
Alemania	Federal	República Parlamentaria	Bicameral	Bundesrat (Cámara alta)	Ambas cámaras	n.d.	Varios ejercicios	Sí	3.677.4
Argentina	Federal	República Presidencial	Bicameral	Ejecutivo	Ambas cámaras	3 meses	1 año	n.d.	637.5
Brasil	Federal	República Presidencial	Bicameral	Ejecutivo	Ambas cámaras	n.d.	4 años	n.d.	2.055.5
Canadá	Federal	Monarquía parlamentaria	Unicameral	Ejecutivo	Cámara de los Comunes	21 meses	1 año	n.d.	1.653.0
Chile	Unitario	República Presidencial	Bicameral	Ejecutivo	Ambas cámaras	2 meses	1 año	Sí	277.1
España	Federal	Monarquía parlamentaria	Bicameral	Ejecutivo	Ambas cámaras	2 meses	1 año	Sí	1.311.3
Estados Unidos	Federal	República Presidencial	Bicameral	Ejecutivo	Ambas cámaras	18 meses	1 año	No	19.390.6
Francia	Unitario	República Semipresidencial	Bicameral	Ejecutivo y Legislativo	Ambas cámaras	n.d.	1 año	No	2.582.5
Italia	Unitario	República Parlamentaria	Bicameral	Ejecutivo	Ambas cámaras	n.d.	1 año	No	1.934.7
Japón	Unitario	Monarquía parlamentaria	Bicameral	Ejecutivo	Ambas cámaras	N.d.	Varios ejercicios	N.d.	4.872.1
México	Federal	República Presidencial	Bicameral	Ejecutivo	Cámara de Diputados	2 meses	1 año	No	1.149.9
Nueva Zelanda	Unitario	Monarquía parlamentaria	Unicameral	Legislativo	Cámara de Representantes	1-2 días	1 año	n.d.	205.8
Reino Unido	Unitario	Monarquía parlamentaria	Bicameral	Ejecutivo	Ambas cámaras	n.d.	1 año	n.d.	2.622.4

⁵⁰⁶ En miles de millones de dólares, a 2017. Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

Unión Europea	----	----	---	Consejo	Parlamento	4 meses	1 año	Sí	17.277.6
----------------------	------	------	-----	---------	------------	---------	-------	----	----------

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los países analizados, podemos apreciar que existe una disparidad de opciones, con relación a su forma de Estado y a si su Legislativo es uni o bicameral.

Sin embargo, se pueden determinar algunas conclusiones:

- México se constituye en la excepción de los sistemas con legislativo bicameral, al ser el único de ese modelo legislativo en donde la discusión del presupuesto sólo se efectúa en una de las Cámaras.
- Aun cuando la regla establece que existe un esquema de presupuesto a corto plazo (un año; es el caso de Argentina, Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Francia, Italia, México, Nueva Zelanda, Reino Unido, Unión Europea), hay países que establecen una planificación -y, por ende, un presupuesto- a mediano y largo plazo -es decir, para varios ejercicios- (Alemania, Brasil y Japón).
- Existe una disparidad con relación a si se permite o no la tácita reconducción, en caso de que no se apruebe el proyecto de presupuesto dentro del término establecido en la norma jurídica nacional respectiva. Así, hay países que lo permiten (Alemania, Chile, España, la Unión Europea), y otros que no (Estados Unidos, Francia, Italia, y el propio México).

3.2.2. Influencia del Ejecutivo y de los sectores sociales durante el proceso.

Como hemos hecho referencia en los apartados anteriores, un rol preponderante en el ejercicio de todo tema presupuestario le cabe al Poder Ejecutivo. Efectivamente, en países como el nuestro, de fuerte contenido presidencialista, el titular del Ejecutivo (federal) tiene el doble papel de Jefe

de Estado y Jefe de Gobierno. Por ende, le corresponde la administración y gobernanza de la República⁵⁰⁷.

Sin embargo, hay marcos de referencia diversos en cuanto a conferir al Ejecutivo, a nivel de Derecho comparado, un rol mayor o menor como eje protagonista, conforme a si se trata de un sistema de gobierno presidencialista o parlamentario. Esto no deja de ser importante, sobre todo con lo relacionado a una mayor fluidez en el trámite de aprobación presupuestal, lo que estimamos debe ser considerado como punto de referencia para entender este tema esencial de nuestra Tesis, a partir de los diversos modelos y ejemplos que vemos a continuación.

3.2.2.1. La diferenciación entre el modelo presidencialista y el modelo Westminster.

La determinación del proceso de participación en la discusión sobre el presupuesto, en cada país, depende del ejercicio y conjunción del sistema de gobierno que cada Estado ha dado a bien darse.

En efecto, en los países con formas de gobierno presidencial hay una tendencia a la mayor concentración del poder y de las formas de decisión, a diferencia de los países con tradición parlamentaria, en donde la relación entre el Ejecutivo y el legislativo es más codependiente. Este proceso ya lo hemos visto enunciado al hacerse una relación del proceso de discusión presupuestal a partir del análisis comparado de modelos de gobierno diversos en distintos países⁵⁰⁸.

⁵⁰⁷ Del Rosario Rodríguez, Marcos, *Vademécum en Derecho Constitucional*, op. cit., Nota 425, p. 237.

⁵⁰⁸ Vid., supra, *Presentación, discusión y aprobación en la Cámara de Diputados*.

Para el caso de los sistemas de gobierno presidenciales, se ha dado en conocer como “modelo americano”, a partir de la determinación histórica inicial del sistema presidencial desde el constitucionalismo estadounidense de 1787. Se habla de un esquema de tipo “hispánico” o “borbónico”, en donde el equivalente al Secretario de Hacienda o Finanzas concentra un rol comprensivo sobre recursos, gastos y endeudamiento; se trataría de un modelo de dos caras, en cuando a la existencia una cartera o agencia que se ocupa de los recursos y otra del costado del gasto presupuestario⁵⁰⁹.

Esto da una diferencia respecto del llamado *modelo Westminster*, en donde, por las características propias del sistema de gobierno parlamentario, tanto el Primer Ministro como el Gabinete, responden y “deben dar cuenta” ante el Parlamento; es decir, el Gabinete depende de la confianza del Parlamento⁵¹⁰. En tal modelo, dado que la Cámara de los Comunes puede votar a favor de retirar el poder al gabinete, “lo controla”, aunque, en realidad, la relación está invertida, dado el carácter de sostén del propio Gabinete a partir de la mayoría parlamentaria coyuntural⁵¹¹.

Aquello se encuentra relacionado con la forma de gobierno que adopte cada país, sea de corte parlamentario o presidencialista (y las modalidades que entre ambos presupuestos se asuma).

⁵⁰⁹ Asensio, Miguel Ángel, op. cit., Nota 474, p. 3.

⁵¹⁰ Lijphart, Arend, *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 22 a 31. También Vallés, Josep M. y Martí i Puig, Salvador, op. cit., Nota 442, pp. 207 y 222; y, Deutsch, Karl W., *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 397 y 412.

⁵¹¹ Lijphart, Arend, op. cit., Nota 510, p. 23.

3.2.2.2. *Los modelos de presupuesto participativo.*

De todas formas, también hay una relación de mayor apertura en el proceso de discusión del presupuesto a partir del contexto de una ciudadanía cada vez más empoderada en los procesos de políticas públicas.

El viejo concepto de participación dentro de las democracias representativas, que asumía la eventual suficiencia en los procesos electorarios de autoridades de elección popular en lapsos relativamente separados (dos a seis años), pareció quedar obsoleto cuando la demanda de la población, así como el escrutinio público de las actividades de los actores institucionales, es cada vez más escrupulosa y difícil de tapar respecto de conductas discutibles desde un ejercicio adecuado de dicha función.

Para este efecto, se han señalado diversos modelos en que la ciudadanía puede incidir en estas actividades. No todos los presupuestos participativos son iguales. Se han distinguido tres tipos de modelo: *administrativo*, correspondiente a aquel en el que se da una participación de la ciudadanía en general, aunque con escasa autonomía y carente de deliberación, con una relación de desarrollo “arriba-abajo”; *representativo*, que implica un mayor impacto en grupos colectivos, encargados de la elaboración de las normas, con una relación de desarrollo “abajo-arriba-abajo”, pese a que no hay que justificar su aplicación; y *participativo*, donde la iniciativa parte del equipo de gobierno, pero para un proceso que se concibe con los participantes (vecinos y asociaciones) también para sus normas, se discuten públicamente y hay que rendir cuentas luego.

En este sentido, el llamado “Presupuesto Participativo” se ha convertido en unos de los principales temas en el amplio campo de la innovación para todos los implicados en democracia y desarrollo local. Ha sido adoptado por una cantidad mayor de ciudades de América Latina, principalmente en

Brasil, donde se inició en 1989 y donde se ha expandido, de algunas pocas ciudades, a más de 2500 lugares tan solo en Latinoamérica⁵¹². El contexto de aparición en Brasil es particularmente interesante, al surgir en la ciudad de Porto Alegre, en una coalición de izquierda, dentro del proceso que, años más tarde, llevaría a la presidencia de dicho país sudamericano al líder sindical Luis Inácio ‘Lula’ da Silva⁵¹³; el proceso vino acompañado, asimismo, de una reforma fiscal municipal que permitió incrementar en un 50% la recaudación por concepto del impuesto predial, junto con el fortalecimiento de las medidas de transparencia y rendición de cuentas que incrementó la confianza de la ciudadanía⁵¹⁴.

Se ha definido al presupuesto participativo como *“un dispositivo que permite a los ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos”*⁵¹⁵.

Como requisitos para un buen ejercicio de los presupuestos participativos, se han señalado las siguientes condiciones, ocupadas por las distintas metodologías⁵¹⁶:

- La participación tiene como objeto la discusión de las finanzas públicas, es decir todos los presupuestos participativos tienen como objetivo común reflexionar sobre el destino de los recursos públicos;

⁵¹² Noriega, Andrés, Aburto, Fabián y Montecinos, Egon, “Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social”, *Íconos*, núm. 56, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador), 2016, p. 205.

⁵¹³ Ayala Sánchez, Alfonso y Hernández Polanco, José Ramón, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, México, UNAM, 2014, p. 78.

⁵¹⁴ Ídem.

⁵¹⁵ Ibidem, p. 77.

⁵¹⁶ Barragán, Vicente, Romero, Rafael y Sanz, José, “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos”, *Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 8, núm. 8, Curitiba, Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil, 2010, p. 244.

- Todas las experiencias se desarrollan en escenarios que implican un conjunto de subunidades territoriales (barrios y distritos) y un espacio general que los incluye a todos (la ciudad);
- Las experiencias son periódicas, es decir se implementan de forma continuada, anualmente o con otra periodicidad, y siempre de manera estable; y,
- El proceso incluye la rendición de cuentas de los resultados del proceso, permitiendo a la ciudadanía valorar la gestión de los gobernantes y los efectos de su participación.

Otro caso de establecimiento del presupuesto participativo lo tenemos en Estados Unidos, específicamente en la ciudad de Denver (Colorado), a partir del principio de ajustar los gastos públicos frente a los recortes del presupuesto que ha tenido la administración municipal⁵¹⁷.

También se han establecido modelos de presupuestos participativos en países de Asia, específicamente el caso de Corea del Sur y China. En el primer país, la experiencia clara es la ciudad de Bukgu, en donde se implementó una metodología cuyo objetivo es el reducir el nivel de desconfianza de la ciudadanía en el gobierno; a pesar de esto, hay ítems que perjudican a su aplicación, como –en este caso- la baja participación ciudadana, el tiempo invertido por las autoridades para capacitar a los participantes sobre el proceso presupuestario, así como el método de integración de los consejos vecinales, que al ser voluntario o por sugerencia de alguna persona, lo que deriva en decisiones que no sean necesariamente representativas de la comunidad⁵¹⁸. En el caso chino, este fue establecido desde el 2005, con la experiencia clara de la ciudad de Huinan, en donde

⁵¹⁷ Ayala Sánchez, Alfonso y Hernández Polanco, José Ramón, op. cit., Nota 513, p. 80.

⁵¹⁸ *Ibidem*, p. 83.

cerca de un 15% promedio de proyectos se han financiado a partir de las indicaciones ciudadanas⁵¹⁹.

Se debe recalcar que la importancia de los presupuestos participativos, en cuanto instrumento de la participación ciudadana, radica en que el proceso presupuestario, por una parte, ligado al interés público por definir las estrategias en el uso de los recursos públicos escasos, así como también implica una relación de diálogo entre Estado y sociedad, en la que aquel se retroalimenta de la experiencia de los ciudadanos, bajo la idea de que estos son los mejores conocedores de las realidades en su vida cotidiana, por lo que sus vivencias deben ser tomadas en cuenta⁵²⁰.

Entre otros países que han adoptado la práctica de los presupuestos participativos, podemos mencionar a Argentina (en algunas provincias)⁵²¹, España⁵²², Canadá (en Ontario), Chile (en algunos municipios)⁵²³, Colombia (en algunos municipios⁵²⁴), Ecuador (en algunos municipios⁵²⁵), Italia (el municipio de Bolonia), Japón (es el caso del municipio de Yokohama), Perú (en algunas localidades)⁵²⁶, Uruguay (en algunas localidades)⁵²⁷, y, por supuesto, también México.

⁵¹⁹ *Ibidem.*, p. 83.

⁵²⁰ *Ibidem.*, pp. 77y 78.

⁵²¹ Como es el caso de Rosario. Vid. Hernández A., Rafael, *Mecanismos de participación ciudadana en Argentina, Brasil y España, Valparaíso*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2015.

⁵²² Como es el caso de Andalucía, Zaragoza o Valencia.

⁵²³ Ferrero, Mariano, *El mecanismo del presupuesto participativo como innovación democrática. La experiencia en las comunas de Chile*, Santiago de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2014.

⁵²⁴ Como el caso de Pasto y Medellín. Álvarez Peña, Juan C. (coord.), *Lineamientos para la Realización de Presupuestos Participativos. Haciendo uso de medios electrónicos*, Bogotá, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017, p. 19.

⁵²⁵ Como es el caso de Cotacachi.

⁵²⁶ Bloj, Cristina, *El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009, pp. 31-40.

⁵²⁷ Como es el caso de Montevideo.

Se han considerado varios puntos favorables que se establecen a partir de la consolidación de los modelos de presupuestos participativos, a partir de la generación de sociedades que tiendan a ser más democráticas y justas⁵²⁸:

- El cambio en las condiciones de vida de la población y de la infraestructura de la ciudad a partir de criterios de equilibrio territorial y justicia distributiva;
- La relegitimación de las prácticas políticas, recuperando el prestigio social de la política;
- La visibilización de las demandas de grupos vulnerables y la idea de priorizar y discriminar positivamente a estos sectores históricamente postergados;
- La ruptura progresiva de las relaciones clientelares, favoreciendo procesos de empoderamiento popular y fortalecimiento de capacidades ciudadanas;
- La puesta en valor de la gestión local, como gestión de proximidad y su perfeccionamiento y optimización a través del paso de un modelo tradicional y vertical a uno participativo y horizontal, dirigido a las demandas sociales;
- El control de los ciudadanos al Estado, favoreciendo la transparencia y eficiencia pública; y,
- La profundización de la democracia, a partir de la conjunción de elementos representativos y participativos, o sea mecanismos de democracia directa e indirecta.

Lo anterior, dadas las características principales de los presupuestos participativos relacionada con la democracia⁵²⁹:

⁵²⁸ *Experiencia y buenas prácticas en presupuesto participativo*, UNICEF, Buenos Aires, 2013, p. 15.

⁵²⁹ Sousa Santos, Boaventura de, "Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva", en Ídem, *Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 369.

- Participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún estatus especial atribuido a cualquier organización, inclusive las comunitarias;
- Combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y,
- Colocación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales y técnicos, o sea, compatibilidad de las decisiones y reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetando también los límites financieros.

El fortalecimiento de lo público, entendido como lo de todos, y la democratización de las relaciones Estado-sociedad mediante la creación de una esfera pública no estatal o al menos no sólo estatal.

En el caso de la Ciudad de México, este derecho de participación ciudadana se establece en el artículo 26.A.2 de la nueva Constitución local:

Las autoridades de la Ciudad y las alcaldías establecerán procedimientos y formas de gobierno abierto que garanticen la participación social efectiva, amplia, directa, equitativa, democrática y accesible en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos, en los términos que establezca la ley (subrayado es mío).

Esto, esperamos, debiera ayudar a superar la crítica hecha a la aplicación concreta del presupuesto participativo en nuestra Ciudad, a partir de que

La experiencia en la Ciudad de México se ha limitado a la selección de proyectos para asignación por colonias de un presupuesto residual (3% del presupuesto asignado a cada delegación política), siendo que a nivel internacional se registran experiencias exitosas que han considerado la definición participativa de hasta 50% del total disponible para inversión.⁵³⁰

⁵³⁰ Pérez Gómez, Laura, “Más allá de los presupuestos con perspectiva de derechos humanos”, *DFensor, Revista de Derechos Humanos*, núm. 8 (agosto), México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2016, pp. 22 y 23.

3.2.3. Papel de los partidos políticos.

Así como vimos cómo, en el caso de los diversos sistemas de gobierno, se da una diferenciación entre si éste es parlamentario o presidencialista, sobre todo para la aprobación de los proyectos o iniciativas de ley en materia presupuestaria, también hay una incidencia diferenciada cuando se trata de analizar los procesos en donde el poder legislativo tiene un mayor o menor peso.

Por ejemplo, piénsese en los sistemas de gobierno presidenciales, en donde –como vimos– el Ejecutivo tiene un gran poder; sin embargo, es distinto cuando se trata de un Ejecutivo que tenga una mayoría legislativa favorable, a uno en que el legislativo pertenezca a un partido o coalición política diversa al presidente en curso; en este último caso, es evidente que la fricción en la discusión política presupuestal puede llegar a conformar un *impasse* que, inclusive, lleve a frenar el presupuesto y las labores administrativas, como ha ocurrido recientemente con las administraciones estadounidenses⁵³¹. Otro caso puede darse en los sistemas de gobierno parlamentarios, en donde, como hemos también indicado, al depender el Ejecutivo de las mayorías, está obligado a discutir de forma mucho más corresponsable no sólo con su propia coalición de gobierno, sino también con las demás fuerzas políticas que, en caso de no contar con una suficiente mayoría en el Parlamento, les permita llevar a cabo las políticas (en este caso, en materia presupuestaria) que pretende impulsar.

A partir de lo indicado, está claro que también hay una influencia en la intervención del Poder Legislativo en el proceso presupuestario en cuanto “expansiva” de los procesos ligados al ciclo electoral. El argumento para esta posición ha sido, en general, el que los sistemas electorales generan

⁵³¹ Valles, Josep M. y Martí i Puig, Salvador, op. cit., Nota 442, p. 238.

incentivos para que los legisladores busquen su reelección y, por tal, dediquen sus esfuerzos a la focalización de beneficios para sus electores a través del presupuesto público. El tamaño de los presupuestos se encuentra, así, determinado enteramente por el ciclo electoral: los presupuestos previos a las elecciones son regularmente expansivos, y los presupuestos inmediatamente posteriores regularmente restrictivos, ya que las próximas elecciones se encuentran lejos y el electorado, según asume esta postura, sólo vota de acuerdo con los acontecimientos o estados de situación más recientes⁵³².

En el caso de nuestro país esta discusión ha sido más clara a propósito de los procesos electorales recientes, en donde, desde el proceso de alternancia iniciado en el 2000, el Ejecutivo federal no ha contado necesariamente con las grandes mayorías legislativas con que se acostumbró a manejar el sistema político mexicano durante gran parte del siglo pasado. Efectivamente, cada vez se ha dado en establecer una menor hegemonía de un partido político en el Congreso de la Unión, muchas veces de forma más fragmentaria en la composición del mismo legislativo; e, inclusive, esas definiciones en tal composición quedan en el suspenso dependiendo de los diversos acuerdos coyunturales adoptados por los diversos institutos políticos al alero de intereses circunstanciales.

Hasta 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contaba con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el proyecto de presupuesto se aprobaba con muy pocos cambios; es más, se he referido que los dictámenes se redactaban en la Secretaría de Hacienda y ésta los remitía a la Comisión de Presupuesto del Congreso para su aprobación⁵³³.

⁵³² Rodríguez, Jesús y Bonvecchi, Alejandro, *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2004, p. 7.

⁵³³ Ugalde, Luis Carlos, *La Negociación Política del Presupuesto. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 9.

Después del referido año, tras la pérdida del PRI de la mayoría y su capacidad para aprobar por sí mismo el presupuesto, se detona una dinámica de mayor negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, adquiriendo este último más incidencia en su aprobación.

Podrá referirse, en efecto, que una mayor diferenciación en la composición de las fuerzas que integran el legislativo permite una pluralidad correspondiente a las diversas formas de opinión que se manifiestan en nuestra sociedad actual, cada vez más demandante de participación en las decisiones políticas. Pero, esto puede quedar en entredicho al analizar cuáles han sido las consecuencias efectivas, en la población, de la toma de decisiones por parte de los diversos actores de nuestra política nacional, especialmente legisladores.

Dado los resultados de las últimas elecciones federales, incluyendo las del nuevo titular del Ejecutivo federal y del Congreso de la Unión⁵³⁴, de julio de 2018, parece ser que el Presidente entrante tendrá un piso de acción mayor que el de sus últimos antecesores, a partir de una mayoría legislativa cómoda en ambas Cámaras. Pareciera, *prima facie*⁵³⁵, que se volviera a ese panorama anterior a 1997. Sin embargo, precisamente ha sido por los efectos perversos de una política fiscal y hacendaria que no ha atendido los graves problemas sociales del país, los que ha llevado a darle cierta fuerza a un novel Presidente, en la eventual necesidad de gran parte del país de contar con un titular del Ejecutivo federal que mueva la actividad del Estado de la República Mexicana a resolver los grandes rezagos que las actuales políticas, ajenas a toda sensibilidad social, han generado.

⁵³⁴ Además de diversos cargos públicos locales.

⁵³⁵ Y así lo han querido hacer saber algunos analistas, de buena y mala fe.

3.3. Distribución y ejercicio del presupuesto de egresos y equidad.

A partir de lo ya expuesto, estimamos necesario llegar al análisis de cómo se ha distribuido el presupuesto de egresos de la nación, pues da cuenta de las diversas concepciones económicas que hemos revisado a lo largo de esta Tesis. La importancia no es menor, por cuanto se dará mayor énfasis a la importancia de escoger una u otra orientación en política económica, y, por tal, de cómo se comprende la orientación en el ejercicio de un determinado presupuesto hacia los diversos fines que persiga, o no, determinada política pública.

3.3.1. El paradigma del equilibrio presupuestal.

Tal como hemos referido en el Capítulo II de esta Tesis, el tema del equilibrio presupuestal se ha vuelto importante en la visión neoliberal de la economía, sobre todo –en importancia para este efecto– en el tema presupuestal.

Efectivamente, dentro de la visión económica neoliberal se ha conformado una tríada: la estabilidad, el crecimiento y el pleno empleo.

En términos generales, se ha señalado que la estabilidad financiera implica dos elementos básicos: la prohibición de un déficit excesivo en los presupuestos públicos, y un límite al endeudamiento (esto último, como requisito esencial para contener la inflación y el tipo de interés de cambio)⁵³⁶.

Para el caso mexicano, esto ha tenido una incidencia considerable desde mediados de los ochenta del siglo pasado. Integrado al ámbito comercial

⁵³⁶ Cayón Galiardo, Antonio, “Los problemas presupuestarios en España y en la Unión Europea”, en Nava Escudero, Óscar y Ortega Maldonado, Juan M. (coords.), op. cit., Nota 373, p. 4.

internacional a través de su ingreso al GATT⁵³⁷, México tuvo que hacerse cargo de las restricciones correspondientes a su política fiscal, a partir de las directrices establecidas por el ordenamiento económico internacional en materia comercial, de acuerdo con lo que hemos referido en los Capítulos anteriores de esta Tesis. Este impacto se profundizó hacia la década de los noventa, cuando en el mundo se produce la inclinación hacia las directrices de los organismos económicos internacionales, con especial énfasis en el FMI. El elemento de contención que cupo a la llamada “Constitución económica” (*Wirtschaftsverfassung*), y en especial al claro acento social que tuvo como característica al Estado mexicano como eje rector y protagonista desde el constitucionalismo de 1917, dio paso a una especie de camisa de fuerza que obligó a las políticas públicas a mirar, como factor de decisión, a las directrices de las instituciones financieras internacionales, más que a las consecuencias sociales que aquello produciría dentro de su propio territorio. La caída del bloque soviético, y el consecuente fin de la Guerra Fría y la eventual imposición de una forma unilateral de entender las finanzas públicas, más como política exterior que de beneficio interno de la ciudadanía,

Desde estos postulados, se buscó disminuir la intervención protagónica del Estado mexicano, de forma tal, como se ha planteado Jaime Cárdenas Gracia, “entre 1990 y 1998 se privatizaron cientos de compañías paraestatales (empresas siderúrgicas, telefónicas, de fertilizantes, de bienes de capital, ferrocarriles, líneas aéreas, aeropuertos, ingenios azucareros, puertos, bancos, entre otras)”⁵³⁸.

Otra forma fue a través de la “técnica consistente en provocar un desplazamiento de los gastos públicos al sector privado, especialmente en

⁵³⁷ Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles, por sus siglas en inglés.

⁵³⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, “Las características jurídicas del neoliberalismo”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 23 (enero-junio), México, UNAM, 2015, p. 32.

*materia de inversiones. Tal instrumento se desarrolla mediante varias formas, siendo una de ellas la de realizar una concesión de suelo público a una sociedad privada*⁵³⁹.

3.3.2. Clasificaciones presupuestales.

Existen diversas formas de clasificar el presupuesto. Estas nos permiten contar con diversas ventajas, entre las cuales mencionamos:

- A través de éstas se ordena en partes el presupuesto, de acuerdo a diversos criterios que facilitan su estudio de una manera particularizada, ya que los grandes agregados de gasto son demasiado complejos y dicen poco sobre los impactos de la distribución de recursos en la sociedad;
- Permiten utilizar criterios específicos de análisis, como quién es responsable del gasto, cómo se gasta, cuánto es para el funcionamiento del gobierno, cuánto se transfiere a la sociedad, qué se busca y a través de qué programas. El uso de estos criterios específicos y su complementariedad facilita el análisis y evaluación de los impactos del gasto y,
- Facilitan el estudio de la evolución del gasto desde diversas perspectivas que proporcionan información para el análisis de los programas y de las políticas públicas a través de una categorización ordenada de la distribución del gasto.

A su vez, tienen diversas finalidades, como son:

- Facilitar el análisis de los efectos económicos del gobierno, el impacto del ingreso y el gasto público a través de las cuentas presupuestarias.

⁵³⁹ Cayón Galiardo, Antonio, op. cit., Nota 373, p. 7.

- Permitir la preparación de programas, una vez que se conoce la composición de los gastos. Deben mostrar las decisiones programadas y los cambios recomendados de año en año, así como las diversas fuentes de financiamiento fiscal.
- Facilitar la ejecución del presupuesto ya que los administradores de programas deben conocer la suma de recursos de que dispondrán y las responsabilidades que le corresponden.
- Facilitar la contabilidad fiscal, para poder llevar con claridad el registro completo de las operaciones fiscales y para establecer las responsabilidades de los funcionarios en la administración de los recursos públicos.

Podemos encontrar dos grandes tipos de clasificaciones presupuestarias:

a. Aquella utilizada para establecer la distribución de las asignaciones: por dependencia, por actividades, por programas, por capítulos, por conceptos, por partidas y por regiones.

b. Aquella utilizada para sistematizar la orientación de los recursos y contabilizar los gastos según los objetivos propuestos:

- Administrativa: responde a la pregunta “¿Quién gasta?”. Agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto y muestra el gasto en términos de ramos y entidades, con sus respectivas unidades responsables.

Cuadro 14. Clasificación administrativa, período 2013-2018

Año	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	Ramos autónomos	Total
2013	990,789.4	12,227.1	47,083.3	21,386.9	1,071,486.7
2014	1,201,348.7	12,381.6	50,241.6	26,227.8	1,290,199.7
2015	1,267,171.6	13,398.3	51,769.1	35,455.4	1,367,794.4
2016	1,087,136.1	13,926.3	66,705.2	31,605.8	1,199,373.4
2017	1,025,584.7	15,138.8	72,803.3	30,289.3	1,143,816.1
2018	997,241.9	15,374.6	77,266.4	41,460.0	1,131,342.9

Fuente: elaboración propia, con información de Transparencia Presupuestaria y la SHCP.

- **Económica:** responde a la pregunta “¿En qué gasta?”. Agrupa las previsiones de gasto de acuerdo a su naturaleza económica y objeto, en las siguientes erogaciones: gasto corriente, gasto de inversión, subsidios, transferencias, participaciones y aportaciones federales.

Cuadro 15. Clasificación económica, período 2013-2018

Año	Gasto de Inversión	Gasto corriente	Total
2013	716,440.0	2,344,335.5	3,060,775.5
2014	845,627.3	2,648,044.7	3,493,672.0
2015	874,530.3	2,795,285.3	3,669,815.6
2016	738,868.8	2,256,575.8	2,995,444.6
2017	587,429.2	2,962,958.3	3,550,387.5
2018	643,892.7	3,159,271.8	3,803,164.5

Fuente: elaboración propia, con información de Transparencia Presupuestaria y la SHCP.

- **Funcional:** responde a la pregunta “¿Para qué gasta?”. Agrupa las previsiones de gasto con base en las actividades que, por disposición legal, le corresponde a los ejecutores de gasto y conforme a los resultados que se buscan alcanzar. En el caso nuestro, se divide en 3 categorías, que vemos a continuación:

Cuadro 16. Clasificación funcional, período 2014-2018

Año	Desarrollo Social	Desarrollo Económico	Gobierno	Total
2014	2,043,045.6	1,130,751.4	319,875.0	3,493,672.0
2015	2,150,995.6	1,181,067.8	337,752.1	3,669,815.5
2016	2,233,396.7	1,046,660.3	326,648.7	3,606,705.7
2017	2,236,409.9	980,070.1	333,907.6	3,550,387.6
2018	2,379,219.8	1,051,494.3	372,450.4	3,803,164.5

Fuente: elaboración propia, con información de Transparencia Presupuestaria y la SHCP.

- **Geográfica:** responde a la pregunta “¿En dónde realizó el gasto?”. Agrupa las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones.

Cuadro 17. Rubros presupuestales

Rubros Presupuestales	Aprobado 2017	Aprobado 2018	Diferencia 2018-2017	Crecimiento 2018/2017 %
I. Desarrollo Regional (Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas)	29,646,349,862	30,465,945,056	819,595,194	-1.94
Programas Regionales	2,837,421,312	2,858,299,244	20,877,932	-3.88
Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable				
Fondo para la Accesibilidad en el Transp Públ de las Personas con Discapacidad	447,000,000	500,000,000	53,000,000	6.73
Proyectos de Desarrollo Regional	17,343,157,916	17,952,964,774	609,806,858	-1.23
Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional	100,000,000	100,000,000	0	-4.58
Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste	323,000,000	0	-323,000,000	-100
Proyectos de Desarrollo Regional	16,920,157,916	17,852,964,774	932,806,858	0.68
Fondo Regional	2,315,599,804	2,335,985,261	20,385,457	-3.74
Fondo Metropolitano	3,240,170,830	3,268,695,777	28,524,947	3.74
Fondo de Apoyo en Infraestructura y productividad				
Fondo para Fronteras	750,000,000	750,000,000	0	-4.58
Fondo Sur - Sureste				
Fondo de Capitalidad	2,450,000,000	2,500,000,000	50,000,000	-2.63
Fondo de Apoyo a Migrantes	263,000,000	300,000,000	37,000,000	8.84
II. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (componente regional)	2,944,100,000	3,028,600,000	84,500,000	-1.84
* Ramo 08. Sagarpa	2,709,200,000	2,782,500,000	73,300,000	-2.00
Desarrollo Productivo Sur Sureste y Zonas Económicas Especiales	1,177,100,000	1,177,100,000	0	-4.58
Fondo para la inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación				
Desarrollo de Zonas Áridas	789,700,000	808,700,000	19,000,000	-2.28
PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café	729,700,000	783,400,000	53,700,000	2.44
Sistema Integral para el Des. Sustentable de la Caña de Azúcar (SIDESCA)	12,700,000	13,300,000	600,000	-0.07
* Ramo 15. Sedatu				
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias				
* Ramo 16. Semarnat	234,900,000	246,100,000	11,200,000	-0.03
Desarrollo Regional Sustentable	234,900,000	246,100,000	11,200,000	-0.03
* Ramo 20. Sedesol				
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias				
S U M A (I + II)	32,590,449,862	33,494,545,056	904,095,194	-1.93

Fuente: elaboración propia, con información de Transparencia Presupuestaria y la SHCP.

3.3.3. Los presupuestos públicos en los países desarrollados y subdesarrollados.

La variación del gasto público se da de manera diferenciada, dependiendo de países desarrollados o subdesarrollados.

A continuación, observaremos un comparativo entre los principales países desarrollados, versus los principales en desarrollo:

Cuadro 18. Comparativo Gasto Público (en millones de euros, a 2017)

País	Gasto Público	Educación	Salud	Defensa
Alemania	1,433,351.0	11,14%	19,65%	4,24%
Argentina⁵⁴⁰	207,426.6	14,72%	6,92%	3,57%
Austria	181,189.8	10,48%	16,27%	1,44%
Australia⁵⁴¹	427,905.0	13,90%	17,31%	7,40%
Bélgica	228,976.1	11,97%	15,10%	2,10%
Bolivia⁵⁴²	12,240.6	16,84%	11,75%	7,73%
Brasil⁵⁴³	640,380.5	15,97%	6,78%	3,64%
Canadá⁵⁴⁴	564,557.4	12,22%	18,77%	5,70%
Chile⁵⁴⁵	66,753.8	22,90%	16,90%	3,69%
China	3,238,146.1	12,63%	10,43%	11,78%
Corea del Sur⁵⁴⁶	264,172.6	24,98%	12,28%	10,43%
Costa Rica⁵⁴⁷	10,109.8	23,38%	23,34%	0% ⁵⁴⁸
Dinamarca	149,605.7	15,23%	16,77%	2,92%
Emiratos Árabes Unidos	101,803.8	5,02%	8,69%	144,91%
España	477,332.0	9,59%	14,50%	6,11%
Estados Unidos	5,960,541.6	14,55%	21,29%	14,44%
Francia	1,291,948.0	9,66%	15,69%	4,69%
Grecia	85.322,0	8,70%	9,98%	5,29%
Guatemala⁵⁴⁹	7.500,5	24,09%	17,83%	3,34%
Honduras⁵⁵⁰	5.374,0	19,23%	15,40%	6,87%

⁵⁴⁰ A 2016.

⁵⁴¹ A 2016.

⁵⁴² A 2016.

⁵⁴³ A 2016.

⁵⁴⁴ A 2016.

⁵⁴⁵ A 2018.

⁵⁴⁶ A 2016.

⁵⁴⁷ A 2016.

⁵⁴⁸ Costa Rica no posee fuerzas armadas.

⁵⁴⁹ A 2016.

⁵⁵⁰ A 2016.

India ⁵⁵¹	565.308,4	14,09%	5,05%	14,86%
Israel	111.503,1	14,28%	11,57%	15,52%
Italia	839.599,0	8,01%	13,65%	3,55%
Japón	1.689.081,1	9,29%	20,28%	5,51%
México ⁵⁵²	237,553.3	12,80%	10,70%	1,90%
Portugal	88.550,0	9,89%	11,91%	4,43%
Reino Unido	954.420,7	13,88%	16,52%	4,88%
Rusia ⁵⁵³	422.126,1	11,15%	9,49%	17,48%
Sudáfrica ⁵⁵⁴	87,393.2	19,13%	14,23%	3,10%
Suecia	234,480.5	14,94%	19,03%	3,30%

Fuente: <https://www.datosmacro.com/estado/gasto>

No es menor comprender lo referido en este Cuadro. Y, su lectura, debe hacerse tomando en cuenta el contexto, tanto geográfico como económico, de los países a los que hemos hecho referencia. Por ejemplo, podrá considerarse a México respecto de los otros países latinoamericanos (v. gr., Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras), y se podrá observar, a primera vista, un gasto público mucho mayor. Sin embargo, véase su relación con los países desarrollados (v. gr., Alemania, Francia, India, Japón, Reino Unido o Rusia), y podrá deducirse que existe un porcentaje bastante inferior, sobre todo considerando que la extensión poblacional y territorial de los países comparados con el nuestro es bastante inferior; Aquello, incluso, se puede hacer tomando a países cuya extensión geográfica y proporcional es similar a la nuestra, como es el caso de Estados Unidos y Canadá, que además son nuestros socios en el principal acuerdo comercial de las últimas dos décadas (TLCAN).

⁵⁵¹ A 2016.

⁵⁵² A 2018.

⁵⁵³ A 2016.

⁵⁵⁴ A 2016.

3.3.4. Distribución presupuestal en México.

En el caso de presupuesto para el año 2018, el Gobierno Federal estableció que este se habría elaborado a partir de los siguientes presupuestos⁵⁵⁵:

- Ingresos presupuestarios congruentes con los pronósticos de crecimiento, precio, plataforma de producción y exportación de petróleo, tipo de cambio y otros factores que afectan su captación.
- Una proyección del gasto programable, acorde con los compromisos de pagos inerciales implícitos en el nivel de diferenciamiento de pagos y la deuda pública, las tasas de interés y el tipo de cambio y las participaciones.
- El gasto programable se convierte en la variable de ajuste para alcanzar el cumplimiento de las metas de balance.
- Un escenario de deuda creciente que esté en línea con la estrategia de consolidación fiscal.

3.3.4.1. Asignaciones presupuestales destinadas a fines sociales.

Para el caso del gasto social del Gobierno Federal, en el lapso transcurrido entre 1980 a 2018, tenemos⁵⁵⁶:

⁵⁵⁵ *Análisis del Paquete Económico 2018 en materia de Finanzas Públicas*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México, Cámara de Diputados, septiembre de 2017, p. 4. También en *Criterios Generales de Política Económica 2018*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2017, p. 68.

⁵⁵⁶ Elaboración propia, con base a datos de la SHCP.

Cuadro 19. Gasto Social del Gobierno Federal (1980-2018)

Año	Medio Ambiente <small>557</small>	Vivienda	Salud	Educación	Protección Social	Total ⁵⁵⁸
1980	6,344	---	19,449	138,683	---	164,476
1981	9,215	---	22,344	173,042	---	204,601
1982	6,984	---	21,969	178,759	17,070	224,782
1983	5,510	---	15,758	126,510	10,087	157,865
1984	4,776	---	16,723	134,748	12,762	169,009
1985	4,467	---	17,411	136,781	14,222	172,881
1986	3,438	---	18,724	128,103	14,443	164,708
1987	2,150	---	18,412	125,704	20,812	167,078
1988	1,684	---	19,031	126,065	23,035	169,815
1989	1,512	---	18,514	127,688	25,382	173,096
1990	1,418	---	19,078	135,651	28,141	184,288
1991	1,928	---	22,789	155,451	30,738	210,906
1992	1,642	---	24,852	106,046	36,288	168,828
1993	1,610	---	26,249	113,266	37,244	178,369
1994	1,719	---	28,569	125,504	40,999	196,791
1995	15,845	---	25,397	114,072	37,107	192,421
1996	18,939	---	26,833	117,354	42,916	206,042
1997	21,719	---	43,466	111,223	65,665	242,073
1998	23,720	31,787	31,787	145,108	75,468	307,870
1999	22,593	34,840	34,840	171,008	94,432	357,713
2000	14,845	47,139	47,139	202,293	118,744	428,509
2001	13,244	58,190	58,190	244,379	102,847	477,006
2002	14,932	68,399	68,399	268,878	118,880	541,022
2003	18,569	65,672	65,672	282,548	135,665	566,836
2004	19,104	100,232	100,232	318,141	151,297	703,326
2005	24,402	120,018	120,018	350,244	169,254	774,842
2006	29,030	143,926	143,926	382,104	204,049	892,195
2007	41,096	183,845	183,845	417,371	265,935	1,069,827
2008	38,970	200,438	200,438	457,697	584,907	1,466,531
2009	45,121	177,870	177,870	490,029	335,169	1,209,019
2010	48,679	212,728	212,728	521,117	395,399	1,375,262
2011	52,612	230,351	230,351	565,196	432,384	1,495,449
2012	51,222	208,410	208,410	610,938	482,862	1,564,133
2013	26,085	253,968	253,968	641,301	525,552	1,726,819
2014	30,261	257,127	257,127	700,486	591,077	1,863,245
2015	28,225	331,858	331,858	747,379	645,702	2,113,509
2016	28,065	264,412	523,222	656,697	738,340	2,210,736
2017	21,265	195,296	535,645	648,820	816,615	2,217,641

⁵⁵⁷ Asignados a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

⁵⁵⁸ Se suma el total de rubros, desde 1998.

2018	22,338	212,155	564,935	676,624	883,535	2,359,587
-------------	--------	---------	---------	---------	---------	-----------

Fuente: Elaboración propia, con base a datos de la SHCP.

Con todo, podemos ver que el gasto programable total, así como el desarrollo social en ejercicio, ha tendido a ocupar un rango menor en los egresos fiscales, de acuerdo con la siguiente información al lapso que va del 2000 al 2015:

Cuadro 20. Gasto en desarrollo social (millones de dólares corrientes) (2000-2015)

Año	PIB	Gasto Neto Total	Gasto Programable Total	Desarrollo Social Ejercido
2000	6,464,302	1,239,266	852,029	519,240
2001	6,770,398	1,311,670	925,257	580,502
2002	7,160,499	1,459,951	1,060,772	617,495
2003	7,695,624	1,648,243	1,216,023	725,568
2004	8,693,240	1,792,297	1,317,011	779,455
2005	9,441,350	1,958,012	1,458,540	868,713
2006	10,538,115	2,255,221	1,656,938	988,369
2007	11,403,263	2,482,504	1,894,953	1,135,899
2008	12,256,863	2,872,608	2,210,197	1,216,481
2009	12,093,890	3,088,877	2,436,549	1,333,971
2010	13,282,061	3,333,948	2,618,907	1,476,862
2011	14,550,014	3,631,316	2,860,941	1,636,606
2012	15,626,907	3,920,305	3,102,198	1,771,780
2013	16,118,031	4,178,322	3,316,609	1,896,876
2014	17,256,000	4,528,045	3,577,753	2,052,787
2015	18,127,178	4,892,876	3,826,604	2,257,046

Fuente: Ramírez López, Berenice, "La política social en México y los derechos humanos", *DFensor*, núm. 6 (agosto), México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2016, p. 45.

Hay así, como en el Cuadro anterior, una ratificación de un menor porcentaje de gasto social con relación al PIB, de manera progresiva, en lo que va del actual siglo, y por ende en las administraciones federales de corte neoliberal.

3.3.4.2. Asignaciones presupuestales destinadas a fines electorales.

Podemos observar la siguiente asignación presupuestal al Instituto Nacional Electoral (INE, en adelante)⁵⁵⁹, en el siguiente cuadro⁵⁶⁰:

Cuadro 21. Evolución del presupuesto destinado al IFE-INE (en millones de pesos)

Año	Gasto total	Variación
1991	7,416.4	----
1992	7,550.9	1.8%
1993	9,732.4	22.5%
1994	11,267.8	13.7%
1995	4,331.7	- 88.7%
1996	5,465.3	20.8%
1997	10,797.4	49.4%
1998	5,937.7	- 45.1%
1999	5,730.8	3.5%
2000	11,946.8	52.1%
2001	7,196.7	- 39.8%
2002	7,435.9	3.3%
2003	12,851.9	42.2%
2004	6,030.7	- 53.1%
2005	6,544.9	7.9%
2006	15,663.0	58.3%
2007	9,257.1	- 48.9%
2008	10,166.0	8.5%
2009	13,586.8	25.2%
2010	9,462.7	- 30.4%
2011	10,628.9	11.0%
2012	14,953.9	29.0%
2013	11,019.8	- 26.4%
2014	11,833.9	6.9%
2015	18,572.4	34.3%
2016	15,473.8	- 16.7%
2017	15,071.4	- 2.7%
2018	24,215.3	37.8%

Fuente: *Evolución del gasto público por ramos (actualizado con Cuenta Pública 2011)*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, octubre de 2012, p. 96.

⁵⁵⁹ Antes Instituto Federal Electoral (IFE).

⁵⁶⁰ Elaboración propia.

Las variaciones de aumento de los años 2003, 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018 se pueden entender por los procesos electorales federales que ha tenido el país en esos años.

De todas formas, es necesario hacer relación con el hecho de que está en la discusión el hecho de un proceso electoral extenso, que en la duración de campañas electorales se extiende demasiado. Aquello no sólo produce molestia en una ciudadanía cada vez más prejuiciosa respecto del actuar de los actores políticos, sino que también parece exagerado en un país que, como sabemos, tiene fuertes pendientes sociales; y, por tal, el presupuesto podría ser reacomodado de acuerdo con las exigencias sociopolíticas del país.

3.3.4.3. Asignaciones presupuestales al sector privado.

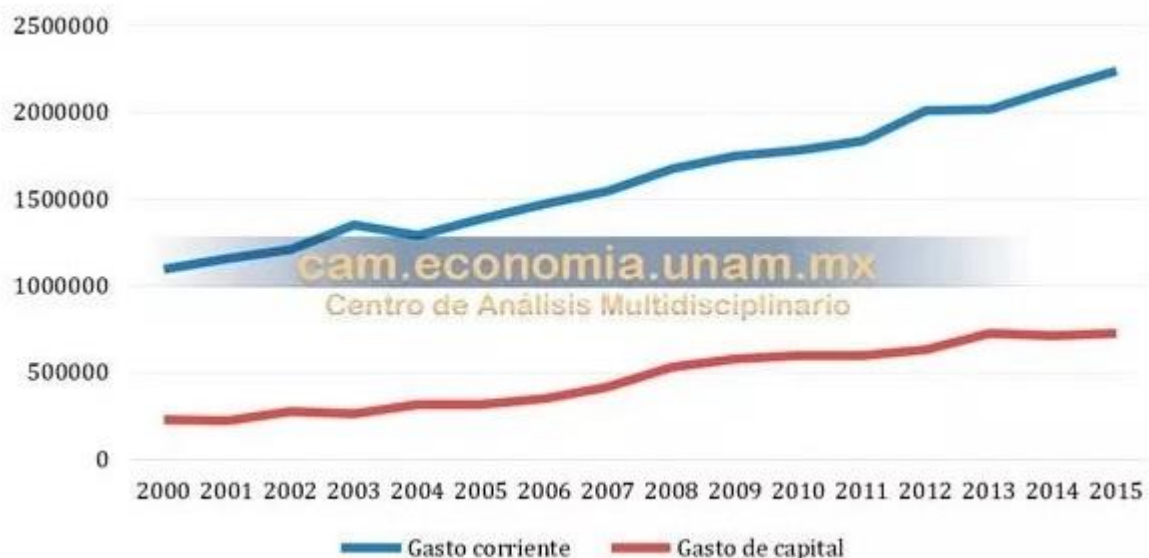
Se ha definido al Gasto Corriente como aquellos

[r]ecursos que se destinan a la entrega de subsidios, pago de servicios necesarios para la entrega de bienes y servicios a la población y a la contratación de recursos humanos. Incluye también las remuneraciones a los servicios de salud, educación, seguridad pública, pensiones, política social, combate a la pobreza, generación de oportunidades de empleo y desarrollo.⁵⁶¹

A continuación, podemos ver la fluctuación de gasto corriente y de capital en el lapso transcurrido entre 2000 y 2009:

⁵⁶¹ *Proyecto de Egresos de la Federación 2017*, Transparencia Presupuestaria, en http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2017

Cuadro 22. Gasto corriente y de capital (2000-2015)



Fuente: *Reporte de Investigación 125. El Gasto público en México, 2007-2016: ¿Cómo se gasta? ¿Gastar más o gastar mejor?*, México, Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM, 2016, en <https://cam.economia.unam.mx/reporte-investigacion-125-gasto-publico-mexico-2007-2016-se-gasta--gastar-mas-gastar-mejor/>

En cuanto a cifras relacionadas en la última década, lo podemos considerar con las siguientes cifras:

Cuadro 23. Gasto Corriente (2009-2018) (en miles de millones de pesos)

Año	Monto	Variación con relación al año anterior	% del Presupuesto
2009	1,728.5	---	---
2010	1,841.0	6.2	n.d.
2011	1,976.3	6.8	n.d.
2012	2,197.0	10.1	n.d.
2013	2,344.3	6.6	n.d.
2014	2,648.1	8.8	75.8
2015	2,795.2	2.1	76.2
2016	2,256.5	- 19.3	60.2
2017	2,218.9	- 4.8	63.4
2018	3,159.3	1.8	45.1

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SHCP.

A diferencia del gasto social, ha habido un apoyo progresivo (si bien, con ciertos vaivenes), por parte de la Administración Federal, a la iniciativa privada, a pesar del discurso sostenido de ésta en cuanto a que no ha sido tomada en cuenta en este rubro.

3.3.4.5. Sobre ejercicio y subejercicio presupuestal.

Se ha definido al sobreejercicio presupuestal como el “[g]asto realizado en mayor cantidad, comparado con el presupuesto original, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado este último, o en el siguiente”⁵⁶². Por su parte, se entiende al subejercicio como “las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución”⁵⁶³.

La variación del subejercicio durante la última década fue así:

Cuadro 24. Subejercicios de los ramos administrativos enero-septiembre 2008-2017 (en millones de pesos)

2008	- 8,782.3
2009	- 11,959.5
2010	- 2,307.6
2011	- 5,523.4
2012	- 7,402.8
2013	- 4,402.0
2014	- 4,965.2
2015	- 5,737.7
2016	- 1,330.3
2017⁵⁶⁴	- 16,752.7

Fuente: *Subejercicios de los Ramos Administrativos Enero - Septiembre 2017*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2018, p. 2.

⁵⁶² *Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2018, p. 63.

⁵⁶³ Ídem.

⁵⁶⁴ A septiembre de 2017.

El aumento de los últimos años de administración federal, en el subejercicio, lejos de una pretendida complacencia, nos debe llevar a preguntar si, este eventual excedente, se condice con la condición de atraso de grandes capas de la población, que no han visto llegar la bonanza pretendida del modelo de Estado y economía neoliberal.

3.3.5. Ejecución, Transparencia y rendición de cuentas.

Dentro del proceso de elaboración de presupuesto, las etapas finales son las más importantes para definir su practicidad: estas son la ejecución, la transparencia y la rendición de cuentas, que analizamos a continuación.

3.3.5.1. Ejecución.

Esta es la etapa en que ya empieza a llevarse a la práctica, en su ejercicio y administración, los presupuestos aprobados en el Decreto respectivo por la Cámara de Diputados.

Dicha fase se encuentra prevista en el *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, especialmente en su Título Cuarto, “Del Ejercicio del Gasto Público Federal” (artículos 64 a 80). Básicamente señalaremos que, de conformidad con el artículo 64,

Las dependencias y entidades deberán realizar los cargos al Presupuesto de Egresos, a través de los gastos efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y registrados en los sistemas contables correspondientes sujetándose a sus presupuestos autorizados, observando para ello que se realicen:

- I. Con cargo a los programas presupuestarios y unidades responsables señalados en sus presupuestos;
- II. Con base en los capítulos, conceptos y partidas del clasificador por objeto del gasto, previstos en sus analíticos presupuestarios autorizados, y
- III. La solicitud de pago de los gastos efectivamente devengados a través de cuentas por liquidar certificadas.

Para efecto de lo anterior, es deber de las dependencias contraer sus respectivos compromisos bajo los objetos de cumplir lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables, mismas que se deben realizar conforme con los calendarios de presupuesto autorizados; estos compromisos no deben implicar obligaciones anteriores a la fecha en que se suscriban (artículo 65 norma citada).

Se ha indicado que no se trata de una mera actividad técnica; también corresponde a una actividad política. Efectivamente, estamos ante la parte práctica de las políticas públicas, que dependen tanto de sus objetivos, como de los ingresos que tengan para ello. Pero, también hay que considerar factores que cada vez más inciden con fuerza en la referida practicidad de las políticas públicas: comportamiento de los mercados internacionales bajo los cuales está comprometido un Estado en particular, imprevistos resultantes de circunstancias naturales (por ejemplo, un terremoto), e incluso de las variaciones dependientes del clima de mayor calma o crispación sociopolítica a nivel interno.

Aún en la comprensión de lo ya referido, es necesario enfatizar en la obligación de las autoridades de ajustarse al principio de legalidad. Es así que las dependencias son responsables de que los pagos efectuados con cargo a sus presupuestos se efectúen con estricta sujeción a los requisitos establecidos en el reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el marco de las disposiciones legales aplicables y los calendarios de presupuestos autorizados. De igual forma, el efectuar las erogaciones y registro de las afectaciones de pago, de acuerdo con dichos presupuestos autorizados, bajo el alero de las unidades responsables de su cumplimiento.

3.3.5.2. Control del ejercicio presupuestal por órgano externo.

La transparencia y la rendición de cuentas se han concebido como base del ejercicio de los gobiernos democráticos. Al ser el pueblo es soberano, los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social, y aquellos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable. La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común, y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares⁵⁶⁵.

Ahora, como el aparato estatal es vulnerable, lamentablemente, a ser poco claro en la resolución de los problemas que involucran a sus propias instituciones, es donde se muestra la necesidad de contar con órganos externos que sean capaces de resolver, con una mayor imparcialidad e independencia, de los conflictos que, en este sentido, se susciten.

Históricamente, la rendición de cuentas puede encontrar su origen en el mismo Estado de Derecho, a partir de la Revolución Francesa. Efectivamente, señalaba el artículo 14 de la francesa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789: *“Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos, por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo, y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración”*.

⁵⁶⁵ Emmerich, Gustavo Ernesto, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol. 2, Núm. 4, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 2004, p. 67.

Se debe indicar que la rendición de cuentas existe entre una persona natural o institución y las acciones que las mismas emprendan; tales acciones, están sujetas a la fiscalización de otra persona natural u otra institución⁵⁶⁶.

En este sentido, existen dos aspectos de la rendición de cuentas: responder y hacer cumplir; el *responder* implica a aquella obligación de responder a interrogantes fundamentándose en decisiones; por su parte, *hacer cumplir* conlleva el respectivo albedrío al imponer sanciones a las personas naturales o instituciones responsables de la comisión de los actos. Por tal, responder sin hacer cumplir, así como el imponer sanciones sin que se cumplan, termina por menoscabar la rendición de cuentas⁵⁶⁷.

De acuerdo con lo señalado, podemos identificar cuatro tipos de rendiciones de cuenta⁵⁶⁸:

- Horizontal: en esta, el legislativo, así como las entidades encargadas de la lucha contra la corrupción, fiscalizan a aquellos abusos cometidos por las diferentes ramas del gobierno y las entidades públicas.
- Vertical: es aquel medio en virtud del cual los ciudadanos, así como los medios de comunicación masiva y la sociedad civil, pueden obligar al desempeño eficaz de los funcionarios del ministerio público.
- Diagonal: aquella que se da en las instituciones que tienen una rendición de cuentas horizontal involucrando directamente a los ciudadanos; aquí, la función de vigilancia por parte de la sociedad civil, limitada en las otras dos formas, tiende a aumentar, al romperse el monopolio del Estado sobre la responsabilidad de ejercer la fiscalización oficial únicamente a través del Ejecutivo.

⁵⁶⁶ *Cómo mejorar la rendición de cuentas democrática a nivel mundial. Un manual para legisladores sobre la función de fiscalización que corresponde ejercer al Congreso en los sistemas presidenciales*, Banco Mundial, Ontario, 2013, p. 3.

⁵⁶⁷ Ídem.

⁵⁶⁸ *Ibidem*, p. 4.

- Social: aquí ya hay plena movilización cívica, asegurando la respectiva rendición de cuentas.

La transparencia en la información, y con ella romper con la desigualdad mencionada, está dada por una serie de atributos que van más allá del simple hecho de publicar documentos y datos existentes⁵⁶⁹:

- La información debe ser de calidad, entendiendo ésta como veraz, clara y oportuna.
- La información debe ser congruente. Tomando en cuenta que la información tiene una finalidad con respecto a la rendición de cuentas, la congruencia permite que todo cuanto publique el gobierno sea comparable con otra información relacionada.
- Para la transparencia del ejercicio público gubernamental, la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable.

Esto adquiere un punto esencial y trascendente en la llamada *“transparencia presupuestaria”*, definida como *“el hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general”*⁵⁷⁰.

El Banco Mundial ha definido la rendición de cuentas a partir de dos componentes fundamentales, cuales son: la obligación que asiste a políticos y funcionarios quienes administran los recursos públicos –considerados en su sentido más amplio, de informar y justificar sus actos ante quienes les han delegado dicha capacidad, esto es, la ciudadanía, y la capacidad de

⁵⁶⁹ Hofbauer, Helena y Cepeda, Juan Antonio, “Transparencia y rendición de cuentas”, en Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*, México, CIDE, 2005, p. 38.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, p. 39.

sancionarlos cuando ellos violen o incumplan sus obligaciones (*enforcement*).

Este tema ha sido desarrollado con criterios diversos en cada país. En Europa, por ejemplo, tenemos el caso de Alemania, en donde el control externo de las finanzas públicas de los *Länder* (estados federados) es competencia de los tribunales de cuentas regionales, según dispone el artículo 84 de su Ley Fundamental⁵⁷¹, aunque el artículo 114.2 ídem señala que

El Tribunal Federal de Cuentas, cuyos miembros gozarán de independencia judicial, revisará las cuentas, así como la economía y legalidad de la gestión presupuestaria y económica. Deberá informar directamente todos los años, además de al Gobierno Federal, también al Bundestag y al Bundesrat. Por lo demás, las atribuciones del Tribunal Federal de Cuentas serán reguladas por ley federal.

En Italia, por su parte, y tal como ya hemos señalado, el organismo encargado es el Tribunal de Cuentas, con carácter de independiente, de conformidad al artículo 100 de su texto constitucional: *“El Tribunal de Cuentas ejercitará el control preventivo de legitimidad sobre los actos del Gobierno, así como el control sucesivo sobre la gestión de los Presupuestos del Estado”*. Un órgano similar, también el Tribunal de Cuentas, es el encargado de la regulación en España, como refiere el artículo 136.1 de su Constitución: *“El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público”*. Igual situación ocurre en Francia, en donde el Tribunal de Cuentas tiene una tarea colaboradora con el legislativo, tal y como se desprende del artículo 47-2 de la Constitución francesa:

El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento en el control de la acción del Gobierno. Asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas públicas. Por sus informes públicos,

⁵⁷¹ Horn, Wolfgang, “Rasgos básicos del Estado de Derecho según la Ley Fundamental alemana”, Thesing, Josef (ed.), *Estado de Derecho y Democracia*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 1999, p. 71.

contribuirá a la información de los ciudadanos. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

En América Latina, además de México, existen otros países que consagran, a nivel constitucional, institutos encargados de velar por la rendición de cuentas. Así, el caso de Brasil, que dispone la rendición de cuentas en el párrafo primero de su artículo 70 constitucional:

La fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en cuanto a la legalidad, legitimidad, economicidad, aplicación de las subvenciones y renuncia de los ingresos, será ejercida por el Congreso Nacional mediante control externo y por el sistema de control interno de cada Poder.

De todas formas, señala el artículo 71 ídem que *“El control externo a cargo del Congreso Nacional será ejercido con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión”*, cuyas competencias, entre otras, implica el

juzgar las cuentas de los administradores y demás responsables por dinero, bienes y valores públicos de la administración directa e indirecta, incluidas las fundaciones y sociedades instituidas y mantenidas por el Poder Público Federal, y las cuentas de aquellos que dieran lugar a pérdida, extravío u otra irregularidad de la cual resulte perjuicio para el erario público (numeral 2).

En el caso de Chile, que establece en su artículo 98 constitucional:

Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

Igualmente, para el caso de Colombia, que indica en el párrafo primero de su artículo 257 constitucional que *“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”*.

En el ámbito normativo internacional, diversos son los instrumentos que se han establecido en este tema. Así, tenemos a la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*⁵⁷², a partir de la preocupación generada “*por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados*” (fracción cuarta de su Preámbulo). Particular atención cabe de su artículo 1.c), que indica: “*Artículo 1. Finalidad. La finalidad de la presente Convención es: (...) c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos*”. También es de considerar lo referido a las medidas preventivas sobre corrupción, en el artículo 5.1 de esta Convención:

Artículo 5. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción. 1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

El artículo 8 de la Convención se refiere a los “*códigos de conducta para funcionarios públicos*”, señalando en su numeral 5 que

Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

El artículo 9 de la Convención tiene un carácter particularmente importante para el ámbito de objeto de esta Tesis, “*Contratación pública y gestión de la hacienda pública*”, con especial atención en su numeral 2:

2. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la

⁵⁷² Aprobada por la Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003.

transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas:

- a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional;
- b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;
- c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente;
- d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y
- e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.

A nivel regional europeo, los instrumentos más importantes son el *Convenio establecido sobre la base del artículo k.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas*⁵⁷³, así como el *Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa*⁵⁷⁴, y el *Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa*⁵⁷⁵.

A nivel regional americano, de importancia para nuestro país (en virtud del control de convencionalidad establecido en el párrafo primero del artículo 1° constitucional), tenemos la *Convención Interamericana contra la Corrupción*⁵⁷⁶. De importancia para la materia de esta Tesis, es el párrafo tercero de su Preámbulo, que establece como uno de los motivos de la aprobación de dicha Convención el “*que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social*”. El artículo III refiere como una de las “medidas preventivas” el que se establezcan “*Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción*” (numeral 6).

⁵⁷³ Aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de julio de 1995.

⁵⁷⁴ Hecho en Estrasburgo, y abierto para la firma, el 27 de enero de 1999.

⁵⁷⁵ Aprobado por el Consejo de Europa, en Estrasburgo, el 04 de noviembre de 1999.

⁵⁷⁶ Suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996.

Otros instrumentos internacionales de importancia para nuestro país, en este tema, son los emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, en adelante), particularmente con lo referido en su *Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* de 1997⁵⁷⁷.

3.3.5.3. México y la evolución hacia el Sistema Nacional Anticorrupción.

De acuerdo con lo ya señalado, a México le corresponde establecer un sistema relacionado a la transparencia y rendición de cuentas, conforme a lo establecido como parámetro tanto a nivel comparado, como dentro del marco normativo internacional.

a. Antecedentes históricos.

En nuestro país, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA, en adelante) fue establecido en 2015, mediante reforma constitucional⁵⁷⁸.

Es el paso más reciente, en nuestra historia, de los sistemas de fiscalización superior.

Efectivamente, durante el período colonial (1524-1824) se establecieron una serie de organismos referentes al control de los funcionarios, así como específicamente de la Hacienda Pública. Se han identificado a tres organismos que habrían realizado este control dentro de la institucionalidad española en dicho extenso período colonial: el Tribunal Mayor de Cuentas

⁵⁷⁷ Adoptada por la Conferencia Negociadora de la OCDE el 21 de noviembre de 1997.

⁵⁷⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2015.

(1437), el Real Supremo Consejo de Indias (1525) y los Tribunales de Cuenta en América (1625)⁵⁷⁹.

En cuanto al Tribunal Mayor de Cuentas, este estaba a cargo del control de las liquidaciones de los receptores, de la revisión del manejo de las contribuciones que éstos ingresaban y concedía, en su caso, los correspondientes finiquitos, con los cuales concluía el procedimiento fiscal⁵⁸⁰; este órgano se complementaba con la Contaduría Mayor de Hacienda, que asignaba a cada circunscripción territorial aquellas contribuciones que eran objeto de repartimiento, así como acordar el medio más adecuado para hacer efectivas las cantidades asignadas⁵⁸¹.

Respecto al Real Supremo Consejo de Indias, se trata –como se sabe– de un órgano de gobierno creado por Fernando el Católico en 1511, siendo reorganizado en 1524 por Carlos I de España (V de Alemania), con encargo de todos los aspectos de la administración de las provincias de la corona en ultramar; en lo particular que nos toca, en 1525 crea el Consejo de Hacienda, cuya misión era la de *“entender en todas las cosas que tocaren a nuestra hacienda para proveer lo que al buen recaudo de ella convenga”*⁵⁸², y más especialmente el efectuar relaciones de gastos e ingresos, supervisar a los contadores de cuentas, la elaboración de presupuestos y realizar las consignaciones para atender a los gastos de las casas y guardas reales,

⁵⁷⁹ Gudiño Romero, Alejandro, *Visión integral del Sistema. Nacional Anticorrupción*, México, INACIPE, 2015, pp. 42 a 45.

⁵⁸⁰ Solares Mendola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004, p. 2.

⁵⁸¹ Ídem. También Sánchez Bella, Ismael, “La administración”, en Sánchez Bella, Ismael, Hera, Alberto de la y Díaz Rentería, Carlos, op. cit., Nota 190, pp. 228 y 231; y, Escobedo Mancilla, Ronald, “Consideraciones sobre la Real Hacienda de Indias”, en Salcedo Izu, Joaquín (coord.), *Homenaje a Ismael Sánchez Bella*, Navarra, Universidad de Navarra, 1992, pp. 219 a 229.

⁵⁸² Solares Mendola, Manuel, op. cit., Nota 580, pp. 3 y 225.

aunque carecía de competencia jurisdiccional para ventilar los conflictos derivados de la práctica fiscal⁵⁸³.

Por último, los Tribunales de Cuenta creados en 1524⁵⁸⁴ en España y en 1605 para América por Felipe II, cuyo caso en nuestro país tenía como antecedente el que ya Hernán Cortés había establecido recaudadores del quinto real⁵⁸⁵; su encargo era el solventar los contenciosos que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera y su reflejo contable⁵⁸⁶.

La *Constitución de Cádiz de 1812* indicaba: “*Las facultades de las Córtes [sic] son: (...) Décimasexta [sic]: exâminar [sic] y aprobar las cuentas de la inversion [sic] de los caudales públicos*”⁵⁸⁷. Por su parte, el artículo 114 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 1814, indicaba que eran atribuciones “*del Supremo Congreso*” el “*Exâminar [sic] y aprobar las cuentas de recaudación, é [sic] inversion [sic] de la hacienda pública*”⁵⁸⁸.

El texto constitucional de 1857, al establecer un Congreso de la Unión unicameral constituido por la Cámara de Diputados, entregaba a dicho cuerpo legislativo la revisión de la Cuenta del año anterior que presentaba

⁵⁸³ Ídem.

⁵⁸⁴ Gudiño Romero, Alejandro, op. cit., Nota 579, p. 45. Aun cuando su antecedente remoto se da en 1388, con los Contadores Mayores en la Corte castellana y la creación de la Casa de Cuentas de Valladolid por las Cortes de Toledo en 1436 y las Ordenanzas dadas por Juan II en 1437 y 1442 a la Contaduría Mayor de Cuentas, consideradas como piezas clave en el origen del Tribunal de Cuentas: Solares Mendola, Manuel, op. cit., Nota 580, p. 1.

⁵⁸⁵ Uno de los más importantes recursos de la hacienda real durante la Colonia latinoamericana, consistía en la quinta parte que gravaba el oro extraído de minas y lavaderos, y que, por un tiempo, para aliviar a los encomenderos sobre los cuales pesaban los gastos de la conquista, se rebajó a un décimo. Fuentes, Jordi, et al., *Diccionario Histórico de Chile*, 6a. ed., Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1980, pp. 489 y 490.

⁵⁸⁶ Solares Mendola, op. cit., Nota 580, p. 5.

⁵⁸⁷ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 165 y 166.

⁵⁸⁸ *Ibidem*, p. 126.

el titular del Ejecutivo Federal (artículos 68 y 69)⁵⁸⁹. Por la reforma al referido ordenamiento de fecha 13 de noviembre de 1874, que restableció la Cámara de Senadores, se dio a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisión de la Cuenta que presentaba anualmente el presidente (artículo 72, apartado A, fracción VI).

b. El proceso de fiscalización en la normativa interna y en la Constitución de 1917.

El proceso de control se relaciona con el ejercicio del principio de limitación al poder (*check and balance*), a través del ejercicio estricto del principio de responsabilidad.

b.1. *Control interno*. Ya en lo referente a la fase de ejecución, hemos hecho referencia a una serie de parámetros que las diversas dependencias y entidades deben llevar a efecto durante el ejercicio del presupuesto establecido y aprobado por la Cámara de Diputados, conforme establece nuestro ordenamiento constitucional. En este sentido, se convierte en un imperativo el “*comprobar que los actos que el Estado realiza para hacerse de fondos, gastar las sumas recaudadas y administrar su patrimonio, se ejecutan de conformidad con los principios establecidos en normas legales*”⁵⁹⁰.

⁵⁸⁹ “Art. 68. El segundo periodo de sesiones se destinará de toda preferencia al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, á [sic] decretar las contribuciones para cubrirlos y á [sic] la revision [sic] de la cuenta del año anterior, que presente el ejecutivo”.

“Art. 69. El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año prócsimo [sic] venidero y la cuenta del año anterior. uno y otra pasarán á [sic] una comision [sic], compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligacion [sic] de ecsaminar [sic] ambos documentos, y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesion [sic] del segundo periodo”.

Vid. *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 439 y 440.

⁵⁹⁰ Chapoy Bonifaz, Dolores, *Gasto y Financiamiento del Estado*, op. cit., Nota 429, p. 41.

El artículo 26 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, en adelante) hace la clasificación en el que “[l]as entidades se agruparán en el Presupuesto de Egresos (...): entidades de control directo y entidades de control indirecto”.

Existe un control interno de carácter administrativo, de acuerdo con lo señalado en el párrafo final del artículo 6° de la LFPRH: “Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público”. Esta norma es concordante con la limitación al principio de autonomía presupuestaria señalado en el artículo 5 de la LFPRH, cuando refiere en el literal c) de la fracción I que “[d]icho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes”⁵⁹¹.

El ejercicio del control corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), conforme a lo establecido en el párrafo primero del artículo 6° de la LFPRH⁵⁹², así como a la fracción XVII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

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

... XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados.

⁵⁹¹ Que se refuerza en el literal b) de la fracción II del mismo artículo, cuando hace la correspondiente alusión a las entidades.

⁵⁹² “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. Asimismo, la Función Pública, en términos de las disposiciones jurídicas que rigen sus funciones de control y auditoría, inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto por parte de las dependencias y entidades”.

Este proceso se realiza a través de auditorías (que pueden ser de carácter financiero, operacional, de resultado, de programas y de legalidad) y visitas a las dependencias y entidades, con el objeto de inspeccionar y vigilar el adecuado cumplimiento de la ley.

También hay que referir que el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su fracción I, indica que

[a] la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables.

b.2. *Control externo.* En lo que respecta a la Constitución de 1917, esta hace referencia al control externo. Efectivamente, en el texto original de su artículo 65, entregaba la facultad originaria de revisar la Cuenta Pública al Congreso de la Unión y ordenaba a este que se reuniera el día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupara, entre otros, de la revisión de la Cuenta Pública⁵⁹³; igualmente, el artículo 73, en su fracción XXX, establecía como facultad del Congreso de la Unión el “*examinar la cuentas que anualmente debe presentarle el Poder*

⁵⁹³ “Artículo 65. El congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

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.

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta constitución”.

Vid. *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 633 y 634.

*Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas*⁵⁹⁴; de acuerdo a lo referido, el Ejecutivo Federal debía entregar la Cuenta Pública dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones del Congreso (10 de septiembre); asimismo, el artículo 65 constitucional original, en su fracción I, indicaba que la revisión no debía limitarse a investigar si las cantidades gastadas eran o no conformes con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que aquella debía extenderse “*al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar*”.

Mediante reforma de diciembre de 1977⁵⁹⁵, la fracción IV del artículo 74 constitucional inserta entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta, estableciendo además el objeto de la revisión de la Cuenta Pública: “*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*”. Esta reforma igualmente estableció que el examen de la Cuenta Pública debía realizarse por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, agregando que, en caso de discrepancias entre las cantidades presupuestadas y las gastadas, o de no existir exactitud o justificación para los gastos, se establecerían las respectivas responsabilidades, de conformidad a Ley; también, esta reforma estableció que la fecha de entrega de la Cuenta se llevaría a cabo los primeros diez días del mes de junio.

⁵⁹⁴ Ídem.

⁵⁹⁵ Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 06 de diciembre de 1977.

Ya por la reforma de julio de 1999⁵⁹⁶, se quitó la figura de la Contaduría Mayor de Hacienda, creándose la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, a la que se doto de autonomía técnica y de gestión en el desempeño de sus funciones, facultando a la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar a dicho ente. La intención del Legislativo federal, al crear a la entidad de fiscalización, fue el constituir un órgano técnico que pudiera hacerse cargo de forma objetiva de la fiscalización de los recursos públicos.

En materia constitucional, según dispone el artículo 74 fracción VI constitucional, la Cámara de Diputados tiene facultades para revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objetivo de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios indicados por el Presupuesto, así como el verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La Cámara desarrolla dicha atribución mediante la Auditoría Superior de la Federación, ente que cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir respecto de su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos indicados en el artículo 79 de nuestra Carta Magna, así como de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación⁵⁹⁷.

El que la fiscalización sea desarrollada por medio de la Auditoría Superior de la Federación, corresponde a que básicamente al objetivo de que la revisión de la Cuenta Pública se constituyera como un proceso técnico, y no como uno político⁵⁹⁸. De hecho, la facultad establecida en la Carta Magna consiste en “revisar”, no “aprobar”, la Cuenta Pública; en esta materia, el

⁵⁹⁶ Decreto por el que se Reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 1999.

⁵⁹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 2016.

⁵⁹⁸ Diener Sala, Max, “Artículo 74 fracción VI”, en Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, op. cit., Nota 390, pp. 2209 y 2010.

artículo 46 la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación refiere:

La Comisión de Presupuesto estudiará el Informe General, el análisis de la Comisión a que se refiere esta Ley y el contenido de la Cuenta Pública. Asimismo, la Comisión de Presupuesto someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

El dictamen deberá contar con el análisis pormenorizado de su contenido y estar sustentado en conclusiones técnicas del Informe General y recuperando las discusiones técnicas realizadas en la Comisión, para ello acompañará a su Dictamen, en un apartado de antecedentes, el análisis realizado por la Comisión.

La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta Ley.

Sobre este tema, existe la siguiente Jurisprudencia, emitida por la Segunda Sala de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación en septiembre de 2014⁵⁹⁹, con el siguiente rubro: “*PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007. SUS ARTÍCULOS 20 Y 22 NO VIOLAN EL NUMERAL 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*”.

⁵⁹⁹ Tesis: 2a./J. 94/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, p. 668.

Señala el párrafo correspondiente: “El precepto constitucional citado establece que la remuneración de los servidores públicos de las dependencias y entidades que ahí se precisan será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes bajo las bases señaladas en el propio artículo. Ahora, si se toma en cuenta que conforme al numeral 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la aprobación del Presupuesto de Egresos en el ámbito federal corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados, resulta claro que los artículos 20 y 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 no violan el artículo 127 de la propia Norma Suprema, pues en ellos no se prevé que las dependencias y entidades citadas sean las que fijen las remuneraciones de los servidores públicos, bien sea en su incremento o disminución, ya que sólo se limitan a autorizar la expedición de los manuales de percepciones para instrumentar y planificar cómo ha de distribuirse la integración salarial en términos del proceso presupuestario”.

c. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

En atención a lo previsto en el artículo 113 constitucional vigente, el *Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)* es una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales, encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, en el cual participa la ciudadanía a través de un Comité⁶⁰⁰.

La legislación secundaria del SNA, se integra por los siguientes ordenamientos jurídicos, aprobados el 18 de julio de 2016:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- Código Penal Federal (reforma); y,
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Según el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,

El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Su artículo 2 establece los objetivos de dicha Ley, de los cuales nos interesa lo referido en sus fracciones III, VII y IX:

Artículo 2. Son objetivos de esta Ley: (...)

⁶⁰⁰ *Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción para Servidoras y Servidores Públicos Federales*, México, Secretaría de la Función Pública, 2017, p. 4.

III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;

...

VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;

...

IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización.

Este sistema está integrado por un Comité Coordinador del SNA, que *“es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción”* (artículo 8 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción). De conformidad con el artículo 113, fracción I constitucional, se integra por⁶⁰¹:

- Titulares de la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; la Secretaría de la Función Pública; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Representantes del Consejo de la Judicatura Federal y del Comité de Participación Ciudadana (Presidente), del Comité de Participación Ciudadana (5 ciudadanos/as), del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; de la Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública, entidades de fiscalización superior locales, secretarías locales encargadas del control interno; y, de los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

⁶⁰¹ El artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción indica que “El Sistema Nacional se integra por: I. Los integrantes del Comité Coordinador; II. El Comité de Participación Ciudadana; III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.”.

CAPÍTULO CUARTO. GASTO PÚBLICO Y RESPONSABILIDAD SOCIAL

Hasta esta parte de la Tesis, hemos desarrollado todo el marco teórico y jurídico relacionado con la necesaria intervención del Estado, y con los aspectos técnicos e institucionales referidos a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto de egresos. Este marco ha podido, creemos, señalar un margen claro de relación entre los ámbitos económico y jurídico que se vinculan al eje central de esta Tesis.

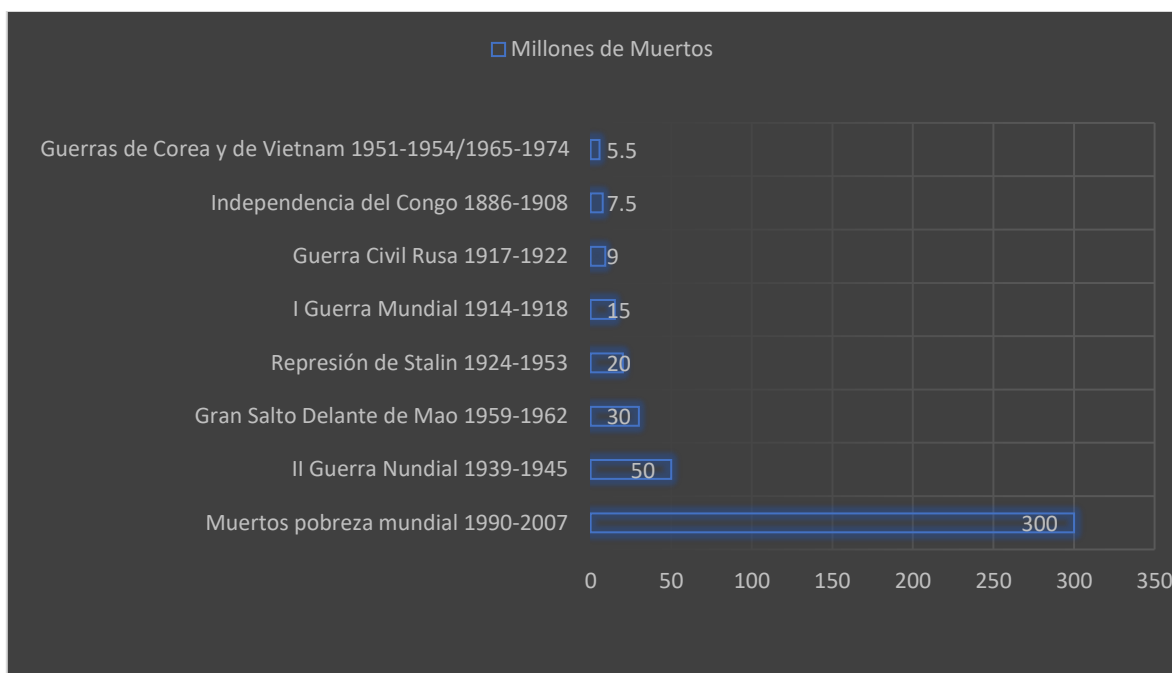
En este Capítulo, la finalidad estará dirigida a reconocer los aspectos prácticos en que incide lo ya señalado. No debemos olvidar que las políticas públicas tienen una incidencia directa en la vida de las personas, en su bienestar y desarrollo, o en la eventual profundización de las desigualdades sociales.

4.1. Pobreza y redistribución de la riqueza.

Ya se ha analizado, en los Capítulos precedentes, el sustento teórico económico de la intervención del Estado, particularmente a través de los instrumentos relacionados con el presupuesto de egresos del Estado, en cuanto realización de las políticas públicas. Sin embargo, no podemos dejar de lado señalar que la aplicación de las políticas públicas, en las décadas neoliberales, han tenido efectos negativos, toda vez que su resultado, sobre todo en lo social, no tiene la relación esperada por cuanto a la reducción de la pobreza. Efectivamente, nos encontramos en un mundo seriamente afectado por la pobreza, entendiendo por tal toda situación en la cual una persona tiene posibilidades muy limitadas de tratar de lograr su

bienestar⁶⁰². Sólo en el lapso 1990-2007, ésta ya había provocado más muertos que todos los conflictos bélicos que asolaron a la Humanidad desde fines del siglo XIX y todo el siglo pasado, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 25. Millones de muertos, comparativo por conflictos y pobreza



Fuente: Pogge, Thomas, *Hacer Justicia a la Humanidad*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013, p. 197.

Este panorama, como revisaremos más adelante, nos muestra, en términos actualizados, graves carencias generadoras de enormes brechas sociales en la humanidad. En estos últimos 30 años, el mundo parecía asomarse a una nueva era, tras el fin de la Guerra Fría, en donde el paradigma de las democracias liberales y la economía de mercado se mostraban como los elementos únicos y definitivos (Consenso de Washington y fin de la historia) en donde la ciudadanía, local y global, iba a encontrar niveles de

⁶⁰² OACNUDH, *Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 2004, p. 7.

prosperidad como nunca se habían dado en la historia mundial, tal y como hemos referido en los Capítulos anteriores.

Habría que considerar, además, que el presupuesto y el gasto público, no han sido instrumentos que, tras su aplicación con orientación neoliberal, hubieran posibilitado esos niveles de prosperidad que la economía de mercado había ofrecido inicialmente, ya que, incluso, el desempeño de los propios organismos oficiales, tanto internacionales como de nuestro país, quedaron lejos de la etapa de bienestar que tanto predicaron y procuraron corregir vía el Neoconsenso de Washington y el neoinstitucionalismo, tal como hemos analizado en los Capítulos I y II de esta Tesis.

4.1.1. El problema de la pobreza en México.

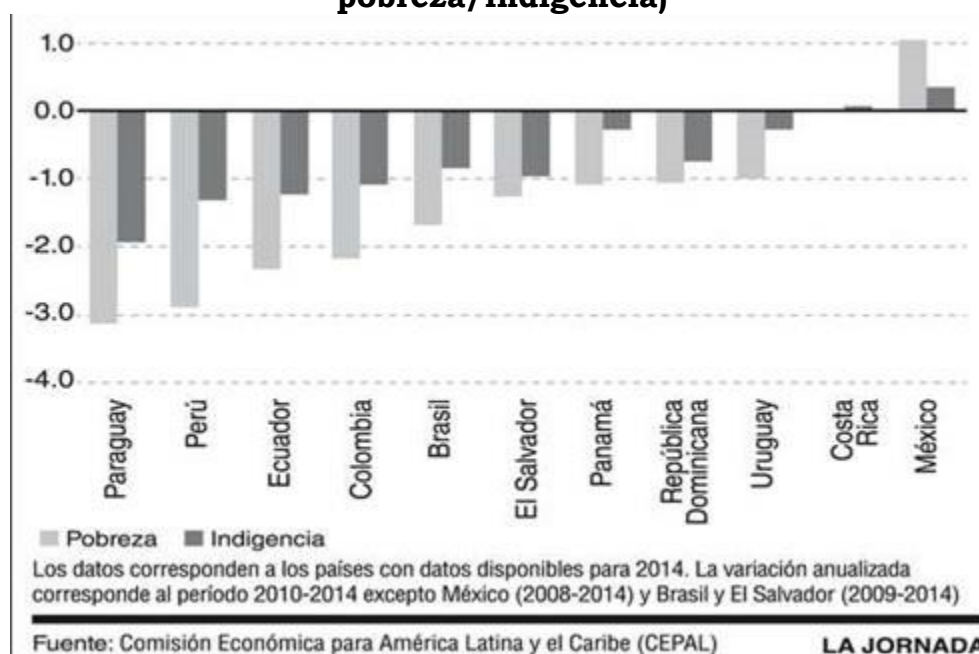
El caso particular de nuestro país es claro ejemplo de lo antes expuesto, pues durante las últimas décadas ha presentado una grave pauperización en la condición y calidad de vida de sus habitantes. Si bien éstas han estado marcadas por diversos factores (desde la lamentablemente conocida violencia generada por índices delictivos, pasando por las crisis económicas que ha sufrido el orbe), es en las líneas de la pobreza/riqueza y distribución de esta última y sobre todo en la generación de desigualdad, en las que se nota la mayor contribución a la profundización de las graves brechas sociales.

Sólo en el lapso 1994-2014, la pobreza aumentó de forma drástica: para 1994, el 52.4% de los mexicanos vivían en la pobreza, porcentaje de por sí ya lamentable que aumentó, en tan solo dos años, a cerca de un 60% de mexicanos en tan penosa situación, para el 2016⁶⁰³.

⁶⁰³ Acuerdo por el que se aprueba el Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 08 de mayo de 2014.

La CEPAL ha referido que México es el único país de América Latina que no ha logrado disminuir la pobreza: de 2010 a 2014, la pobreza bajó de 31.1 a 28.2% de los habitantes de la región; mientras que, en nuestro país, por el contrario, se dio el mayor aumento de la pobreza en ese periodo de cinco años (2010-2014), con alza de 2.9%, según podemos inferir en la comparación de los siguientes cuadros:

Cuadro 26. México, a la zaga en reducción de la pobreza (comparativo pobreza/indigencia)



Fuente: González Amador, Roberto, "Pobreza e indigencia bajaron en AL, excepto en México: CEPAL", *La Jornada*, México, miércoles 23 de marzo de 2016, p. 22, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/03/23/economia/022n1eco>

Cuadro 27. América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2013 (en porcentajes)

1980	1990	1999	2002	2008	2011	2012	2013
PNI ⁶⁰⁴ : 21.9	PNI: 25.8	PNI: 25.2	PNI: 24.6	PNI: 20.6	PNI: 18.0	PNI: 16.9	PNI: 16.4
Indigentes: 18.6	Indigencia: 22.6	Indigencia: 18.6	Indigencia: 19.3	Indigencia: 12.9	Indigencia: 11.6	Indigencia: 11.3	Indigencia: 11.5
Total: 40.5	Total: 48.4	Total: 43.8	Total: 43.9	Total: 33.5	Total: 29.6	Total: 28.2	Total: 27.9

Fuente: *Unidad de Información Pública*, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en <https://bit.ly/2nUM0gJ>

⁶⁰⁴ Pobres no indigentes.

Pese a la crisis de 2007, América Latina logró, en términos globales, disminuir la pobreza. Sin embargo, podemos concluir en el primer cuadro de este apartado que no ocurrió así. Como refiere González Amador, más de 50,000 personas murieron en el país de desnutrición entre 2006 y 2011⁶⁰⁵; lo anterior, no obstante que el aumento nominal del gasto social, realizado en el señalado período, fue en aumento.

Pero ¿qué entendemos por pobreza? Aclararemos que no existe una definición única de pobreza. Incluso, hay clasificaciones sobre qué se entiende por tal.

Algunas de ellas son las llamadas definiciones “científicas” de la pobreza: *“aquellas que cumplen con, al menos, dos requisitos epistemológicos: son verificables y se puede demostrar su falsedad”*⁶⁰⁶. En los países desarrollados, se considera pobres a las personas u hogares que tienen bajo nivel de vida y de ingresos. El primero de los rubros, bajo nivel de vida, se mide utilizando dos métodos: los índices de privación (cuando la privación es alta, el nivel de vida es bajo) o el gasto en consumo (esto es, un bajo gasto en consumo equivale a un bajo nivel de vida). De estos dos tipos de mediciones, los índices de privación son métodos más exactos, puesto que los gastos de consumo miden breves períodos de tiempo y dependen del ingreso disponible.

El concepto “científico” de pobreza podría generalizarse utilizando más la noción amplia de recursos que la de ingreso monetario. De esta manera, puede emplearse en países en donde el trueque y los “ingresos en especie” son a veces tan importantes como los ingresos monetarios. La pobreza así puede ser definida como el punto por debajo del cual los recursos de los

⁶⁰⁵ Ídem.

⁶⁰⁶ Spicker, Paul, Álvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, David (eds.), *Pobreza. Un glosario internacional*, Buenos Aires, CLACSO, 2009, p. 81.

pobres son seriamente inferiores a aquellos de los que disponen los individuos o familias promedio, porque quedan excluidos de los niveles de vida, costumbres y actividades de los que goza el resto de la sociedad. Para autores como Townsend, aquel punto a partir del cual la caída de los recursos se intensifica en forma desproporcionada puede ser definido como la línea o el umbral de pobreza⁶⁰⁷.

4.1.2. Clasificación de la pobreza.

Las cifras que hemos referido tienen correlato con las indicaciones de la pobreza.

Para efectos de México, se ha entendido que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias⁶⁰⁸.

Brevemente, indicaremos que tanto el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, en adelante) como Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, en adelante) ha diferenciado respecto de los tipos de pobreza en que puede encontrarse una persona⁶⁰⁹:

- Pobreza extrema: una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de

⁶⁰⁷ Ídem.

⁶⁰⁸ <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>, consultado el 31 de agosto de 2019.

⁶⁰⁹ Ídem.

un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

- Pobreza moderada: es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

Lo anterior se refleja en la estratificación de la sociedad mexicana. Ya que, conforme el *Acuerdo por el que se aprueba el Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018*⁶¹⁰, dado a conocer por la Secretaría de Economía, en nuestro país existen seis clases sociales⁶¹¹:

- Baja Baja: esta se estima que representa el 35% de la población, y está constituida por trabajadores temporales e inmigrantes, comerciantes informales, desempleados y gente que vive de la asistencia social.
- Baja Alta: que comprendería aproximadamente a un 25% de la población nacional y está conformada principalmente por obreros y campesinos (agricultores). Es la fuerza física de la sociedad, ya que realiza arduos trabajos a cambio de un ingreso ligeramente superior al sueldo mínimo.
- Media Baja: formada por oficinistas, técnicos, supervisores y artesanos calificados. Sus ingresos no son muy sustanciosos, pero son estables, se estima que sea el 20% de la población nacional.
- Media Alta: incluye a la mayoría de hombres de negocios y profesionales que han triunfado y que por lo general gozan de buenos y estables ingresos económicos. Se estima que sea aproximadamente 14% de la población nacional.

⁶¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 08 de mayo de 2014.

⁶¹¹ *Acuerdo por el que se aprueba el Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018*, op. cit., Nota 603, pp. 6 y 7.

- Alta Baja: la integran familias que son ricas de pocas generaciones atrás. Sus ingresos económicos son cuantiosos y muy estables. Se estima que sea aproximadamente el 5% de la población nacional.
- Alta Alta: la componen antiguas familias ricas que durante varias generaciones han sido prominentes y cuya fortuna es tan añeja que se ha olvidado cuándo y cómo la obtuvieron. Se estima que sea aproximadamente 1% de la población nacional.

Como se puede observar, según el propio documento oficial, la clase “baja” englobaría en total a un 60%, la clase “media” a un 34% de la población total, mientras que la clase más rica del país sería cerca del 6%.

4.1.3. Papel del Estado frente a la pobreza.

A la luz de los datos ya expuestos, debemos plantearnos la siguiente pregunta: ¿por qué debe haber una intervención del Estado frente a las brechas sociales y la pobreza? La teoría neoliberal, como se ha expresado con anterioridad, indica que es el mercado el que, en forma “natural”, regula las relaciones que mueven a la economía y que cualquier incidencia del Estado, más allá del plano de un Estado de Derecho liberal entorpecería, inclusive, la “libertad” de las personas en cuanto individuos con identidad personal.

Sin embargo, es poco entendible, incluso dentro del modelo económico vigente, hacer caso absoluto a dicha premisa, orientada por los principios de la “economía moderna”, referidos en los Capítulos I y II de esta Tesis.

Este punto toma relación directa con la caracterización de lo público, en cuanto eje de políticas que tiendan hacia los problemas colectivos. Más adelante, dentro de este mismo Capítulo, haremos relación concreta al rol que ejerce el Estado, desde la visión del mercado/privado o desde el

bienestar/público, acorde con lo examinado en los primeros dos Capítulos, al referirnos a las diversas doctrinas económicas relacionadas con la actividad estatal. Por ahora, lo importante es apreciar que, ante todo, el Estado debe reconocer que le corresponde un papel que no puede soslayar a la hora de enfrentar estos problemas; ya sea desde la visión del Estado ‘subsidiario’, ya sea como rector y actor de la actividad público-económica.

4.1.3.1. *La Constitución Económica.*

En este sentido, uno de los elementos claves para entender esta actividad pública se refiere a la llamada Constitución Económica, expresión de origen alemán (*wirtschaftsverfassung*), definida como “*el conjunto de normas, principios y valores que, una vez incorporados a la Constitución formal, guardan relación con la economía y son aplicables a la actividad y a las relaciones económicas financieras*”⁶¹². Este término surge en la República de Weimar, en 1919, y su uso se generaliza en 1925, siendo Carl Schmitt, quien lo incorpora a la literatura jurídica con la aparición de su obra *La Defensa de la Constitución*, en 1931, en la cual menciona el término y manifiesta su inquietud por la adopción de un régimen político con fundamentación económica. El principal aporte de la Constitución de Weimar radica en el “*reconocimiento expreso del contenido de la economía dentro de una Constitución*”⁶¹³, en cuanto un enfoque dirigido a la protección del individuo, en tanto sujeto de derechos económicos; esto es, le da un sentido a la economía como ciencia social que se vincula directamente al bienestar de los ciudadanos. La citada Constitución garantizó el derecho de propiedad; pero, como la propiedad entraña obligaciones, es posible establecer límites o restricciones legales cuando lo requiera el bien general o la función social.

⁶¹² Bidart Campos, Germán, “La constitución económica (un esbozo desde el derecho constitucional argentino)”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 6 (enero-junio), México, UNAM, 2002, p. 1144.

⁶¹³ Chanamé Orbe, Raúl, “Exégesis de la Constitución económica”, *Revista Oficial del Poder Judicial*, año 3, núm. 5, Lima, 2009, p. 256.

El concepto de “constitución económica”, utilizado por los economistas durante mucho tiempo en la literatura comparada como sinónimo de “orden económico”, “sistema económico” o “modelo económico”, sin connotaciones jurídicas, fue acuñado para el derecho como “*decisión global sobre el orden de la vida económica de una comunidad*”⁶¹⁴. La noción fue empleada luego de la aprobación de la actual *Ley Fundamental Alemana*, de 1949 para sostener que esta había constitucionalizado un determinado sistema económico, que coincidía en general con la economía de mercado, pero con claras correcciones sociales. La consecuencia de tal constitucionalización era obvia: el modelo se convertía en parámetro desde el cual era posible valorar la legitimidad jurídico-constitucional de las intervenciones públicas en la economía.

Es necesario diferenciar entre un Derecho constitucional económico en términos generales, de uno en sentido específico, entendiendo abarcados en el primero los preceptos de rango constitucional; y, en el segundo, las normas reguladoras de la realidad económica, independientemente de su rango normativo⁶¹⁵.

Es importante enfatizar el rol esencial que le corresponde al constitucionalismo mexicano de 1917, en el reforzamiento del rol económico en la Constitución, a partir de la inclusión de los derechos sociales. Como observaremos en el punto IV.2.2, el rol del texto ya centenario puso como énfasis los derechos sociales, desde la aclaración del papel activo y protagónico que al Estado le corresponde en la vida económica y social del país.

⁶¹⁴ Dalla Via, Alberto R., voz “Constitución económica”, en *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2012, p. 37.

⁶¹⁵ Stober, Rolf, *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, pp. 210 y ss.

El Derecho constitucional económico, en cuanto rama del Derecho Constitucional que se ocupa de la ordenación de la vida económica, tiene especial relevancia en nuestros días por el evidente protagonismo que tiene la economía en el campo político tanto nacional, como internacional. Durante mucho tiempo, las finanzas públicas y la organización de la hacienda han sido materia de preocupación para los gobernantes, así como también el interés por el crecimiento, el aumento del comercio y de la riqueza han sido un objetivo anhelado por pueblos y naciones. Pocas veces la economía ha resultado tan representativa del ámbito en el cual se manifiestan las estrategias políticas de los países, como en nuestros días.

En Iberoamérica, todos los textos constitucionales incluyen aspectos económicos, optando algunas por asignar una parte especial de la Ley Suprema al tratamiento sistemático de las cuestiones económicas (como es el caso de Perú, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela), mientras que otras (Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay y nuestro país), por el contrario, optan por establecer a lo largo de su articulado el tratamiento de lo económico. Así, prevén, entre otros (la mayoría de ellos), el presupuesto, la planificación, la propiedad privada y/o social, la libertad de comercio e industria, los monopolios, los recursos naturales, moneda y banca, la protección al consumidor. De allí, que la regulación constitucional de la economía y su reglamentación en la legislación secundaria sea una necesidad para alcanzar una ordenación pública económica, que se requiere, retoma y destaca en la Economía Pública, como uno de los variados puntos de confluencia necesaria entre el Derecho y la Economía.

4.1.3.2. Derechos humanos y derechos fundamentales.

Uno de los elementos esenciales para la comprensión de esta decisión, son los derechos humanos. Ante la multiplicidad de definiciones de este término, nos quedamos con la siguiente: los derechos humanos son “*aquellos*

*derechos que tienen todas las personas por el solo hecho de ser tal, y que les permite su máxima realización material y espiritual, con responsabilidad para su propia comunidad*⁶¹⁶.

Distingamos, igualmente, que existe una diferenciación entre derechos humanos y derechos fundamentales. Efectivamente, mientras los derechos humanos responden a la propia naturaleza humana, y encuentran su fundamentación en ella, los derechos fundamentales son los derechos humanos consagrados en los textos jurídicos, son la aplicación práctica de éstos en los textos constitucionales.

4.1.3.3. La buena administración.

En este rol, de efectividad de los derechos fundamentales (en cuanto, reiteramos, relación práctica de los derechos humanos en los ordenamientos jurídicos nacionales), es preciso rescatar el papel administrador del Estado. A la política le correspondía, tradicionalmente, la labor de asegurar el consenso alrededor de las intervenciones ejecutivas que iba a efectuar la administración. En la actualidad, se hace cada vez más evidente que la relación política-administración se ha invertido completamente. Efectivamente, la racionalidad weberiana (tipo de racionalidad vinculada al Estado liberal de Derecho) se torna incompatible con la nueva racionalidad que debe mediar entre los requerimientos del ambiente y la lógica legal-racional del sistema político: si el modelo del poder weberiano se fundamenta en la conformidad de las acciones administrativas a las normas jurídicas, en el Estado social las premisas de la acción son resultados concretos; es decir, el objetivo que la práctica administrativa se propone vale como primer criterio de juicio acerca de las decisiones y acciones dentro de

⁶¹⁶ Galiano Haench, José, *Derechos Humanos. Teoría, historia, vigencia y legislación*, Santiago de Chile, LOM-ARCIS Universidad, 1998, p. 27.

la administración: de los objetivos propuestos dependen los insumos que deben ser producidos y aplicados⁶¹⁷. En consecuencia, vemos una contradicción fundamental que actualmente afecta a la lógica de la racionalidad administrativa, ya que ésta, por un lado, debe conformarse a las normas y, por el otro, debe dirigirse hacia fines precisos: la nueva racionalidad administrativa se entiende con base en la tendencia hacia la "politización" de la administración, ya que a ella se le asigna ahora la tarea de asegurar la legitimación de la decisión política; pero no se trata ya de una legitimación legal, sino de una legitimación de tipo sublegal, fundada en procesos empíricos de investigación sobre el consenso (sobre todo respecto a la erogación de dinero)⁶¹⁸.

El amplio catálogo de los derechos fundamentales no puede tratarse aisladamente de la concepción político-económica, puesto que esos derechos son piezas básicas de una organización económica y la particularidad del Derecho constitucional económico está en la aplicación de los principios constitucionales a la realidad económica. El sistema político y económico está siempre vinculado entre sí de forma más o menos estrecha, por lo que no puede combinarse cualquier sistema político con cualquier sistema económico. La sociedad es siempre y en todas partes un todo indisoluble, político, cultural y económico.

Esta relación, de una administración que, para ser catalogada como "buena administración", tienda tanto a los fines como a la forma, se enmarca en estrecha relación con los ya mencionados derechos humanos, pero con especial énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC, en adelante), que se han definido como

⁶¹⁷ Gozzi, Gustavo, voz "Estado contemporáneo", en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 2015, p. 550.

⁶¹⁸ Ídem.

aquellas disposiciones legales que son necesarias para la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. Necesidades que deben ser normalmente solventadas a partir de tres pilares principales: a) un primer pilar, el conjunto de programas de la seguridad social y de fiscalidad, diseñados con el propósito de asegurar una seguridad económica mínima para todas las personas, la redistribución de los recursos y la disminución de la pobreza (el ingreso mínimo, o mínimo vital), las pensiones, los beneficios para los desempleados, ayudas familiares y de maternidad, etc.); b) un segundo pilar, que consiste en la red de servicios sociales (salud, educación, vivienda, etc.); y, c) un tercer pilar, la regulación de las relaciones en el mercado de trabajo, reconociendo y protegiendo los derechos de los trabajadores.⁶¹⁹

4.1.3.4. *Bases fundamentales para combatir la pobreza global. La desigualdad.*

Para el filósofo alemán Thomas Pogge, hay dos modos de concebir la pobreza global como un desafío moral para la sociedad: podemos estar fallando en el cumplimiento de nuestro deber *positivo* -de acción- de ayudar a las personas en serias dificultades, y podemos estar fracasando respecto a nuestro más riguroso deber *negativo* -de omisión- de no promover la injusticia, de no contribuir o no beneficiarse del injusto empobrecimiento de otros⁶²⁰.

Aclaremos que el concepto desigualdad (así como el de pobreza) no tiene una relación sin discusiones. Para un pensador trascendente en el tema de la justicia e igualdad, como John Rawls, “[p]or desigualdades es mejor entender no cualquier diferencia entre cargos y posiciones sino diferencias en los beneficios y cargas vinculados directa o indirectamente a ellos, tales como prestigio o riqueza, o sujeción a imposición fiscal y a servicios obligatorios”⁶²¹.

Para otros autores, como el francés François Bourguignon, “es esencial distinguir la desigualdad en los niveles de *vidp.* a entre los países y el nivel

⁶¹⁹ Noguera Fernández, Albert, voz “Derechos sociales”, en *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, ob. cit., Nota 614, p. 53.

⁶²⁰ Pogge, Thomas, *Hacer Justicia a la Humanidad*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013, p. 197.

⁶²¹ Rawls, John, *Justicia como Equidad*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 80 y 81.

de vida en los países”⁶²² (énfasis en el original), para lo cual nosotros nos concentramos, en esta Tesis, en el segundo parámetro. También, siguiendo con Borguignon, “*existe la desigualdad del ingreso individual, del ingreso familiar, de la riqueza, del gasto del consumidor y del bienestar económico individual*”⁶²³, por lo que nos enfocaremos sobre todo a los dos extremos: desigualdad en el ingreso individual, pero sobre todo en el bienestar económico individual (que incide en el colectivo social).

El campo de reconocimiento del impacto de la desigualdad se ha ensanchado, pues, mientras gran parte del análisis económico se enfoca en la desigualdad en la distribución de algunas medidas de bienestar individual (por ejemplo, el ingreso de los hogares), existe un reconocimiento cada vez mayor a que el bienestar tiene muchas dimensiones, como educación, salud, seguridad y acceso a servicios⁶²⁴.

Lo anterior obliga a relacionarnos con lo que se conoce como “desigualdad radical”, que se define por los siguientes puntos⁶²⁵:

- Los peor situados están en condiciones mucho peores en términos absolutos.
- También están mucho peor en términos relativos, mucho peor que muchos otros.
- La desigualdad es insensible: resulta difícil o imposible para los peor situados el mejorar sustancialmente su suerte; y la mayoría de los mejor situados nunca tienen una experiencia de tocar fondo en la vida, ni siquiera por unos pocos meses, y no se pueden ni imaginar cómo se vive en esas condiciones.

⁶²² Borguignon, François, *La Globalización de la Desigualdad*, 1a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 22.

⁶²³ Ibidem, p. 30.

⁶²⁴ Ferreira, Francisco H. G. y Walton, Michael, *La desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia?*, Bogotá, Banco Mundial, 2004, p. 13.

⁶²⁵ Pogge, Thomas, *Hacer Justicia a la Humanidad*, op. cit., Nota 620, pp. 198 y 199.

- La desigualdad es generalizada: no concierne únicamente a algunos aspectos de la vida, como el clima o el acceso a la belleza natural o a la alta cultura, sino a la mayoría de ellos.
- La desigualdad es evitable: Los mejor situados pueden mejorar las circunstancias de los peor situados sin empobrecerse ellos mismos.

A esto se sumarían tres “criterios de injusticia”:

- Existe un orden institucional compartido que está modelado por los mejor situados e impuesto sobre los que están peor.
- Este orden institucional está implicado en la reproducción de la desigualdad radical en la medida en que existe una alternativa institucional realizable bajo la cual no persistiría una pobreza tan aguda y extendida.
- La desigualdad radical no puede ser atribuida a factores extra-sociales (como taras genéticas o desastres naturales) que, como tales, afectan a las diferentes personas de diferente forma.

Ya hacia 1998, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, en adelante) sostenía:

Si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente; (...) si el ingreso en América Latina se distribuyera como en los países del Sudeste de Asia, la pobreza sería una quinta parte de lo que es en realidad.⁶²⁶

Esto impacta, claramente, sobre sectores con especial índice de vulnerabilidad. En este sentido, por ejemplo, desigualdad económica y desigualdad de género se relacionan estrechamente. Así, si bien, al hablar de brecha de género, se suele hacer referencia a la brecha salarial, la desigualdad en riqueza suele ser aún mayor. En todo el mundo, la tenencia

⁶²⁶ BID, *América Latina frente a la desigualdad. Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 1998/1999*, pp.18 y ss.

de la tierra, las acciones y otros activos están concentradas en manos de hombres; son estos quienes reciben salarios más altos que las mujeres por hacer un mismo trabajo, y también son estos quienes ocupan la mayoría de los puestos mejor remunerados y con mayor reconocimiento social⁶²⁷.

No cabe la casualidad cuando sabemos que las mujeres estén sobrerrepresentadas en los trabajos mal remunerados e inseguros. Persisten las reglas sociales y culturales que minimizan las capacidades de las mujeres y su rol en la sociedad, llegando a justificar la violencia y la discriminación contra ellas, así como señalar qué empleos pueden hacer y a cuáles no pueden aspirar.

Entonces, para poder abordar con efectividad la desigualdad económica extrema, es necesario el terminar con la desigualdad de género. Igualmente, para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, es necesario reducir drásticamente la desigualdad económica. Para ello, no será suficiente con aumentar más el acceso de las mujeres a las estructuras económicas existentes, sino que se requiere redefinir una visión sobre una nueva economía más humana, que esté al servicio de todas las personas y no sólo de una minoría privilegiada⁶²⁸.

4.1.3.5. El derecho al desarrollo.

Un punto vinculado con lo anterior es el relativo al desarrollo, ciertamente ligado a la efectiva justiciabilidad de los derechos fundamentales, a partir del papel protagónico del Estado desde su rol económico.

El desarrollo, en cuanto derecho humano, comenzó a ser considerado como tal, por parte de la comunidad internacional, durante la segunda mitad del

⁶²⁷ *Premiar el Trabajo, No la Riqueza*, Londres, OXFAM, 2018, p. 15.

⁶²⁸ *Ibidem*, p. 16.

siglo XX, producto del reconocimiento de nuevos países en el contexto del proceso de descolonización. Sin embargo, son los trabajos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, en adelante) los que ofrecen, años antes, el primer antecedente al concepto, específicamente en la *Declaración de Filadelfia*, adoptada por la Conferencia General en 1944, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. El artículo II de la Declaración afirma que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades; de igual manera, en su artículo IV, menciona al progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas como una medida necesaria para lograr, entre otros objetivos, el mejoramiento del nivel de vida de los seres humanos.

Sería durante la década de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, que la independencia de los Estados sometidos a regímenes coloniales, sobre todo en África y Asia, trajo consigo, además de su reconocimiento como países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, en adelante), problemas de subdesarrollo y dependencia económica. La mayoría de los nuevos Estados poseían índices muy bajos de progreso económico, lo que puso en evidencia las desigualdades entre los llamados “países industrializados” y los denominados “países en desarrollo”. En tales condiciones, los nuevos países se vieron en la necesidad de buscar su crecimiento, a través de la solidaridad y la cooperación internacionales⁶²⁹.

Producto de lo anterior, la Asamblea General de la ONU adoptó, en diciembre de 1960, la Resolución 1515(XV), *Acción concertada en pro del*

⁶²⁹ Angulo Sánchez, Nicolás, *El Derecho Humano al Desarrollo frente a la Mundialización del Mercado. Concepto, contenido, objetivo y sujetos*, Madrid, IEPALA Editorial, 2005, pp. 27 y 28.

*desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados*⁶³⁰, en la que reconoció que el adelanto económico y social de los países menos favorecidos implica el mejoramiento de sus niveles de vida, para lo cual hizo un llamado a la comunidad internacional a incrementar la asistencia técnica y el suministro de capitales para el desarrollo. Un año después, se dicta la Resolución 1710(XVI), en virtud de la cual se proclamó el decenio de 1960 como el “Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”; en este documento, la Asamblea General de la ONU instó a todos los países a adoptar medidas para eliminar el analfabetismo, el hambre y la enfermedad.

Pero no sería sino hasta 1986 cuando la Asamblea General de la ONU reconoció, por primera vez, el derecho humano al desarrollo. En diciembre de ese año aprobó la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, en donde se fundamenta en las disposiciones de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH, en adelante) y en las del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC, en adelante) y del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP, en adelante)⁶³¹; y confirma que “*el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable*” y que “*la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones, como de los individuos que componen las naciones*”.

Posteriormente, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 aprobó la *Declaración y el Programa de Acción de Viena*, en cuyo numeral 10 se “*reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales*”.

⁶³⁰ Resolución 1515 (XV) *Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados*, aprobada durante la 948a. sesión plenaria de la ONU, celebrada en Nueva York, el 15 de diciembre de 1960.

⁶³¹ La DUDH es de diciembre de 1948; los Pactos son de 1966.

4.1.3.6. Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Como una manera incidental para lograr el pleno desarrollo de los habitantes de un país, se ha comprendido la necesidad de reforzar los DESC, definidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH, en adelante)⁶³² de la siguiente manera: *“los derechos económicos, sociales y culturales son los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación”*.

No hay una definición única de lo que cada uno de los derechos mencionados implica, ya que depende de la legislación nacional de cada país, y/o de los convenios y otros instrumentos internacionales vigentes.

No obstante, la OACNUDH presenta una lista básica de los DESC. Ésta, se resume de la siguiente manera⁶³³:

- Derechos de los trabajadores:
 - Prohibición del trabajo forzado.
 - Derecho de aceptar o rechazar un trabajo.
 - Salario equitativo y justo.
 - Limitación de las horas de trabajo y suficiente tiempo libre.
 - Seguridad e higiene en el lugar de trabajo.
 - Afiliación a sindicatos, derecho de huelga.
- El derecho a la seguridad social y a la protección social:
 - No denegación de manera arbitraria o no razonable.
 - Derecho a la igualdad en el disfrute de la adecuada protección.

⁶³² OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <https://bit.ly/218JU3L>, consultado el 16 de marzo de 2018.

⁶³³ Ídem.

- La protección de la familia y la asistencia a ésta:
 - Contraer matrimonio mediante libre consentimiento.
 - Protección de la maternidad y paternidad.
 - Protección de los hijos de la explotación económica y social.
- El derecho a un nivel de vida adecuado:
 - Derecho a la alimentación y protección contra el hambre.
 - Derecho a una vivienda adecuada, agua y vestido.
- El derecho a la salud, que incluye:
 - Acceso a las instalaciones, los bienes y los servicios relacionados con la salud.
 - Condiciones ambientales y laborales saludables.
 - Protección contra enfermedades epidémicas.
 - Protección de la salud sexual y reproductiva.
- El derecho a la educación:
 - Enseñanza primaria gratuita y obligatoria.
 - Enseñanza superior accesible y progresivamente gratuita.
 - Derecho de los padres de escoger la escuela de los hijos.
- Los derechos culturales:
 - Participación en la vida cultural.
 - Derecho a compartir los adelantos científicos y beneficiarse de ellos.
 - Derecho a la protección de los intereses morales y materiales de autor.

La justiciabilidad en materia de los DESC tiene relación directa con las obligaciones de los Estados. Aquello implica entender que traspasa el ámbito particular de los derechos humanos considerados derechos subjetivos, para relacionarlos conjunta y colectivamente.

La igualdad de todas las personas ante la ley (y en la ley) está establecida en distintos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que proveen una base fundamental para la exigibilidad y el logro de la igualdad

entre mujeres y hombres en los hechos. Al mismo tiempo, los instrumentos legales constituyen un referente para la formulación de políticas públicas y para la demanda de la sociedad para el cumplimiento de las leyes.

Esto se plasma a partir de una visión integral de los derechos humanos, dentro del concepto de Seguridad Humana, que la ONU ha conceptualizado de la siguiente forma: “[...] *el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación [...] a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano*”⁶³⁴.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (dependiente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, SIDH, en adelante) ha identificado amenazas a la seguridad humana, bajo los siguientes rubros, en los que podemos observar la integralidad de amenazas que está obligado a resolver el Estado:

Cuadro 28. Posibles tipos de amenazas a la seguridad humana

Tipos de seguridad	Ejemplos de las posibles amenazas
Seguridad económica	Pobreza existente, desempleo
Seguridad alimentaria	Hambre, escasez de alimentos.
Seguridad de la salud	Enfermedades infecciosas mortales, alimentación deficiente, desnutrición, ausencia de acceso a cuidados básicos de salud.
Seguridad ambiental	Degradación ambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.
Seguridad personal	Violencia física, crímenes, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil.
Seguridad comunitaria	Tensiones inter-étnicas, religiosas.
Seguridad política	Represión política, violación a los derechos humanos.

Fuente: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-.8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad, consultado el 24 de diciembre de 2017.

⁶³⁴ Párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre 2005, Resolución 60/1 de la Asamblea General de la ONU de 24 de octubre de 2005, p. 34, disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf

Estas amenazas implican el concebir la seguridad humana como integral y diversa, contexto en el cual el Derecho debe abrirse forzosamente a otras realidades que han estado alejadas de la tradicional lectura jurídico-positivista, para tener una mirada interdisciplinaria y de conocimiento de frontera, por cuanto, según la propia ONU,

La seguridad humana se ocupa de la amplia gama de condiciones en las cuales la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas, en particular de las más vulnerables, se ven gravemente amenazadas. Un factor indispensable para la seguridad humana es la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humanos.⁶³⁵

Así, debemos tomar en cuenta una seguridad que sea capaz de seguir los siguientes rubros⁶³⁶:

- Centrada en las personas: para la seguridad humana las personas son el centro del análisis y, consecuentemente, se consideran las condiciones que amenazan la sobrevivencia, medios de vida y dignidad de las personas.
- Multisectorial: la seguridad humana se basa en la comprensión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, además de la seguridad nacional, la seguridad humana implica la comprensión de una gama amplia de amenazas y de sus diferentes posibles causas relacionadas con la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la seguridad personal, comunitaria y política.

⁶³⁵ *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*, Nueva York, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2017, p. 5.

⁶³⁶ Ídem.

4.1.4. Gasto público social.

Uno de los puntos fuertemente relacionados con condiciones mayores o menores de igualdad o desigualdad social, están referidos a la efectividad del cumplimiento de los derechos sociales en la población. Separar hoy a los derechos sociales del bienestar general de la población, cuando entendemos que los primeros están referidos al acceso al trabajo, a la salud, al agua, a un medioambiente sano, a la vivienda, a la educación, implica un desconocimiento de las obligaciones que tiene a su cargo hoy el Estado con su propia comunidad.

Para efectos de esta Tesis, consideramos a la desigualdad como la diferencia entre el nivel de concentración que existe en la distribución de ingresos entre la población. De esta combinación nos ocuparemos con mayor detalle cuando relacionemos desigualdad con pobreza, así como en el apartado de este Capítulo respectivo.

Pero, de momento, se debe mencionar que existen diversos criterios bajo los cuales se puede medir a la desigualdad⁶³⁷. Sin embargo, el más importante ha sido el relacionado con, como dijimos, la distribución de ingresos.

Esto es muy importante, ya que hay mayor convicción de que la desigualdad se convierta en una grave amenaza de carácter social, que implique inestabilidad jurídico-institucional. Como ha referido el propio FMI, *“una mayor igualdad de ingresos contribu[ye] a prolongar la duración de las rachas de crecimiento económico de los países más que el libre comercio, la escasa*

⁶³⁷ Por ejemplo, François Bourguignon diferencia cuatro maneras de medir la desigualdad: *“la parte que va a los más ricos (1, 5 ó 10%), la brecha relativa entre los niveles de vida de los deciles extremos (10% más rico y 10% más pobre), el coeficiente de Gini y el coeficiente de Thail”*. En *La Globalización de la Desigualdad*, op. cit., Nota 622, p. 39.

*corrupción gubernamental, la inversión extranjera o el bajo nivel de deuda externa*⁶³⁸.

Este reconocimiento conlleva a plantear, entre otras cosas, que la posibilidad de la exigibilidad jurídica de un derecho fundamental, de contenido económico, implica determinar cuál es el organismo público obligado a hacerlo efectivo, de acuerdo con la distribución competencial llevada a cabo por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, así como el indicar cuáles son los sujetos que pueden exigir su prestación. Y esto, evidentemente, también está vinculado a la necesidad de relacionar la exigibilidad de un derecho de contenido económico con el principio de legalidad presupuestaria.

Según hemos visto en el Capítulo III de esta Tesis, el Ejecutivo sólo podrá gastar de conformidad con el plan económico previsto en el presupuesto anual de dicho ente, el cual se habrá aprobado por el órgano constitucionalmente determinado (normalmente, el poder legislativo) partiendo del proyecto presentado por el propio Ejecutivo. Y como la facultad de ordenar el gasto viene atribuida a dos entes políticos de primer orden (legislativo y ejecutivo), es el poder político el que concreta discrecionalmente el gasto que ha de realizarse de entre las diversas posibilidades, motivo por el cual suele pensarse que la configuración del estado de gastos de los presupuestos de un determinado ente tiene el mismo carácter voluntarista y discrecional, en modo alguno revisable. Y, dado que Ejecutivo y Legislativo ordenan en función de criterios políticos los gastos públicos para un determinado ejercicio económico, todo lo que quede fuera del estado de gastos aprobados no puede exigirse a tales entes públicos, en la medida en

⁶³⁸ Berg, Andrew G. y Ostry, Jonathan D., *Desigualdad y crecimiento insostenible: ¿Dos caras de una misma moneda?*, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2011. Cit. en “Objetivo 10—Por qué es importante combatir la desigualdad”, *Crónica ONU*, Volumen LI, núm. 4 (abril), 2015, disponible en <https://bit.ly/2lReuA>, consultado el 17 de agosto de 2019.

que la ejecución del presupuesto no puede desviarse (por el ya indicado principio de legalidad presupuestaria) de las partidas inicialmente aprobadas y no es jurídicamente posible abonar más prestaciones económicas que las previstas en el respectivo presupuesto, de manera que otro tipo de obligaciones económicas diferentes a las en él recogidas no podrían, en principio, exigirse al ente público en cuestión.

De ahí la necesidad de establecer una relación de aseguramiento de los derechos humanos, en cuanto derechos fundamentales⁶³⁹, a partir de los parámetros establecidos en la propia norma constitucional. En el caso nuestro, la característica de la Carta Fundamental vigente está marcada por el acento social, producto del movimiento revolucionario de 1910 y el Constituyente de 1916-17, además de la interpretación integral de la norma constitucional y de convencionalidad, de acuerdo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, señalados todos en el artículo 1° de nuestro texto fundamental, que se irradian en nuestro ordenamiento jurídico desde la importante reforma constitucional de 2011⁶⁴⁰. Los diversos derechos sociales, que encontramos referidos como derechos fundamentales en nuestro ordenamiento constitucional, son los siguientes:

- Educación (párrafo 7, artículo 3o.).
- Alimentación (párrafo 3, artículo 4o.).
- Salud (párrafo 4, artículo 4o.) la ley definirá las bases y modalidades, conforme establece la fracción XVI del artículo 73.
- Agua (párrafo 4, artículo 4o.).
- Vivienda (párrafo 7, artículo 4o.).

⁶³⁹ Esto es, de los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento positivo, sobre todo constitucional.

⁶⁴⁰ *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 10 de junio de 2011, pp. 2 a 5.

- Seguridad social (artículos 4o.; 27, fracción III; 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i, y 73, fracción XXIX.T).
- Trabajo (párrafos 1 y 2 del artículo 5o. y 123, fracciones I y II).
- Medioambiente sano (párrafo 5, artículo 4o.).

Tales derechos generan diversas obligaciones al Estado mexicano, tal y como ha referido la Primera Sala de la SCJN en una Tesis Aislada de septiembre de 2017⁶⁴¹:

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBERES QUE GENERAN AL ESTADO.

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como diversos tratados internacionales en la materia, han establecido que los derechos económicos, sociales y culturales generan tres tipos de deberes para el Estado: 1) proteger el núcleo esencial del derecho; 2) realizar progresivamente el alcance del derecho; y, 3) no adoptar injustificadamente medidas regresivas.

Podemos observar un claro deber de protección, en cuanto *acción positiva* por parte del Estado mexicano, para su cumplimiento, inferencia también realizada por la Segunda Sala de la SCJN en la siguiente Tesis Aislada⁶⁴²:

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ALCANCES DE SU PROTECCIÓN.

Si bien es común considerar erróneamente que los derechos económicos, sociales y culturales exigen que los Estados proporcionen gratuitamente los servicios necesarios para su ejercicio; sin embargo, el reconocimiento de estos derechos, no implica necesariamente que su cumplimiento se dé en términos absolutos, sino que admite matices necesarios en atención a la capacidad de cumplimiento por parte del Estado. De esa forma, los Estados cumplen la obligación de garantizar el núcleo esencial de los derechos económicos, sociales y culturales al establecer y fomentar las condiciones necesarias que permitan su ejercicio, sin que estén obligados a proporcionarlos de forma directa o gratuita. Lo anterior es así, pues se espera que las personas puedan satisfacer sus propias necesidades a través de su esfuerzo y trabajo.

⁶⁴¹ Tesis: 1a. CXXII/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, Tomo I, septiembre de 2017, p. 218.

⁶⁴² Tesis: 2a. XCIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, p. 841.

Y existe, además, el deber primordial del Estado mexicano, de cumplir con lo que se conoce como “núcleo esencial”, establecido en esta Tesis Aislada de la Primera Sala de la SCJN⁶⁴³:

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBER DE PROTEGER DE MANERA INMEDIATA SU NÚCLEO ESENCIAL.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos sociales atribuyen un deber incondicional de proteger su núcleo esencial. Así, dichos derechos imponen un deber de resultado, esto es, el Estado mexicano tiene el deber de garantizar de manera inmediata la protección del núcleo esencial de los derechos sociales. Esta obligación se justifica porque existen violaciones tan graves a los derechos sociales que no sólo impiden a las personas gozar de otros derechos, sino que atacan directamente su dignidad, luego se entiende que se viola el núcleo esencial de los derechos sociales cuando la afectación a éstos, atenta la dignidad de las personas. Por tanto, los tribunales, en cada caso, deberán valorar si la afectación a un derecho social es de tal gravedad que vulnera la dignidad de las personas y de ser así, deberán declarar que se viola el núcleo esencial de ese derecho y ordenar su inmediata protección.

Esto implica una necesidad de prestación económica por parte del Estado para el cumplimiento de la exigibilidad de tales derechos, que, como vemos, tienen exactamente el mismo nivel de justiciabilidad de los llamados derechos civiles y políticos. Dicha exigibilidad implica obligación para nuestro país, a la luz de lo señalado en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, del que México es Estado parte), que indica que

[...] cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Es decir, la ausencia de medios económicos podría llevar a una negación del Derecho social respectivo.

⁶⁴³ Tesis: 1a. CXXIV/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, Tomo I, septiembre de 2017, p. 217.

Por tanto, se deben considerar aquellas implicaciones presupuestarias de los derechos sociales de prestación, en la medida de que su vulneración puede provenir precisamente de ausencias de dotaciones presupuestarias (o de dotaciones insuficientes), así como de ejecuciones presupuestarias que no tengan en cuenta criterios redistributivos o de solidaridad.

Desde la perspectiva del Derecho Tributario y del Derecho Presupuestario, existen dos perspectivas de actuación en relación con los derechos fundamentales⁶⁴⁴:

- Por un lado, es obligación del Estado el establecer sus tributos, para recaudar el dinero necesario para hacer frente a los gastos públicos, sin dejar de considerar el contenido de los derechos fundamentales ya citados. Para ello, se debe tomar en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes, de modo que quien no cuente con suficientes recursos para cubrir las necesidades básicas no debería ser obligado a allegar fondos a las arcas públicas, sobre todo en lo que respecta a los impuestos directos y especialmente en el ámbito del impuesto sobre la renta, lo que suele conllevar el establecimiento de un “mínimo vital”⁶⁴⁵ exento de tributación.

De esta manera, la mayoría de las constituciones iberoamericanas contemplan exigencias de justicia tributaria, de una forma u otra, en el sentido antes expuesto: es el caso de España, en su artículo 31.1 (*“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en*

⁶⁴⁴ Lucas Durán, Manuel, voz “Gasto público”, en *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, ob. cit., Nota 614, p. 325.

⁶⁴⁵ Entendido éste como “ciertas condiciones básicas, indispensables para la supervivencia de las personas, las cuales están respaldadas en los derechos humanos que las reconocen. De esta forma, el concepto de mínimo vital conlleva la garantía de los derechos de alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo y a la seguridad social”. Silva Meza, Juan, “Derecho al mínimo vital: su contenido y relevancia”, en Cervantes Alcaide, Magdalena, et. al. (coords.), *¿Hay Justicia para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 2014, pp. 218 y 219.

*los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio*⁶⁴⁶); Argentina, en su artículo 4 (“*El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con [...] las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General*”); Brasil, en su artículo 150.2 (“*Sin perjuicio de otras garantías aseguradas al contribuyente, está prohibido a la unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios: [...] dispensar un tratamiento desigual entre contribuyentes que se encontrasen en situación equivalente, prohibiéndose cualquier distinción por razón de ocupación profesional o función por ellos ejercida, independientemente de la denominación jurídica de los rendimientos, títulos o derechos*”); Chile, artículo 19 (“*La Constitución asegura a todas las personas: [...] 20. La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas*”); Colombia, artículo 363 (“*El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad*”); Ecuador, en su artículo 300 (“*El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos*”); y Perú, artículo 74 (haciendo expresa mención en este país a que “*El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar (...) los derechos fundamentales de la persona*”).

Además, para lograr la justicia tributaria, se plantea que el sistema fiscal debiera tomar en consideración que, en relación con determinados gastos de las economías privadas estrictamente relacionados con los derechos económicos previstos constitucionalmente (como vivienda, alimentación, educación, salud, etc.), la configuración de los diversos

⁶⁴⁶ Agrega: “2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”.

tributos y, particularmente, impuestos, podrían declarar la exención de tales pagos (o reducir los tipos impositivos de los mismos), en el ámbito de la imposición indirecta⁶⁴⁷, pues no gravan en plenitud sino manifestaciones de riqueza mínima en cuanto que permiten cubrir las necesidades básicas del individuo; ello es evidente si se considera que hasta quienes se dedican a pedir limosna por extrema pobreza deben adquirir comida y, consecuentemente, pagar tributos por ello. Por otro lado, los tributos deben examinar, en su caso, la oportunidad de beneficios fiscales en el ámbito de la imposición directa para tales casos (por ejemplo, deducciones por adquisición o alquiler de vivienda habitual)⁶⁴⁸.

- Y en la perspectiva de los gastos públicos del Estado y sus subdivisiones políticas, establecida con relación a los presupuestos generales aprobados para cada ejercicio, se plantea que se debe indicar que existe la posibilidad de que éstos podrían ser declarados contrarios a Derecho (inconstitucionales si tienen rango de ley), o bien podría acudir ante los tribunales para que éstos reconozcan el derecho de prestación económica a cargo de la Administración y a favor de una determinada persona, lo cual implicaría la obligación de entregar un crédito presupuestario que dé cobertura a la obligación económica declarada, para que ella pueda hacerse efectiva⁶⁴⁹.

4.2. Eficiencia y justicia social.

Lo expuesto en el punto anterior no es acorde con la eficiencia que busca el neoliberalismo respecto del gasto público, sobre todo en gasto social que debe reducirse por estimar, conforme a sus postulados, que es

⁶⁴⁷ Por ejemplo, en exenciones y tipos reducidos previstos para las prestaciones sanitarias, adquisición de alimentos, vivienda, etc.

⁶⁴⁸ Lucas Durán, Manuel, voz “Gasto público”, op. cit., Nota 644, p. 326.

⁶⁴⁹ Ídem.

improductivo. Por eso, conviene colocar a la eficiencia -en la postura neoliberal- frente a lo que es la justicia social. De inicio, veremos las tendencias imperantes al respecto, tanto dentro de las economías de mercado, como dentro de las economías mixtas o de bienestar.

En cuanto a la eficiencia, esta implica atender los costos para alcanzar determinados resultados. En el planteamiento de las últimas décadas de políticas neoliberales, la eficiencia se ha relacionado en estrictos términos empresariales (costo/beneficio), y no en cuanto a resultados relacionados con la justicia social.

Normalmente, se ha relacionado a la justicia, por lo menos desde la época romana, como *“la firme y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo”*⁶⁵⁰. Esto da paso a la vieja dualidad entre justicia conmutativa y justicia distributiva. Como señaló Gustav Radbruch,

La justicia conmutativa representa la igualdad absoluta entre una prestación y una contraprestación, por ejemplo, entre la mercancía y el precio, entre el daño y la reparación, entre la culpa y la pena. La justicia distributiva preconiza la igualdad proporcional en el trato dado a diferentes personas, por ejemplo, el reparto entre ellas de los tributos fiscales con arreglo a su capacidad de tributación, su promoción en torno a su antigüedad y con sus méritos. La justicia conmutativa presupone la existencia jurídicamente equiparada entre sí; la justicia distributiva, por el contrario, presupone tres personas, cuando menos: una persona colocada en un plano superior y que impone cargas o confiere beneficios a dos o más subordinadas a ella.⁶⁵¹

A este respecto, haremos un alcance relacionado con la justicia social. Para el español José Castán Tobeñas, *“la justicia social constituye una aplicación de la idea de justicia propia de nuestro tiempo, traída por las exigencias de la vida actual, económica o social y también espiritual, y que difiere*

⁶⁵⁰ “Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum unicuique tribuendi”, *Institutas*, I.1, en Triboniano, Teófilo y Doroteo (comps.), *Instituciones del Emperador Justiniano*, México, Ediciones Coyoacán, 2011, p. 10.

⁶⁵¹ Radbruch, Gustav, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, 5a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 31 y 32.

*fundamentalmente de la aplicación que en siglos pasados se hacía del concepto de la justicia y de las clases de ella*⁶⁵².

Hay que aclarar que existen, en la actualidad, dos grandes concepciones de la justicia social: la igualdad de posiciones o lugares y la igualdad de oportunidades. Su meta es idéntica: las dos buscan reducir la tensión fundamental que existe en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad de todos los individuos y las inequidades sociales nacidas de las tradiciones y de la competencia de los intereses en pugna. En ambos casos, implica reducir algunas inequidades, para volverlas si no justas, al menos aceptables. Y, sin embargo, esas dos concepciones difieren profundamente y se enfrentan, más allá de que ese antagonismo sea a menudo disimulado por la generosidad de los principios que las inspiran y por la imprecisión del vocabulario en que se expresan⁶⁵³.

La primera de estas concepciones se centra en los lugares que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de posiciones ocupadas por los individuos, sean mujeres u hombres, más o menos educados, blancos o negros, jóvenes o ancianos, etc. Esta representación de la justicia social busca reducir las desigualdades de los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a los servicios, de la seguridad, que se ven asociadas a las diferentes posiciones sociales que ocupan los individuos, altamente dispares en términos de sus calificaciones, de su edad, de su talento, etc.

La igualdad de las posiciones busca entonces hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de las otras, a costa de que entonces la movilidad social de los individuos no sea

⁶⁵² Castán Tobeñas, José, *“La idea de justicia social”*, Discurso en la solemne apertura de los Tribunales celebrada el 15 de septiembre de 1966, p. 61.

⁶⁵³ Dubet, François, *Repensar la Justicia Social*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011, p. 11.

ya una prioridad. Para decirlo en pocas palabras, se trata menos que prometer a los hijos de los obreros que tendrán las mismas oportunidades de ser ejecutivos que los propios hijos de los ejecutivos, que de reducir la brecha de las condiciones de vida y de trabajo entre obreros y ejecutivos. Se trata menos de permitir a las mujeres gozar de una paridad en los empleos actualmente dominados por los hombres, que de lograr que los empleos ocupados por las mujeres y por los hombres sean lo más iguales posible⁶⁵⁴.

La segunda concepción de la justicia, mayoritaria hoy en día, se centra en la igualdad de oportunidades: consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. Quiere menos reducir la inequidad entre las diferentes posiciones sociales que luchar contra las discriminaciones que perturbarían una competencia al término de la cual los individuos, iguales en el punto de partida, ocuparían posiciones jerarquizadas, caso en el cual las inequidades son justas, pues las posiciones están abiertas a todos.

Con la igualdad de oportunidades, la definición de las inequidades sociales cambia sensiblemente en relación con un modelo de posiciones: aquellas son menos desigualdades de posición que obstáculos que se oponen al desarrollo de una competencia equitativa. En este caso, el ideal es el de una sociedad en la cual cada generación debería ser redistribuida equitativamente en todas las posiciones sociales en función de los proyectos y de los méritos de cada uno. En este modelo, la justicia ordena que los hijos de los sectores más pobres tengan el mismo derecho a convertirse en ejecutivos que los propios hijos de los ejecutivos, sin poner en cuestión la brecha que existe entre las posiciones de los sectores sociales marginados y de los ejecutivos.

⁶⁵⁴ Idem.

Del mismo modo, el modelo de las oportunidades implica la paridad de la presencia de las mujeres en todos los peldaños de la sociedad, sin que por ello se vea transformada la escala de las actividades profesionales y de los ingresos. Esta figura de la justicia social obliga también a tener en cuenta eso que se llama la “diversidad” étnica y cultural, con el fin de que se encuentre representada en todos los niveles de la sociedad⁶⁵⁵.

4.2.1. Tendencia imperante en las economías de mercado.

La economía de libre mercado, o estrictamente de mercado, parte por poner especial acento en el rol del mercado como eje esencial del desarrollo de un país. En este marco, uno de los procesos mayores ha operado desde las políticas emitidas por los grandes organismos económicos internacionales.

La economía de mercado deja de lado la necesidad de una finalidad en el Derecho, para adecuar la normativa jurídica como regulación específica y mínima de las reglas del mercado.

Para este esquema, toda posibilidad de justicia social está totalmente lejana a la redistribución de la riqueza vía justicia social; sólo la “igualdad en el punto de partida”. Tal como en la trampa de la igualdad formal, que parte de la ficción de que todas las personas son iguales, independiente de sus condiciones de bienestar o carencia económica (propia de la justicia conmutativa, como hemos referido más arriba), la pretendida “igualdad de inicio” que, de acuerdo con esta premisa, permitiría el posterior desarrollo de cada individuo en sus potencialidades; sin embargo, es obvio que, si el punto de partida es no igual, entonces el de “llegada” va a continuar, e incluso acentuar, estas diferencias.

⁶⁵⁵ *Ibidem*, pp. 11 y 12.

En el modelo de economía de mercado, el presupuesto se comprende mediante una constante pugna distributiva por alcanzar el mayor beneficio, con relación a los derechos sociales, y estos últimos se definen sólo en la medida que el Estado logre una eficiencia económica, atendiendo las demás necesidades “racionales” del mercado.

Para la economía de mercado, la creación de riqueza es la estrategia ideal contra la pobreza, y debe responder más a los intereses individuales de los habitantes que a las políticas de Estado y los intereses de la colectividad. Esta eventual estrategia de riqueza se debe definir, en este esquema, mediante la libre competencia, en que el Estado debe incidir únicamente a través de legislaciones antidumping o antimonopólicas⁶⁵⁶.

Otro de los puntos considerados por los defensores de la economía de mercado, está relacionado con una estrategia de estímulo fiscal a la inversión, y no al consumo o al trabajo; esto, mediante la disminución del impuesto a la renta⁶⁵⁷.

También se plantea en la economía de mercado a la privatización de las empresas estatales como eje de su direccionalidad. Esto, obviamente, implica reducir la posibilidad de inversión social desde el Estado, tendiente a mejorar las condiciones de vida del capital humano, que es el más importante de cada país, especialmente en casos de haber brechas significativas socialmente, que exigen la participación de políticas públicas (por tanto, intervención estatal) en la solución de estos problemas.

Desde inicios de la década de los ochenta del siglo pasado, algunos de los países más influyentes, especialmente los Estados Unidos, Alemania y el

⁶⁵⁶ Plazas Vega, Mauricio, *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Presupuestario*, Bogotá, Temis, 2010, p. 62.

⁶⁵⁷ *Ibidem*, p. 63.

Reino Unido, promovieron la reestructuración económica a partir de una postura en la que esta era considerada como un requisito previo para mejorar el bienestar social. Como resultado de dichas presiones, este ajuste estructural se transformó, hasta nuestros días, en un elemento central como condición para el otorgamiento de préstamos del Banco Mundial⁶⁵⁸.

Desde la crisis de la deuda de 1982, un grupo cada vez mayor de países en desarrollo, muy endeudados destinatarios de esas políticas, no tuvieron más alternativa que la de adoptar los Programas de Ajuste Estructural (PAE, en adelante), contrayendo préstamos que imponían condiciones económicas y políticas demasiado inflexibles. Estos PAE eran diseñados, de acuerdo con el Banco Mundial, para reestructurar las economías “mal ajustadas” de los países en desarrollo lo que, eventualmente, establecería las bases para eventuales futuras mejoras en el bienestar social⁶⁵⁹.

En los primeros años del ajuste, la condicionalidad más importante, previa a la aprobación de los PAE, exigía que el país receptor permitiera y estableciera medidas de “estabilización” promovidas por el FMI. Tales eran las llamadas “carta de intención” entre el FMI y el Estado contratante, estableciendo una vigilancia para evaluar su cumplimiento⁶⁶⁰.

Generalmente, la condicionalidad de la estabilización requería alcanzar metas de crecimiento impulsadas por el incremento de las exportaciones (sobre todo, en materia agrícola, perjudicando a la agricultura de subsistencia), recortar el gasto público principalmente social, limitar el endeudamiento, devaluar la moneda, privatizar organismos estatales y liberalizar la economía, entre otras medidas ya analizadas con anterioridad.

⁶⁵⁸ Gudynas, Eduardo y Buonomo, Mariela, *Integración y Comercio. Diccionario latinoamericano de términos y conceptos*, Montevideo, Coscoroba Ediciones, 2007, p. 18.

⁶⁵⁹ Spicker, Paul, Álvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, David (eds.), op. cit., Nota 606, p. 41.

⁶⁶⁰ Gudynas, Eduardo y Buonomo, Mariela, op. cit., Nota 658, p. 18.

Los resultados directos e indirectos de muchas de estas medidas afectaron negativamente, desde luego, a los pobres. Hacia mediados de la década de los años 80, ya había una creciente crítica al papel de los PAE. Estudios como el del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, en adelante), titulado “*Ajuste con rostro humano*”, reflejaban tal cuestionamiento, en un momento en que el Banco Mundial comenzaba a escuchar esas críticas.

Para 1990, el Banco Mundial publica el “*Informe sobre el Desarrollo Mundial*”, enfocándose nuevamente en el tema de la pobreza. En dicho informe, “se da cuenta” de las consecuencias negativas del ajuste sobre los pobres, al mismo tiempo que propone proyectos antipobreza, focalizados en la protección de los más pobres en el corto plazo, pero combinados con una política de reactivación económica para aumentar la producción y reducir de los costos de la mano de obra.

Durante los años noventa, muchas críticas iban señalando que la aplicación de los PAE no establecía ningún progreso en las metas de reducción de la pobreza, ni en la reactivación económica, ni tampoco una reducción significativa en la deuda externa de los países.

Para David Harvey, ...

... el Estado neoliberal debería favorecer unos fuertes derechos de propiedad privada individual, el imperio de la ley, y las instituciones del libre mercado y del libre comercio. Estos son los puntos de acuerdo considerados esenciales para garantizar las libertades individuales. El marco legal viene definido por obligaciones contractuales libremente negociadas entre sujetos jurídicos en el mercado. La inviolabilidad de los contratos y el derecho individual a la libertad de acción, de expresión y de elección deben ser protegidos. El Estado, pues, utiliza su monopolio de los medios de ejercicio de la violencia, para preservar estas libertades por encima de todo. Por ende, la libertad de los empresarios y de las corporaciones (contempladas por el sistema jurídico como personas) para operar dentro de este marco institucional de mercados libres y de libre comercio, es considerada un bien fundamental. La empresa privada y la iniciativa empresarial son tratadas como las llaves de la innovación y de la creación de riqueza. Los derechos de propiedad intelectual son protegidos (por ejemplo, a través de las patentes) de tal modo que

sirvan para estimular cambios tecnológicos. Los incrementos incesantes de la productividad deberían, pues, conferir niveles de vida más elevados para todo el mundo. Bajo la premisa de que «una ola fuerte eleva a todos los barcos», o la del «goteo o chorreo», la teoría neoliberal sostiene que el mejor modo de asegurar la eliminación de la pobreza (tanto a escala doméstica como mundial) es a través de los mercados libres y del libre comercio.⁶⁶¹

De este modo, y en particular en América Latina, se transita desde el Estado de compromiso a una economía neoliberal. El proceso inicial se da en el Chile posterior al golpe de Estado de 1973, viviendo la imposición más temprana y ortodoxa en 1975, en manos de los llamados *Chicago boys*⁶⁶².

El resto de los países latinoamericanos experimentó una transición menos lineal, la mayoría en contexto democrático; es el caso de Argentina, cuando la emblemática privatización de la petrolera local Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF, en adelante), en 1992, se realizó bajo el gobierno de Carlos Menem⁶⁶³.

La relación entre derechos humanos y economía de mercado se da entonces precisamente cuando se señala que ninguno de los dos requiere necesariamente del otro, con lo que se trata de dos realidades mutuamente independientes. En general, esta tesis de la independencia se sostiene cuando se considera que los derechos humanos no pertenecen al ámbito económico, de manera que podrían ser compatibles con cualquier régimen de ordenación de la economía (un ejemplo importante puede ser el de la Teoría de la justicia de Rawls, ya indicada).

⁶⁶¹ Harvey, David, op. cit., Nota 155, pp. 73 y 74.

⁶⁶² Se llamaba así a un grupo de economistas chilenos surgidos, y al alero, de la Universidad Católica de Chile, ligada a la derecha política y económica de ese país, que durante la década de los sesenta del siglo pasado realizó curso de posgrado en la estadounidense Universidad de Chicago, en donde entraron en contacto con la vertiente monetarista de Milton Friedman, para luego volver a Chile y aprovechar la coyuntura de la tiranía cívico-militar de ese país (1973-1990) para implementar el modelo económico neoliberal. Para más detalles, Cavallo C., Ascanio, Salazar S., Manuel y Sepúlveda P., Óscar, *La Historia Oculta del Régimen Militar. Chile 1973-1988*, ed. mexicana, México, Diana, 1990, especialmente pp. 81 a 90 y 353 a 364.

⁶⁶³ Ruiz, María Olga, “Globalización y cambios económicos-culturales en América Latina”, en *Curso de Educación Financiera*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2018, p. 4.

La tesis puede ser posible si se renuncia a incluir a los derechos sociales entre los derechos humanos, pero resulta altamente imposible y poco conveniente en caso contrario. Por eso, resulta llamativo el desinterés que muestra buena parte de la filosofía política contemporánea por la cuestión de la ordenación económica, porque se trata de una filosofía política centrada en los derechos y abierta a incluir entre ellos a los sociales. Igualmente, sorprende que el tratamiento público contemporáneo de ambas cuestiones (derechos y economía) lleve muy a menudo por caminos diferenciados; no es raro encontrar a quien afirma que la cuestión de los derechos es una cuestión de justicia y que la cuestión del mercado es una cuestión de eficiencia económica, dando a entender que se trata de cuestiones independientes entre sí.

La relación entre economía de mercado y los derechos humanos es excluyente, por cuanto se señala que una y otros son de realización incompatible: si se opta por la economía de mercado, hay que renunciar a los derechos (por lo menos en alguna medida importante); y, si se opta por los derechos, hay que renunciar a la economía de mercado (también, al menos, en alguna medida significativa).

De nuevo, los derechos sociales son una especie de aduana: si se consideran como derechos humanos, parece inevitable restringir el alcance de la economía de mercado, tal y como hemos expuesto previamente. Más allá de eso, la tesis de la mutua exclusión puede sostenerse con el argumento de que las relaciones sociales derivadas de la economía de mercado generan situaciones de dependencia y de superioridad (por ejemplo, a partir del trabajo asalariado y de la desigualdad de los recursos disponibles) que son incompatibles con la efectividad plena de los derechos humanos, porque éstos suponen precisamente la igual libertad (independencia) de todos los ciudadanos. Los que sostienen la tesis de la relación excluyente, podrían

encontrarse con el dilema de optar entre la justicia (si ésta exige los derechos humanos) y la eficiencia económica (si ésta exige el mercado libre).

Así, podemos concluir que los principios del neoliberalismo, ya analizados en el Capítulo I, no son los más adecuados para alcanzar la justicia social.

4.2.2. Tendencia imperante en las economías mixtas.

El Estado social significa la evolución del Estado liberal de Derecho que se instaura en Europa y Norteamérica a partir de las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Sin embargo, hay antecedentes claros en el siglo XVII: para 1601 ya se había promulgado en Inglaterra la *Poor Law*, norma jurídica que instituía un impuesto para ayuda a los pobres con un sistema de subsidios en dinero, pero fue un intento de eliminar más bien a los pobres que a la pobreza; cada comunidad, que debía proveer al mantenimiento de sus propios pobres, buscaba la manera de expulsarlos o de permitir la entrada al menor número posible.

El conocido como “Estado social de Derecho” no sólo reconoce los postulados básicos del Estado liberal, sino que también trata de hacerlos realidad, pues, aunque dicho modelo de Estado afirmaba la igualdad de derechos para todos los ciudadanos, en la práctica las diferencias sociales impedían a la mayoría de la población el disfrute efectivo de tales derechos⁶⁶⁴. Es lo que se intentó poner de manifiesto al enlazar los términos “Estado social y Estado de Derecho” en la expresión “Estado social de

⁶⁶⁴ Abendroth, W., Forsthoff, E. y Dohering, K., *El Estado Social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986; Carmona Cuenca, Encarna, *El Estado Social de Derecho en la Constitución*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2000; Díaz, Eliaz, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Taurus, 2011; García Pelayo, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1981; Lucas Verdú, Pablo, *Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho*, Salamanca, Salamanca, Acta Salmanticensia, 1955.

Derecho”, hecha por Herman Heller en 1929⁶⁶⁵; a partir de esta fusión, se trató de contraponer el Estado de Derecho liberal y meramente formalista, con un Estado de Derecho “material”, cuya finalidad era hacer realidad para todas las personas los postulados del Estado liberal de Derecho clásico.

Desde el siglo XIX, con el proceso de la segunda revolución industrial, se había manifestado duramente la denominada “cuestión social”: el conflicto entre la clase burguesa propietaria y las clases trabajadoras. Dicho problema va a ser abordado a partir de dos líneas de pensamiento político y social: por un lado, la solución de esta conflictividad dentro de un proceso revolucionario, propio del marxismo y del socialismo revolucionario en general; y, por otro lado, la que intenta hacer frente al problema mediante un proceso gradual en el tratamiento de la desigualdad y dependencia de las clases sociales desposeídas, a través de las necesarias reformas sociales susceptibles de generar una relativa homogeneidad entre las diferentes clases sociales.

Tal como indicó en su momento Karl Loewenstein, *“La tríada de las libertades humanas, que en el liberalismo clásico protegían la autodeterminación individual contra las intervenciones del Estado, sirvió, sobre todo, a los intereses de la clase media burguesa de la primera época del capitalismo”*⁶⁶⁶.

La segunda variante es la vía de acción del socialismo moderado (representada en Alemania por Ferdinand Lassalle y en Francia por Louis Blanc), además del pensamiento social-conservador, particularmente representado en Alemania por la obra de Lorenz von Stein⁶⁶⁷. Bajo esta

⁶⁶⁵ Heller, Herman, “¿Estado de Derecho o dictadura?”, *Escritos Políticos*, Madrid, Alianza, 1985, p. 51.

⁶⁶⁶ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1976, p. 398.

⁶⁶⁷ Von Stein, Lorenz, *Geschichte der sozialen Bewegung*, 3 vols., München, 1921, p. 256.

perspectiva moderada en el tratamiento de la cuestión social, se constituye el verdadero antecedente del concepto actual de Estado social. En ambas vertientes se mantiene la recepción del concepto hegeliano de Estado en tanto que realidad de la idea moral, así como el fundamento para una idea positiva de Estado⁶⁶⁸. Y aquí es donde esta tendencia se aparta del marxismo, que defiende la idea del Estado como estructura de poder garantizadora de la distribución social dada de la propiedad.

Este análisis teórico se da a través de tres ideas matrices⁶⁶⁹:

- Ser un derecho de grupos, y no de individuos: el individuo goza de sus beneficios, en la medida de su pertenencia a un grupo social; se trata de un derecho de un individuo situado o calificado grupalmente.
- Ser un derecho de desigualdades: es decir, pretende constituirse en instrumento de equiparación, igualación o comprensión.
- Hallarse ligado a una sociología, orientada a señalar cuáles son las reclamaciones sociales pertinentes, qué relaciones ligan a los distintos grupos sociales, cuáles son los grupos en desventaja, cuáles son las necesidades o aspiraciones de dichos grupos, etc.

Esta idea de realización de reformas sociales a través del Estado, no sólo se desarrollará en un nivel estrictamente teórico, sino que los Estados industrializados de la época van tomando conciencia de la necesidad de intervenir de forma efectiva en la vida económica y social; así, los Estados europeos van a dictar toda una serie de leyes de contenido social, desde las llamadas “Leyes de pobres” inglesas dictadas a partir de 1802 hasta las realizaciones sociales de la Alemania de Bismarck, que culminan en 1880

⁶⁶⁸ García Cotarelo, J., “Estado social” en González Encinar, José Juan (dir.), *Diccionario del Sistema Político Español*, Madrid, Akal, 1984, p. 125.

⁶⁶⁹ Flores, Marcello, Groppi, Tama y Pisillo Maseschi, Riccardo, *Diccionario de Derechos Humanos. Cultura de los derechos humanos en la era de la globalización*, México, FLACSO, 2009, pp. 93 y 94.

con el establecimiento de un sistema nacional de seguros sociales de carácter obligatorio para toda la nación alemana.

Esto llevaría a establecer una profusa legislación social cuyo punto cumbre es la plena realización de la labor del Constituyente queretano de 1917 que plasmó, por primera vez en a nivel mundial, una sistematización constitucional de los diversos derechos fundamentales de los que gozan las personas por el solo hecho de habitar en un Estado determinado, sobre todo en lo que refiere a los derechos sociales. Como en su momento indicó el Dr. Jorge Carpizo,

con estas garantías sociales [las incorporadas por el Constituyente de Querétaro] nunca se persiguió menoscabar las de carácter individual sino, al contrario, complementarlas, armonizarlas, para hacer realidad la igualdad, la libertad y la dignidad humanas.

Así nació el constitucionalismo social. La Constitución mexicana tuvo esta originalidad, que es desde entonces su sello distintivo.⁶⁷⁰

El impacto de la labor del Constituyente mexicano tuvo en el desarrollo de una nueva etapa del constitucionalismo a nivel comparado fue sin parangón. Baste dos opiniones de peso al respecto: para el clásico Maurice Duverger, “*la Constitución mexicana de 1917, con una legislación social avanzadísima sobre su tiempo y sobre la propia estructura nacional y con una ordenación socialista de la enseñanza*” (aunque soslaye el hecho que, a su juicio, no existían los profesionistas preparados para cumplir el espíritu de dicho constituyente)⁶⁷¹. Por su parte, y más recientemente, Gerardo Pisarello ha escrito que “*La Constitución de Querétaro, de 1917, fue pionera de lo que se conocería como constitucionalismo social (...) [y] permitió una cierta democratización de los espacios de toma de decisiones y del funcionamiento de la administración, y otorgó legitimidad a algunas*

⁶⁷⁰ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *op. cit.*, Nota 269, p. 13.

⁶⁷¹ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 5a. reimp. de la 6a. ed., Barcelona, Ariel, 1996, p. 582.

exigencias avanzadas en materia laboral o de distribución de la tierra”, aunque atenúe su juicio con el hecho que “Su aprobación no supuso cambios inmediatos en las relaciones de poder”⁶⁷².

En el período inmediato a la Carta Magna mexicana de 1917, se siguieron otros procesos de constitucionalización de lo social, específicamente con la *Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado de Rusia* y la *Constitución de Weimar* de 1918, así como la *Constitución de la Segunda República Española* de 1931. Con esto nace la segunda fase del Estado de Derecho, bajo el constitucionalismo contemporáneo, en que el Estado de Derecho se reconcibe a la luz de los principios, normas y valores de la Constitución, en lo que algunos denominan Estado de Derecho “material”. Para esta referencia, ya no bastan las condiciones procedimentales de respeto a la ley, reserva legal y control jurisdiccional. La Constitución configura los contenidos que debe tener la ley y los órganos con competencias de control de constitucionalidad puede, incluso, invalidar aquellas leyes que pugnen con las normas constitucionales⁶⁷³.

El Estado social se consolida en todo el ámbito político occidental desde el fin de la Segunda Posguerra Mundial. En el mundo anglosajón se utiliza el término equivalente *Welfare State* (Estado del bienestar) para designar al Estado, con una de sus principales finalidades el bienestar de sus ciudadanos. Y esta es la denominación que se emplea también en el ámbito de las ciencias económicas⁶⁷⁴.

⁶⁷² Pisarello, Gerardo, *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Trotta, 2014, pp. 49 a 51.

⁶⁷³ García Pino, Gonzalo y Contreras, Pablo, *Diccionario Constitucional Chileno*, Santiago de Chile, Tribunal Constitucional de Chile, 2015, p. 427.

⁶⁷⁴ Luhmann, Niklas, *Teoría Política en el Estado del Bienestar*, Alianza, Madrid, 1994, p. 80.

Pero, sería tras el período de la Segunda Guerra Mundial cuando se empieza a consolidar el proceso del *Welfare State*, el Estado de Bienestar, a partir del plan de William Beveridge en 1942 y las resoluciones de la OIT de 1944⁶⁷⁵, que se concreta con el proceso constituyente de, entre otros, la Constitución Política italiana y de Francia⁶⁷⁶ en 1946, la Ley Fundamental Alemana de 1949⁶⁷⁷, más tarde la Constitución española de 1978⁶⁷⁸, la colombiana de 1991, Polonia de 1997⁶⁷⁹, hasta los recientes procesos constituyentes de Venezuela (1999)⁶⁸⁰, Ecuador (2007)⁶⁸¹ y Bolivia (2008)⁶⁸², como los más característicos.

⁶⁷⁵ Carbonell, José, voz “Estado de Bienestar”, en Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., Nota 210, p. 228.

⁶⁷⁶ El artículo 2º de la Constitución francesa vigente señala que “Francia es una República indivisible, democrática, laica y social (...)” (subrayado es mío); aquí se rescatan disposiciones de los artículos 1º y 2º de la Constitución de 1946.

Por su parte, el carácter de “*democrática*” se adicionó en 1848, cuando se instauró el sufragio universal; esta idea había sido referida al adoptar la expresión del ex presidente estadounidense Abraham Lincoln como párrafo final del artículo 2º: “Su principio [de la República] es: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. A su vez, el carácter de ‘*social*’ viene de 1946; para los constituyentes de entonces se trataba de ir más allá de la democracia política y realizar la democracia económica y social. Vid. Bebbasch, Charles, y Jean-Marie Pontier, Jacques Bourdon y Jean Claude Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Económica, 1983, pp. 447 y ss.

⁶⁷⁷ El artículo 20, fracción I, de la Ley Fundamental Alemana indica: “La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social”.

⁶⁷⁸ El artículo 1º, inciso 1º, de la Constitución refiere que “España se constituye en un Estado social y democrático, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (subrayado es mío).

⁶⁷⁹ La Constitución polaca de 1997 sostiene, en su artículo 2º, que Polonia es “un Estado democrático de derecho que realiza los principios de la justicia social” (subrayado es mío).

⁶⁸⁰ La aún vigente Constitución venezolana de 1999 señala, en su artículo 2º, que “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho (...)”.

⁶⁸¹ El artículo 1º de la Codificación Constitucional ecuatoriana de 1998 señalaba que “El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural, y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada” (subrayado es mío). El texto constitucional vigente (2008) indica, a su vez, en el párrafo 1 de su artículo 1º, que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”.

Para más detalle, Trujillo, Julio César y Ramiro Ávila, “Los derechos en el proyecto de Constitución”, en Borja, Raúl (ed.), *Análisis Nueva Constitución*, Friedrich Ebert Stiftung-La Tendencia, Quito, 2008, pp. 68 y ss.; también Ávila Santamaría, Ramiro, *El Neoconstitucionalismo Andino*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2016, p. 124.

⁶⁸² El artículo 1º de la actual Constitución boliviana indica que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda

El Estado de Bienestar se caracterizaría por los siguientes elementos⁶⁸³:

- Constituirse a partir de un amplio pacto social, cuyos principales involucrados serían los trabajadores y las clases medias urbanas, incluyendo a los empresarios;
- Buscar atender las necesidades de los grandes sectores populares, principalmente a través de servicios de salud y educación;
- Cumple un papel estabilizador de la demanda interna muy importante, mediante el impulso del consumo gubernamental;
- Al renunciar las clases trabajadoras a los grandes conflictos no regulados, se garantiza la paz social;
- Existe un importante ámbito de libertades políticas, aunado a un extenso sistema democrático;
- Se posibilita un marco de crecimiento continuo, sostenido y equilibrado;
- Existe un sistema fiscal y “hacendario” redistributivo; y,
- Se constituye un sector público regulador, inspector y agente productor subsidiario, aunque en algunos casos se vuelve un productor primario muy extenso.

Sin embargo, desde la crisis económica de los años setenta del siglo XX, se comienza a hablar de la crisis del Estado social. Se argumentó que el Estado de nuestros días tiene que hacer frente a cada vez más demandas de la sociedad; las necesidades humanas son ilimitadas e ilimitadas son también las peticiones que en este sentido se hacen al Estado. Para hacer frente a estas demandas sociales, el Estado debe contar con medios materiales suficientes, lo cual supone la existencia de un producto social en constante aumento. Cuando la situación económica no permite asegurar este aumento

en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”. Lo subrayado es nuestro.

⁶⁸³ Carbonell, José, voz “Estado de Bienestar”, en Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., Nota 210, p. 229.

del producto social, el Estado no puede seguir garantizando el mismo nivel de prestaciones sociales.

Hay que aclarar que la implantación del Estado de bienestar, de economía mixta, no ha sido en un solo sentido. Así, la podemos identificar en tres claras manifestaciones⁶⁸⁴:

- Estado de bienestar liberal: este lo caracterizamos por la prestación de ayuda a quienes no cuentan con recursos; de esta forma, las transferencias universales tienen un ámbito reducido. Aquí, se pretende estimular a quienes tienen ingresos bajos, pero el Estado sigue estimulando al mercado, ya de forma pasiva (por la escasez de las transferencias que ofrece), ya de forma activa (por los subsidios a planes privados). Este modelo tiende a reducir al máximo el proceso “desmercantilizador”, limitando la cobertura de los derechos sociales, con lo que origina una estratificación entre la relativa igualdad de pobreza de los asistidos y el bienestar de la mayoría de la población, dejando al mercado su diferenciación. Así, es un Estado de bienestar más ligado con la economía de mercado. Ejemplos claros los tenemos en Estados Unidos, y en menor medida en Canadá y Alemania (sobre todo, con las administraciones más identificadas con la derecha).
- Estado de bienestar corporatista: en este modelo de *welfare state*, los beneficios otorgados por el Estado se dirigen hacia organizaciones sociales más consolidadas, dentro del contexto de economías desarrolladas, como son los sindicatos, las mutualidades, etc. Sin embargo, al ser los efectos redistributivos de estas políticas públicas demasiado marginales, dada su naturaleza subsidiaria, se consolida el estatus quo vigente. Algunos países que han aplicado este tipo de Estado de economía mixta son Francia, Italia y Austria.
- Estado de bienestar socialdemócrata: nos encontramos ante el ejemplo más relacionado con los fines de la economía mixta. En estos casos, el

⁶⁸⁴ Ibidem, pp. 230 y 231.

Estado de bienestar destaca su preocupación a ampliar la clase media, la universalización de las prestaciones y la desmercantilización previa de estas. Con ello, se pretende decididamente atacar la desigualdad, y, por ende, las diferencias entre las distintas clases sociales. A partir de la búsqueda de la universalización de las prestaciones, se preocupa por aumentar los servicios para cubrir las crecientes expectativas de las clases medias, más que establecer mínimos de renta básica. Así, prácticamente cualquier ciudadano está incluido dentro del sistema de protección y seguridad social. A diferencia del modelo anterior, en éste la intervención pública no es subsidiaria, y el fin último que persigue es alcanzar el grado más alto posible de independencia individual, para lo que presta especial interés a los grupos más vulnerables, principalmente a las mujeres, los niños y las personas de la tercera edad. Este es el esquema que persiguen países como Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Noruega y Suecia.

Aunque se sigue hablando de crisis del Estado social, este modelo de Estado se revela como imprescindible para garantizar la paz social y el crecimiento económico y se ha convertido en una exigencia irrenunciable en las democracias actuales⁶⁸⁵.

Y es que la relación de “posición de garante” de los derechos sociales, que implica al Estado de Bienestar, o social de Derecho, tiene una relación primordial, porque se traduce en lo que Helmut Ridder ha denominado como “*la referencia social de los derechos fundamentales*”⁶⁸⁶, dado que el término “derechos fundamentales” implican la positivación (sobre todo, desde el ámbito constitucional) de los derechos humanos.

⁶⁸⁵ Sotelo, Ignacio, *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta, 2010, pp. 371 y ss.

⁶⁸⁶ Ridder, Helmut, *Die soziale Ordnung des Grundgesetzes*, Westdeutscher, Opladen, 1975. Cit. en Carmona Cuenca, Encarna, voz “Estado social”, en *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, op. cit., Nota 614, p. 201.

El principio de Estado social tiene la finalidad de reformular la interpretación de los derechos fundamentales, a partir de las condiciones económicas reales en que se desenvuelven los ciudadanos, para que aquellos derechos formalmente señalados puedan convertirse en derechos materiales para toda la población.

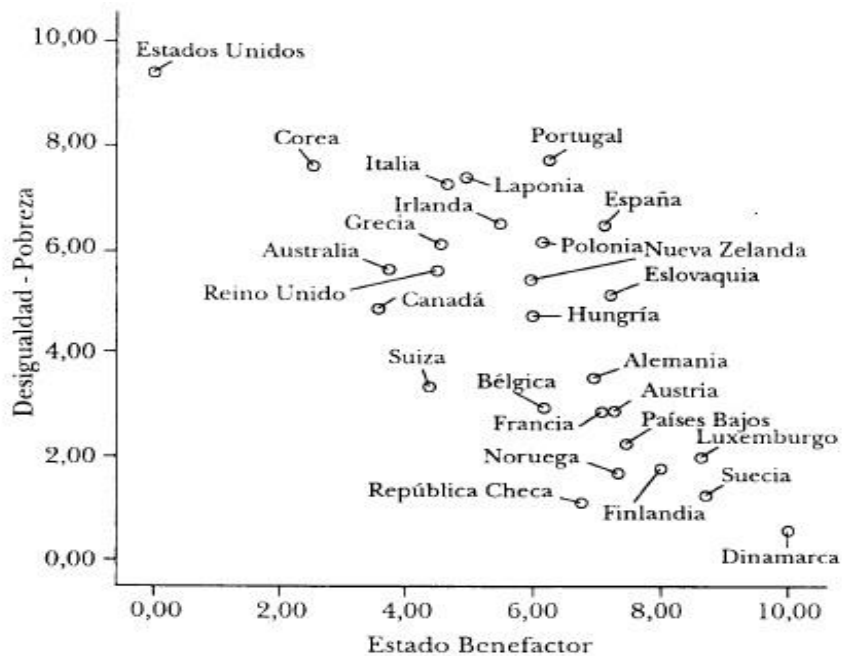
En segundo lugar, se pretende fortalecer otros derechos, considerando cuáles son los titulares reales de los mismos y cuál es su situación social. Estamos ante una serie de derechos configurados en el marco histórico del movimiento obrero, como medios de lucha de la parte tradicionalmente más débil de la relación laboral –el trabajador- y son los derechos de libertad sindical y de huelga, fundamentalmente.

La tercera incidencia que la socialidad del Estado produce en el sistema de derechos fundamentales se concreta en la interpretación de los mismos, en un sentido material, en particular, la que se refiere al principio de igualdad.

En cuarto lugar, la modificación más importante que el principio de Estado social produce en el sistema de derechos fundamentales propio del Estado liberal de Derecho es la inclusión de una serie de derechos económicos y sociales, entre los que se encuentran el derecho al trabajo, a la educación, a la protección de la salud, a un sistema de seguridad social que garantice un sistema de pensiones en caso de necesidad y a una vivienda digna y adecuada, entre otros. Aunque todos los derechos tienen una faceta de libertad o de defensa y una faceta prestacional, en estos derechos destaca su faceta prestacional. Requieren para su efectividad que los poderes públicos realicen una prestación a favor de los individuos que supone un costo económico importante.

Esta relación, de reconocer la importancia del Estado de economía mixta (o de bienestar socialdemócrata), como preferente al Estado de mercado, implica reconocer que el primero es mucho más eficaz para reducir, vía redistribución de la riqueza, la brecha de desigualdad. Veamos el siguiente gráfico:

Cuadro 29. Estado Benefactor e índice sintético de la inequidad-pobreza



Fuente: Dubet, François, *Repensar la Justicia Social*, Buenos Aires, ob. cit. Nota 653, p. 19.

Este índice sintético de pobreza combina las inequidades de los ingresos, representadas por la parte de la población considerada como pobre (en el eje de las ordenadas), y un índice de intervención del Estado Benefactor que liga la amplitud de la redistribución a la de la legislación que protege los salarios (en el de las abscisas). Estos dos índices están contruidos sobre una escala que va del 0 al 10. Por ejemplo, el índice de pobreza no significa que Estados Unidos sea diez veces más desigual que Dinamarca, sino que

el primero es el más desigual y el segundo, el menos desigual de los países analizados, como ya hemos esbozado en el Capítulo II de esta Tesis.

Así, podemos desprender que la correlación entre el poder del Estado Benefactor (o de economía mixta) y la igualdad social es muy fuerte. A la derecha del cuadro recién visto, podemos encontrar a los países socialdemócratas del norte de Europa; luego vienen los países del capitalismo “renano”, Alemania, Bélgica, Francia y los Países Bajos; finalmente, los países más liberales como Canadá, Corea, Gran Bretaña y sobre todo Estados Unidos, que combina fuertes inequidades y un Estado Benefactor poco activo. En este último caso, las políticas de reducción de gastos sociales, en especial de la seguridad social y de la protección de desempleados, han acentuado las inequidades, que son casi dos veces más elevadas que en Francia. Los ingresos del 10% de los más ricos son seis veces superiores a los del 10% más pobre; en Francia, la brecha era del orden de 6 antes de las tasas fiscales y cayó a 3,5 luego del juego de transferencias sociales. En el siglo XX, las inequidades sociales fueron reduciéndose regularmente con la aparición del impuesto sobre el ingreso, el aumento de derechos de sucesión y los diversos gravámenes a las empresas, aunque la tendencia actual sea considerablemente menor, incluso un retroceso⁶⁸⁷.

Estos postulados han sido consagrados en los diversos textos constitucionales latinoamericanos, a partir del modelo establecido por nuestra ya centenaria Carta Fundamental, así como desde el reforzamiento que implica el ámbito de protección de los derechos humanos en el sistema internacional y regional americano.

⁶⁸⁷ Dubet, François, op. cit., Nota 653, pp. 11 y 12.

4.2.3. Aplicación de la justicia social en el ámbito internacional de protección de los derechos humanos.

El fundamento de la codificación internacional los DESC es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Esta ha sido complementada, en 1966, por el PIDESC. En 2008, se estableció un Protocolo adicional facultativo respecto de los DESC⁶⁸⁸.

El PIDESC⁶⁸⁹ contiene derechos, obligaciones, compromisos y normas materiales en materia de los DESC. En particular, establece los siguientes derechos:

- Derecho al trabajo (en condiciones justas y favorables).
- Derecho a la protección social.
- Derecho a un nivel de vida adecuado.
- Derecho al más alto nivel posible de salud física y mental.
- Derecho a la educación.
- Derecho a la participar en la vida cultural.
- Derecho a gozar de los beneficios del progreso científico.

El Protocolo adicional facultativo⁶⁹⁰, por su parte, atribuye nuevas competencias al Comité de los DESC⁶⁹¹, para recibir y examinar comunicaciones (que se explican a continuación) conforme a lo dispuesto en el Protocolo. Asimismo, se establecen dos mecanismos nuevos para la mejor protección de los DESC:

⁶⁸⁸ Que México aún no suscribe como Estado parte.

⁶⁸⁹ Pacto disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>, consultado el 19 de octubre de 2019.

⁶⁹⁰ Protocolo disponible en: <https://bit.ly/2XyzAsM>, consultado el 19 de octubre de 2019.

⁶⁹¹ El Comité de los DESC ha sido establecido en 1985 para asumir las funciones de monitoreo otorgadas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en el Pacto sobre los DESC. Más información disponible en: <https://bit.ly/2OnZmeM>, consultado el 19 de octubre de 2019.

- Los individuos, grupos de personas u organizaciones que los representan pueden presentar “comunicaciones” al Comité por violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto. El Comité hace las investigaciones necesarias y emite un dictamen, junto con recomendaciones.
- El Comité puede hacer investigaciones en los Estados Partes, en caso de que reciba información fidedigna que da cuenta de violaciones graves o sistemáticas de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto.

4.2.4. Aplicación de la justicia social en el ámbito americano de protección de los derechos humanos.

En el caso del ámbito regional americano, el documento toral es el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador*, por haber sido aprobado en esta capital centroamericana), adoptado el 17 de noviembre de 1988, en el marco del 18° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, dentro del ámbito de atribuciones establecido por el artículo 77 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁶⁹², que permite la adopción de protocolos con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección otros derechos y libertades; entró en vigor el 16 de noviembre de 1999, una vez cumplido lo establecido en el artículo 21.3 del comentado Protocolo⁶⁹³.

⁶⁹² “Artículo 77 CADH: 1. De acuerdo con la facultad establecida en el artículo 31, cualquier Estado Parte y la Comisión podrán someter a la consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades.

2. Cada protocolo debe fijar las modalidades de su entrada en vigor, y se aplicará sólo entre los Estados Partes en el mismo”.

⁶⁹³ “El Protocolo entrará en vigor tan pronto como once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión.”

El Protocolo de San Salvador significa llevar a la práctica a los DESC en la órbita interamericana, por lo menos desde la obligación del control convencional. En efecto, constituye el instrumento complementario a la Convención Americana en derechos económicos, sociales y culturales. Tal como determina su artículo 1º, al ratificar este Protocolo, los Estados partes *“se comprometen a adoptar las medidas necesarias (...) hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”*.

El artículo 19 del Protocolo de San Salvador establece los medios de protección, incluida la posibilidad de presentar peticiones individuales por violaciones a los artículos 8a y 13 relativos al derecho a la libertad sindical y a la educación, respectivamente. El artículo 19 del Protocolo señala, además, que los Estados Partes se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto en ese artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA, en adelante), informes periódicos respecto de medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.

La concordancia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en los instrumentos de los sistemas de derechos humanos, se puede resumir en el siguiente cuadro, comparativo con el sistema regional europeo:

Cuadro 30. Tipos de justiciabilidad de los DESC en los sistemas regionales de derechos humanos

Derecho	SIDH ⁶⁹⁴		SEDH	
	CADH ⁶⁹⁵	PSS ⁶⁹⁶	CEDH ⁶⁹⁷	CSE ⁶⁹⁸
A la salud	Vía jurisprudencia	Art. 10	Vía jurisprudencia	Arts. 11-13
A la seguridad social	Vía jurisprudencia	Art. 9	Vía jurisprudencia	Art. 12
A la educación	Vía jurisprudencia	Art. 13	Art. 1 Protocolo 1	-----
Sindicales	Vía jurisprudencia	Art. 8	Vía jurisprudencia	Arts. 1-4
Al Trabajo y condiciones justas de trabajo	Vía jurisprudencia	Arts. 6 y 7	Vía jurisprudencia	Vía Jurisprud.
Al medioambiente sano	Vía jurisprudencia	Art. 11	Vía jurisprudencia	Arts. 11-12
A la alimentación	Vía jurisprudencia	Art. 12	Vía jurisprudencia	-----
A los beneficios culturales	Vía jurisprudencia	Art. 14	Vía jurisprudencia	Art. 30.a
A la vivienda	Vía jurisprudencia	----- ⁶⁹⁹	Vía jurisprudencia	Art. 31

Fuente: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, México, UNAM-OSIDH-CNDHDF, 2017, p. 235.

En cuanto a la exigibilidad de la justiciabilidad de los DESC ante el Sistema Interamericano, se ha indicado que ha sido mediante la denominada “exigibilidad indirecta” la más exitosa. Aquello implica el denunciar alguna violación de los DESC como un derecho reconocido directamente en la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH, en adelante); es decir, como un derecho civil y político⁷⁰⁰. Esto ha sido apoyado indirectamente por la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, en adelante), al enfatizar que existe una interdependencia

⁶⁹⁴ Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

⁶⁹⁵ Convención Americana de Derechos Humanos.

⁶⁹⁶ Protocolo de San Salvador.

⁶⁹⁷ Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁶⁹⁸ Carta Social Europea.

⁶⁹⁹ Derecho no reconocido en el Protocolo de San Salvador, pero sí en el artículo 34.k de la Carta de la OEA.

⁷⁰⁰ Urquilla, Carlos, *La justicia directa de los derechos económicos, sociales y culturales*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 196.

entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello⁷⁰¹.

Se ha dividido dicha estrategia en tres partes: respecto al derecho a la igualdad; respecto a los derechos a la protección judicial y a las garantías judiciales; y, respecto a los demás derechos de la CADH⁷⁰². En cuanto al derecho a la igualdad, implica el identificar si una prestación otorgada por el Estado que se relacione con un DESC ha sido otorgada de forma en que pueda ser identificada como discriminatoria⁷⁰³. En cuanto a los derechos a la protección judicial y a las garantías judiciales, las organizaciones no gubernamentales (ONG, en adelante) podrían entablar demanda de tutela de un DESC ante los órganos jurisdiccionales locales, si de dicho proceso resulta una resolución negativa sin motivación o con faltas al debido proceso, además de la resolución es positiva pero no se ejecuta, el caso podría ser presentado a la CIDH por violación al derecho a la tutela efectiva de los derechos (artículo 25 CADH) o del derecho al debido proceso (artículo

⁷⁰¹ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 101.

⁷⁰² Aunque Abramovich considera seis estrategias respectivas: protección de los DESC por la vía de la argumentación del principio de igualdad y la prohibición de discriminación; protección de los DESC por la vía de las garantías del debido proceso; protección de los DESC por la vía de la protección de derechos civiles y políticos; protección de los DESC por la vía de la protección de otros derechos económicos, sociales y culturales; protección de los DESC por la vía de las limitaciones que se encuentran en los derechos civiles y políticos; y, protección de los DESC por la vía del acceso a la información. Abramovich, Víctor, “Los derechos económicos, sociales y culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *Presente y futuro de los derechos humanos: ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, San José, IIDH, 1998, pp. 169 y ss.

⁷⁰³ Lo que se conoce como “trato diferenciado injustificado entre grupos comparables”. En este caso, los migrantes indocumentados son excluidos de los sistemas de salud por su condición migratoria, el caso podría presentarse ante la CIDH por violación al derecho a la igualdad (artículo 24) y la prohibición de discriminación (artículo 1) y no por derecho a la salud. El resultado sería la inclusión de estas personas en el sistema de salud, por tanto, la tutela de dicho derecho.

8 CADH)⁷⁰⁴. En cuanto a los demás derechos de la CADH, se presentan los DESC como parte del contenido de otros derechos de la CADH, así por ejemplo la salud como parte de la integridad personal; la educación, la vivienda, la alimentación como parte del derecho a la vida (digna).

Existen, así, derechos de carácter económico, social, cultural y ambiental, protegidos por “vía indirecta” a propósito de otros artículos, como es el caso siguiente:

- Derecho a la salud: artículos 4, 5, 7, 8, 9, 11, 17, 13 y 25 de la CADH, y 10 del Protocolo de San Salvador;
- Derecho a la seguridad social (pensiones): artículos 21, 24 y 25 de la CADH, y 9° del Protocolo de San Salvador;
- Derecho a la educación: artículos 4 y 19 de la CADH, y 13 del Protocolo de San Salvador;
- Derechos sindicales: artículo 16 de la CADH y 8 del Protocolo de San Salvador;
- Derecho al trabajo y condiciones justas y satisfactorias de trabajo: artículos 2, 6, 8, 9, 24 y 25 de la CADH, y 6 y 7 del Protocolo de San Salvador;
- Derecho al medioambiente sano: artículos 13, 21 y 23 de la CADH, y 11 del Protocolo de San Salvador;
- Derecho a la alimentación: artículos 4 y 5 de la CAHD, y 12 del Protocolo de San Salvador;
- Derecho a los beneficios de la cultura: artículos 4, 5, 11, 12, 13 y 21 de la CAHD, y 14 del Protocolo de San Salvador; y,
- Derecho a la vivienda: artículo 21 de la CAHD, y 34.k de la Carta de la OEA.

⁷⁰⁴ En el caso Albán Cornejo contra Ecuador, la Corte IDH encontró la violación de los artículos 8 y 25 de la CADH por la falta de tutela judicial ante las denuncias por deficiencia de prestación de servicios médicos, y aprovechó para desarrollar algunos estándares sobre el control que debe ejercer el Estado sobre quienes prestan servicios de salud.

4.2.5. Aplicación de la justicia social en el ámbito constitucional comparado.

El reconocimiento de los DESC lo podemos encontrar inserto en diversos textos constitucionales, tanto en el ámbito europeo como americano.

- Francia: el preámbulo de la Constitución de 1946⁷⁰⁵, el que es parte integral de la Constitución vigente de Francia, “*proclama, asimismo, por ser especialmente necesarios en nuestra época*” una serie de “*principios políticos, económicos y sociales*”. Se trata de los siguientes derechos y obligaciones (en resumen):
 - Derechos iguales para hombres y mujeres;
 - Derecho de asilo para personas perseguidas a causa de una acción a favor de la libertad;
 - Obligación de trabajar, derecho a recibir empleo, con ello el principio de no discriminación en el trabajo por origen, creencias y opiniones;
 - Derecho a la acción sindical, derecho a afiliación a un sindicato;
 - Derecho a huelga (dentro de lo que disponen las leyes);
 - Derecho a determinar las condiciones laborales y a gestionar las empresas, por los trabajadores, respectivamente sus representantes;
 - Derecho a hacer propiedad de la colectividad los bienes o empresas cuya explotación posea o adquiera el carácter de un servicio público nacional o de un monopolio;
 - Garantía por parte del Estado de las condiciones necesarias para los individuos y familias para su desarrollo;
 - Garantía, por parte del Estado, de la protección de la salud, de la seguridad material, del descanso y del ocio, en particular a los niños, las madres y los jubilados. Todo individuo que se encuentre

⁷⁰⁵ Preámbulo disponible en: <http://bcn.cl/1lk3k>, consultado el 20 de octubre de 2019.

incapacitado para trabajar⁷⁰⁶ tiene el derecho a obtener de la colectividad los medios de subsistencia necesarios;

- Garantía de la igualdad de acceso a la educación, la formación profesional y a la cultura. El Estado debe poner a disposición educación pública gratuita y laica a todos los niveles;
- La República se compromete a respetar las normas del derecho público internacional. No iniciara ninguna guerra con fines de conquista y nunca usara fuerza contra la libertad de algún pueblo;
- A condición de reciprocidad, Francia acepta las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y la defensa de la paz;
- La Unión francesa se compone de naciones y pueblos que ponen en común o coordinan sus recursos y sus esfuerzos para desarrollar sus respectivas civilizaciones, aumentar su bienestar y garantizar su seguridad (esto incluye los territorios ultramar).

Por su parte, el artículo 13 de la Constitución francesa vigente⁷⁰⁷ establece que una ley orgánica especial determinará los cargos, que, por su importancia para la garantía de los derechos y las libertades o la vida económica y social de la Nación, el poder de nombramiento del Presidente de la República se ejercerá, previo anuncio público de la comisión permanente competente de cada Cámara.

A su vez, el artículo 34 de la Constitución trata sobre las relaciones entre el parlamento y el gobierno, y define los asuntos que deberán ser regulados por ley. Respecto de los DESC, dispone lo siguiente:

- La Ley determinará los principios fundamentales de la educación y del derecho de trabajo y sindical, así como de la seguridad social.

⁷⁰⁶ Debido a su edad, su estado físico o mental o su situación económica.

⁷⁰⁷ Constitución disponible en: <https://bit.ly/2XAXvrw>, versión española en: <https://bit.ly/2QC2GpF>, consultado el 11 de mayo de 2019.

- Las Leyes del financiamiento de la seguridad social determinan las condiciones generales de su equilibrio financiero y fijan sus objetivos de gastos.

Finalmente, la Carta del medioambiente de 2004⁷⁰⁸, que forma parte de la Constitución, establece el derecho del ciudadano de vivir en un medio ambiente equilibrado y respetuoso a la salud.

- España: el texto constitucional español⁷⁰⁹, en su capítulo III (artículos 39 hasta 52), establece los principios rectores de la política social y económica. Estos se pueden resumir de la siguiente manera:
 - Protección económica social y jurídica de la familia, con énfasis particular en la protección de los hijos y de las madres. Se establece el deber de los padres de prestar asistencia de todo orden a sus hijos menores de edad (art. 39).
 - Promoción de condiciones favorables para el progreso social y económico. Esto incluye la distribución equitativa de la renta (personal y regional), una política de estabilidad económica y una política orientada al pleno empleo (art. 40).
 - Derechos de los trabajadores: Salud e higiene en el trabajo, descanso necesario (mediante limitación de la jornada laboral) y vacaciones. Además, se fomenta una política que garantice la formación y readaptación profesionales. Se vela especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y se apoya su regreso al país (art. 35, 40 y 42).
 - Mantención de un régimen público de Seguridad Social que garantiza la asistencia y prestaciones sociales suficientes (y gratuitas) ante situaciones de necesidad, en particular en caso de cesantía (art. 41).
 - Derecho de protección a la salud. Los poderes públicos organizan y tutelan la salud pública con las prestaciones y servicios necesarios.

⁷⁰⁸ Carta disponible en: http://www.cidce.org/pdf/Charte_ESPAGNOL.pdf, consultado el 13 de mayo de 2019.

⁷⁰⁹ Constitución disponible en: <https://bit.ly/345A1Np>, consultado el 13 de mayo de 2019.

Además, fomentan la educación sanitaria y física, y el uso adecuado del ocio (art. 43).

- Derecho al acceso a la cultura. Los poderes públicos promueven y tutelan el acceso a la cultura, la ciencia y la investigación científica y técnica (art. 44).
- Derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y deber de toda persona de conservarlo. Los poderes públicos deben velar por el uso racional de los recursos naturales y por la protección del medio ambiente. Quien causa daño al medio ambiente será castigado y tendrá que reparar el daño causado (art. 45).
- Los poderes públicos tienen el deber de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico español. Los atentados contra el patrimonio serán castigados (art. 46).
- Derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47).
- Derecho de participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48).
- Derecho de los discapacitados a una atención especializada, mediante una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración (art. 49).
- Derecho a suficiencia económica de las personas de la tercera edad, mediante pensiones adecuadas. Promoción del bienestar de las personas de tercera edad, con medidas adaptadas a sus necesidades específicas (art. 50).
- Protección del consumidor, de su seguridad, su salud y sus legítimos intereses económicos (art. 51).

El derecho a la educación, por su parte, está regulado en el artículo 27 de la Constitución, siendo parte de los “*derechos fundamentales y libertades públicas*”.

La clasificación distinta del derecho a la educación, por una parte, y el resto de los DESC por otra, tiene consecuencias concretas con respecto a su justiciabilidad. Así, el artículo 53 de la misma Constitución establece que la vulneración de los derechos fundamentales da derecho al amparo ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, “...ese derecho a la tutela judicial efectiva no se aplica en relación con los DESC, porque el párrafo tercero del artículo 53 se encarga de aceptar la discriminación entre los derechos al señalar que sólo se reconocen a título de carácter informador de la legislación y de la práctica judicial”⁷¹⁰. El párrafo mencionado dispone que “El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

- Alemania: en la Constitución alemana (*Grundgesetz*)⁷¹¹, se mencionan los siguientes DESC de manera explícita:
 - Protección de la familia (artículo 6): el matrimonio y la familia gozan de la protección especial del Estado. Las madres tienen el derecho de recibir protección y apoyo de la sociedad.
 - Derecho de elegir la profesión, el lugar de trabajo y el lugar de formación de manera libre (artículo 12): nadie puede ser obligado a ejercer un trabajo determinado, salvo si se trata de un deber de servicio público que es igual para todos los ciudadanos. El trabajo forzado solo es legítimo en caso de cumplir una pena de prisión otorgada por un juzgado.
 - Derecho al libre ejercicio del arte, de la ciencia, de la investigación y de la enseñanza, dentro de los límites de la Constitución (artículo 5).

⁷¹⁰ Molina, Gerardo, *Derechos económicos, sociales y culturales*, Bogotá, Universidad libre de Colombia, 2019, p. 11.

⁷¹¹ Constitución disponible en: <https://bit.ly/2OxU9RF>, consultado el 13 de mayo de 2019.

- Derecho de establecer institutos educativos privados, dentro de ciertos límites (artículo 7).
- Italia: el texto constitucional italiano⁷¹² establece, en su artículo 3, la obligación de la República de suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país⁷¹³.

Además, reconoce de manera explícita los siguientes DESC:

- Derecho al trabajo (artículo 4). Además, se establece la obligación de todo ciudadano de desempeñar, con arreglo a sus posibilidades y según su propia elección, una actividad o función que concurra al progreso material o espiritual de la sociedad.
- Derecho a la cultura (artículo 9), así como al arte y la ciencia (artículo 33). La República debe promover el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica. Además, debe salvaguardar el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación. La enseñanza del arte y la ciencia es libre.

Bajo el título “de las relaciones ético-sociales”, se reconocen los siguientes DESC:

- Protección de la familia (artículos 29 y 31). La República reconoce los derechos de la familia como sociedad natural basada en el matrimonio.
- Protección a los niños (artículo 30).
- Protección de la salud (artículo 32). Se considera un derecho fundamental del individuo e interés básico de la colectividad. El Estado garantiza asistencia gratuita a los indigentes.

⁷¹² Constitución disponible en: <https://bit.ly/2pWHNAS>, consultado el 10 de noviembre de 2018.

⁷¹³ Traducción disponible en: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>, consultado el 14 de agosto de 2019.

- Derecho a la educación (artículo 34).

Bajo el título “*de las relaciones económicas*” (artículos 35 a 47), se establece el derecho al trabajo (artículos 35 a 38), el derecho de afiliación a los sindicatos (artículos 39) y el derecho a huelga (artículo 40).

- Suecia: en el artículo 2 de la Constitución sueca⁷¹⁴, en su Capítulo 1 sobre los principios básicos de gobierno, se dispone que el bienestar personal, económico y cultural del individuo debe ser uno de los objetivos fundamentales de la actividad pública. En particular, las instituciones públicas deben garantizar el derecho al trabajo, a la vivienda y a la educación, y deben promover la seguridad y los servicios sociales, así como condiciones favorables para la salud. Además, deben velar por la protección de los niños y proteger la vida familiar y privada del individuo.

En el artículo 18, se establece el derecho a la educación y el derecho a la investigación (científica).

- Reino Unido: como se sabe, este país tiene una constitución no codificada. No existe una única normativa legal consolidada que recoja todos los principios y derechos fundamentales, como las constituciones de la mayoría de los otros países. La constitución se compone de varios cuerpos legales, convenciones, decisiones jurídicas y convenios internacionales⁷¹⁵. La posibilidad de comparación con las constituciones de otros países es, por ende, limitada.

Según el Comité de Derechos Humanos del parlamento británico⁷¹⁶, la protección explícita de los DESC en el sistema legal inglés es mínima; sin embargo, la sustancia material queda protegida. Por ejemplo, las legislaciones actuales sobre vivienda, salud, trabajo y el combate de la

⁷¹⁴ Disponible en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/se/se122en.pdf>, consultado el 11 de junio de 2019.

⁷¹⁵ UCL. *What is the UK Constitution?* Disponible en: <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/whatis/uk-constitution>, consultado el 11 de junio de 2019.

⁷¹⁶ Sitio web del Comité disponible en: <http://bcn.cl/1lk3n>, consultado el 12 de junio de 2019.

discriminación otorgan la responsabilidad para el cumplimiento de los DESC a los entes públicos, cuyas decisiones pueden ser apeladas en las cortes.

- Colombia: la Constitución colombiana⁷¹⁷ regula los DESC en su capítulo dos. Se trata de una normativa detallada y extensa, la que se puede resumir de la manera siguiente:
 - Protección integral de la familia (artículo 42). Esta se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. Se establece la igualdad de derechos de la pareja, así como de los hijos entre ellos. Se prohíbe la violencia en la familia.
 - Igualdad de derechos del hombre y de la mujer (artículo 43). Protección especial de la mujer durante el embarazo y después del parto, y de las mujeres cabezas de familia.
 - Derechos fundamentales de los niños (artículo 44). Estos prevalecen sobre los derechos de los demás. Obligación de la sociedad, de la familia y del Estado de asistir y proteger a los niños para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.
 - Derecho del adolescente a la protección y la formación integral (artículo 45).
 - Protección de las personas de la tercera edad (artículo 46). El Estado debe garantizar los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de necesidad.
 - Protección de los discapacitados, y prestación de la atención especializada que requieren (artículo 47).
 - Derecho irrenunciable a la Seguridad Social (artículo 48). Prohibición de destinar o utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. El Estado debe garantizar los derechos y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

⁷¹⁷ Constitución disponible en: <http://bcn.cl/1lk3o>, consultado el 12 de junio de 2019.

- Derecho a la salud (artículos 49 y 50). La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. El Estado debe organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. La posesión y el consumo de drogas están prohibidos. El Estado tiene que establecer medidas de prevención y rehabilitación. Los niños menores de un año desamparados tienen derecho a atención médica gratuita.
- Derecho a una vivienda digna (artículo 51).
- Derecho al deporte y a la recreación (artículo 52).
- Derecho al trabajo (artículo 53). Se establece una serie de principios mínimos fundamentales que deben tomarse en cuenta en la expedición del estatuto del trabajo (por ejemplo: igualdad de oportunidades, remuneración mínima, garantía de la seguridad social, derecho a capacitación, adiestramiento y descanso necesario, protección especial de los trabajadores menores de edad, etc.).
- Derecho de formación profesional y técnica para el trabajo (artículo 54).
- Derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales (artículo 55).
- Derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales (artículo 56).
- Estímulos legales para la cogestión de los trabajadores en las empresas (artículo 57).
- Derecho a la educación (artículo 67). La educación debe: transmitir el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; enseñar la práctica del trabajo y la recreación; contribuir al mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

- Derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos, derecho de los padres de escoger el tipo de educación para sus hijos menores, libertad de recibir educación religiosa o no. Derecho de los pueblos indígenas de recibir educación que respete y desarrolle su identidad cultural (artículo 68).
- Garantía de la autonomía universitaria (artículo 69).
- Derecho a la cultura (artículo 70). Promoción y fomento del acceso a la cultura, declaración de la cultura como fundamento de la nacionalidad. Fomento de la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación.
- Libertad de la búsqueda del conocimiento y la expresión artística (artículo 71).
- Protección del patrimonio cultural de la nación.
- Estados Unidos: la Constitución estadounidense contiene provisiones contra todo tipo de discriminación, sin embargo, no se encuentran normas sobre los DESC⁷¹⁸. Sin embargo, algunas constituciones estatales si regulan (al menos parcialmente) los DESC. Por ejemplo, el derecho a la educación forma parte de todas las constituciones estatales de los Estados Unidos⁷¹⁹. La jurisprudencia, por su parte, ha deducido los derechos a educación, trabajo y una vivienda adecuada del derecho a no discriminación⁷²⁰.

Lo anterior lo podemos resumir en el siguiente cuadro:

⁷¹⁸ Albisa, Cathy, *Legal Framework for Economic & Social Rights in the United States*, disponible en: <https://bit.ly/2OtnDQS>, consultado el 15 de junio de 2019.

⁷¹⁹ Idem.

⁷²⁰ Schultz, Jessica, *Economic and Social Rights in the United States: An Overview of the Domestic Legal Framework*. Disponible en: <https://bit.ly/2OtKE6i>, consultado el 15 de octubre de 2019.

Cuadro 31. Tipos de derechos (DESC) establecidos en las Constituciones de distintos países

Derecho	País							
	Francia	España	Alemania	Italia	Suecia	RU	Colombia	EU
Igualdad	√	√	√	√	√	√	√	√
Asilo	√				√			
Trabajo	√	√	√	√	√	√	√	√
Sociales	√	√	√	√	√	√	√	
Salud	√	√	√	√	√	√	√	
Educación	√	√	√	√	√		√	√
Cultura	√	√	√	√	√			
Paz	√							
Desarrollo	√	√	√	√				
Medioambiente	√	√						
Vivienda		√			√	√	√	√
Participación	√	√	√	√	√			
Consumidor		√					√	
Familia	√	√	√	√	√		√	
Tercera edad		√					√	
Niños/adolescentes		√		√	√		√	
Discapacitados							√	

Cuadro resumen de lo señalado en materia de DESC anteriormente en esta Tesis.

4.2.6. Influencia de la globalización y el neoliberalismo y su perspectiva a mediano plazo.

Desde la crisis financiera de 2008, la austeridad se ha convertido en una realidad para millones de personas. Este fenómeno (que se da cuando el gobierno trata de reducir el déficit en las finanzas públicas, generalmente para rebajar la deuda pública) suele significar recortes en los gastos del Estado, acompañados a veces de subidas de impuestos que con frecuencia afectan especialmente a las personas más pobres, al subir los precios de productos básicos, como los alimentos.

Así, podemos deducir que la austeridad es una cuestión de derechos humanos: termina afectando el acceso de las personas a la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y otros derechos económicos y sociales. Igualmente, propicia abusos contra los derechos civiles y políticos, como cuando los gobiernos responden de dura forma a las protestas y otras expresiones de molestia social, o cuando recortan servicios que afectan al acceso a la justicia, como la asistencia jurídica gratuita. Con demasiada

frecuencia, según ha referido Amnistía Internacional, en su más reciente Informe Anual⁷²¹,

los gobiernos hacen caso omiso de esos derechos y toman decisiones cuya mayor carga hacen recaer sobre quienes viven en la pobreza, al tiempo que ponen en peligro el bienestar de la sociedad en su conjunto. La austeridad es una cuestión de orden mundial. En 2017 se aplicaron medidas de austeridad generalizadas en países de todas las regiones del mundo, limitando sobre todo los derechos económicos y sociales de las personas.

En Europa, la ciudadanía se echó a las calles para protestar por los dañinos efectos de las medidas de austeridad en España, Grecia, Reino Unido y Serbia. En el caso de Reino Unido, investigaciones llevadas a cabo en Inglaterra relacionaron alrededor de 120.000 muertes con los recortes en la atención de la salud y los servicios sociales.

Esto ha tenido impactos realmente alarmantes. Aunque parezcan medidas lejanas a nuestro país y nuestra realidad, no es menor volver al señalado Informe Anual de Amnistía Internacional, para comprender cómo una política fiscal basada exclusivamente en los ajustes estructurales puede incidir en nuestra sociedad:

En el África subsahariana se han recortado los servicios sociales y los subsidios para personas en situación precaria, al tiempo que han aumentado los impuestos al consumo, como el impuesto sobre el valor añadido (IVA), lo que con frecuencia afecta especialmente a quienes viven en la pobreza. El Fondo Monetario Internacional (FMI) no ha dejado de “aconsejar” a países como Botsuana, Burundi, Mauricio, Mozambique, Namibia y Togo que sigan aplicando medidas de austeridad, a pesar de que en 2012 había reconocido que este tipo de enfoque no siempre estaba justificado y podía ir en detrimento del crecimiento económico necesario para sufragar servicios. En el norte de África, la respuesta del gobierno de Argelia a la caída de los precios del petróleo consistió en reducir enormemente el gasto en el presupuesto de 2017, a la vez que se aumentaba del 2% al 19% el IVA. Las políticas crediticias del FMI también impulsaron al gobierno egipcio a subir los precios de bienes y servicios esenciales.

En Brasil, la decisión sin precedentes, a finales de 2016, de imponer 20 años de limitación al gasto fiscal suscitó fuertes críticas tanto dentro como fuera del país. Condenando la medida, el relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos declaró que, por lógica, sería prácticamente inevitable que resultara imposible la realización progresiva de los derechos económicos y sociales. Las economías de Asia y Oceanía y Oriente Medio estaban igualmente atadas de pies y manos por las medidas de austeridad. Durante 2017 hubo recortes en el gasto público en Indonesia, Mongolia y Sri Lanka. Incluso los presupuestos de países ricos en recursos como Qatar y Arabia Saudí se redujeron en aplicación de medidas

⁷²¹ Informe 2017/18 Amnistía Internacional. *La situación de los derechos humanos en el mundo*, Madrid, Amnistía Internacional, 2018, p. 16.

destinadas a reducir el déficit público dando prioridad a la eficiencia económica sobre la protección social.⁷²²

No se trata de elementos que puedan sólo ser analizados a realidades de países que pudiesen encontrarse en una situación económica generalizada más deprimida. Se pronostica que, en los próximos tres años, la austeridad golpeará a más de dos tercios de los países del mundo, afectando a más de 6.000 millones de personas y destruyendo el 7% del producto interior bruto mundial. Se calcula que el coste humano se traduzca en la pérdida de empleo para millones de personas, 2,4 millones de ellas en países de bajos ingresos, con escasas perspectivas laborales alternativas⁷²³. Esto, a la luz de los altos índices de pobreza en nuestro país que hemos hecho referencia páginas más arriba, tiene una proyección de cálculos realmente preocupantes para nuestra propia realidad, si no tenemos en cuenta la necesidad de considerar una nueva forma de considerar nuestras políticas de Estado, hacia un fuerte contenido social.

Recordemos la lamentable tendencia que tiene América Latina en la actualidad, realidad de la que no podemos permanecer ajenos como país. Efectivamente, estamos situados en un subcontinente en el que todavía persisten enormes brechas en materia de incumplimiento de derechos sociales. A inicios de 2017,

imperaban en toda la región la discriminación, la inseguridad, la pobreza y los daños al medio ambiente. El incumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos también quedó patente en la amplia brecha de desigualdad —en la riqueza, el bienestar social y el acceso a la justicia—, sustentada por la corrupción y la falta de rendición de cuentas.⁷²⁴

⁷²² Ibidem, pp. 16 y 17.

⁷²³ Ibidem, p. 17.

⁷²⁴ Ibidem, p. 26.

4.2.7. Objetivos del Milenio y la Agenda 2030.

En septiembre de 2000, la ONU aprobó la Declaración del Milenio⁷²⁵, en la que comprometía a los países con una nueva alianza mundial (dentro del contexto post Guerra Fría), con la finalidad de reducir los niveles de extrema pobreza. Esto se pretendió con el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, en adelante), con perspectivas proyectadas hasta el año 2015⁷²⁶. Los ODM se establecieron con el objetivo de lograr ocho ejes fundamentales⁷²⁷:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Asegurar la enseñanza primaria universal;
- Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer;
- Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años;
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

En dicho lapso, se lograron una serie de resultados muy alentadores⁷²⁸:

- La cantidad de personas que vivían en extrema pobreza se redujo a más de la mitad, bajando de 1.900 millones en 1990 a 836 millones.
- La cantidad de niños en edad de recibir enseñanza primaria que no asistía a la escuela bajó a casi la mitad a nivel mundial, pasando de 100 millones en el año 2000 a cerca de 57 millones.
- La tasa de alfabetización de los jóvenes entre 15 y 24 años aumentó globalmente de 83% a 91% desde 1990.

⁷²⁵ *Declaración del Milenio*, A/RES/55/2, Asamblea General de la ONU, Quincuagésimo quinto periodo de sesiones, 13 de septiembre de 2000.

⁷²⁶ *Podemos erradicar la pobreza: Objetivos de desarrollo del milenio y más allá del 2015*, ONU, consultado en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>

⁷²⁷ *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*, Nueva York, ONU, 2016, pp. 4-7.

⁷²⁸ Ídem.

- En los últimos 20 años, las mujeres ganaron terreno en la representación parlamentaria en casi el 90% de los 174 países en los que se disponía de datos. Asimismo, el porcentaje de mujeres en el parlamento casi se duplicó en dicho periodo.
- La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años disminuyó a la mitad, reduciéndose de 90 a 43 muertes por cada 1.000 nacidos vivos entre 1990 y 2015.
- La tasa de mortalidad materna bajó en un 45% a nivel mundial.
- Más del 71% de los nacimientos en todo el mundo fueron atendidos hacia el 2014 por personal de salud capacitado, lo que significa un aumento del 59% desde 1990.
- Las nuevas infecciones con el virus de VIH disminuyeron un 40% aproximadamente entre 2000 y 2013.
- La tasa mundial de mortalidad por tuberculosis cayó en un 45% y la tasa de prevalencia en 41% entre 1990 y 2013.
- En todo el mundo, 147 países han cumplido con la meta del acceso a una fuente de agua potable, 95 países han alcanzado la meta de saneamiento y 77 países han cumplido ambas.

En América Latina, entre 1990 y 2008 el porcentaje de población en condición de extrema pobreza cayó del 22.5% al 13.7%, implicando una baja en el número de personas que viven en dicha situación, de 93 millones a 71 millones en 20 países latinoamericanos⁷²⁹.

Pese a lo anterior, estos avances se han dado de forma desigual a través de las regiones y los países, dejando enormes brechas. Así, millones de personas siguen viviendo en la pobreza y la extrema pobreza en el mundo y en nuestro continente, con particular afectación a aquellas personas que

⁷²⁹ *Objetivos de desarrollo del milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, ONU, 2010, p. 8.

sufren múltiples discriminaciones debido a su género, edad, discapacidad, etnia o ubicación geográfica.

Producto de lo anterior, y dada la necesidad de seguir impulsando la erradicación de la pobreza en el mundo y la satisfacción de derechos, se generó un proceso que culminó con la adopción de la nueva “Agenda 2030”. Ya que los ocho ODM fueron planteados sólo hasta el 2015, el cumplimiento de este plazo llevó a plantear nuevos objetivos que atendieran las necesidades pendientes y futuras del siguiente periodo. A esto obedece el surgimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en tanto estrategia para abordar los asuntos pendientes de los ODM, aunque expandiendo su campo de aplicación a las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental⁷³⁰.

Para el 01 de enero de 2016 se estableció el punto de partida de los ODS, que son de aplicación universal para los siguientes 15 años (hasta el 2030), con el fin primordial de que todos los países del mundo profundicen sus esfuerzos, y así terminar con la pobreza en todas sus formas, reduciendo las desigualdades, superando discriminaciones y protegiendo el medio ambiente⁷³¹.

La Agenda 2030 reconoce que las iniciativas que tiendan a terminar con la pobreza deben ir acompañadas de estrategias que favorezcan el crecimiento económico, así como abordar una serie de necesidades sociales, entre las que debemos señalar a la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, aunadas a la lucha contra el cambio climático y la promoción de la protección ambiental⁷³².

⁷³⁰ *Objetivos de desarrollo sostenible*, ONU, p. 1.

⁷³¹ *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015.

⁷³² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, consultado el 20 de agosto de 2019.

Los ODS reconocen como fundamental el que la dignidad humana sea principio rector, además del respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; en donde se respeten las etnias y la diversidad cultural, además de que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida.

Pese a que los ODS no forman parte del *hard law* internacional⁷³³, es de esperar que los distintos gobiernos los adopten en tanto metas oficiales, así como el adecuar sus marcos nacionales para lograr estos objetivos propuestos. Los Estados tienen la responsabilidad primordial del seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos, por lo que deberán recopilar datos de calidad, accesibles y oportunos. Las actividades regionales de seguimiento y examen se basarán en análisis llevados a cabo a nivel nacional y contribuirán al seguimiento y examen a nivel mundial⁷³⁴.

En estos diecisiete objetivos planteados, se señalaron metas específicas, cuya lectura debe hacerse integrada e indivisiblemente, no aisladas, completando, en total, 169 objetivos. De aquellos, la naturaleza de esta Tesis implica el referir a aquellos objetivos que guarden estricta relación con la eliminación de los índices de pobreza a nivel mundial, además de las metas que se han formulado para lograr la efectiva ejecución de cada uno:

- El ODS 1 es terminar con la pobreza en todas sus formas a nivel mundial. Dentro de las metas establecidas en este objetivo, se encuentran: poner en práctica sistemas y medidas apropiadas de protección social para todas las personas, incluidos niveles mínimos; garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular las personas

⁷³³ No son jurídicamente obligatorios.

⁷³⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>, consultado el 20 de agosto de 2019.

que viven en pobreza y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como el acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes; reducir la exposición de las personas que viven en pobreza y en situación de vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales; garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso a través de la mejora de la cooperación para el desarrollo, con el fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, y así poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones⁷³⁵.

- El ODS 2 pretende terminar con el hambre, alcanzar la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición, además de promover la agricultura sostenible. Para ello, se han establecido –entre otras- las siguientes metas: terminar con el hambre y asegurar el acceso de todas las personas, con particular atención a las personas que viven en pobreza y las personas en situaciones vulnerables (incluida la primera infancia y las mujeres embarazadas) a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año; implementar las medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados, así como el facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, especialmente respecto de las reservas de alimentos, con el fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos; corregir y prevenir aquellas restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, tomando medidas como la eliminación paralela de todas las formas de

⁷³⁵ *Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*, ONU, 2015, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>, consultado el 20 de agosto de 2019.

subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las formas de exportación con efectos equivalentes⁷³⁶.

- El ODS 8 se enfoca en impulsar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Para lo anterior, se han fijado diversas metas: la mantención del crecimiento económico per cápita, de acuerdo con las circunstancias nacionales y -especialmente- un crecimiento del PIB de al menos un 7% anual en los países menos adelantados; alcanzar niveles más elevados de productividad económica, a través de la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, poniendo el acento sobre aquellos sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra; estimular aquellas políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros⁷³⁷.
- Por último, el ODS 10, enfocado en reducir la desigualdad en y entre los países. Para esto, se han conformado diversas metas, como: garantizar la igualdad de oportunidades, así como la reducción de la desigualdad de los resultados, con énfasis en la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias, y promover de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto; establecer políticas, sobre todo fiscales, salariales y de protección social, así como el alcanzar, progresivamente, una mayor igualdad; impulsar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluyendo a la inversión extranjera directa

⁷³⁶ *Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*, ONU, <https://bit.ly/2rfDj1Z>, consultado el 25 de agosto de 2019.

⁷³⁷ *Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*, ONU, <https://bit.ly/331P4X1>, consultado el 25 de agosto de 2019.

para los Estados con mayores necesidades, en especial aquellos países menos adelantados, los países de África, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral⁷³⁸.

Este punto refuerza la necesidad de reconocer al Estado como actor necesario en la creación de políticas que coadyuven a lograr metas tendientes a disminuir la desigualdad. Como ha señalado la ONU, en este sentido, “[p]ara reducir la desigualdad dentro de los países habrá que ampliar el margen normativo y fiscal a nivel nacional de forma que cada país pueda establecer una combinación de políticas que beneficie a todos y, en particular, aumente los ingresos de las personas más desfavorecidas”⁷³⁹.

Para lo anterior, cada Estado, incluyendo a México, se obliga a planear una agenda de trabajo que vaya dirigida a dar cumplimiento a estos objetivos, de manera que para el 2030 se pueda cumplir con el objetivo fundamental de poner fin a la pobreza en todas sus formas⁷⁴⁰.

4.2.8. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

Para septiembre de 2017, el entonces CONEVAL emitió un informe intitulado *La pobreza en México*⁷⁴¹. Según este documento, podemos encontrar los siguientes preocupantes datos:

- El porcentaje de relación de la pobreza es mayor en los sectores rurales que en los centros urbanos:

⁷³⁸ *Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países*, ONU, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>, consultado el 25 de agosto de 2019.

⁷³⁹ *Crónica ONU*, Volumen LI, núm. 4 (abril), 2015, op. cit., Nota 638 disponible en <https://bit.ly/2ILReuA>, consultado el 17 de agosto de 2019.

⁷⁴⁰ *Agenda de Desarrollo Sostenible*, ONU, <https://bit.ly/2OvZCIJ>

⁷⁴¹ En el marco del Seminario Universitario de la Cuestión Social.

Cuadro 32. Población en pobreza según lugar de residencia

<i>Rural</i>				<i>Urbano</i>			
2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Pobreza moderada: 38.5	Pobreza moderada: 40.1	Pobreza moderada: 40.5	Pobreza moderada: 40.8	Pobreza moderada: 33.7	Pobreza moderada: 34.3	Pobreza moderada: 35.4	Pobreza moderada: 34.4
Pobreza extrema: 26.4	Pobreza extrema: 21.5	Pobreza extrema: 20.6	Pobreza extrema: 17.4	Pobreza extrema: 6.7	Pobreza extrema: 6.3	Pobreza extrema: 6.3	Pobreza extrema: 4.8
Total: 64.9	Total: 61.6	Total: 61.1	Total: 58.2	Total: 40.4	Total: 40.6	Total: 41.7	Total: 39.2

Fuente: *La pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2017, p. 3.

- Igualmente, existe diferencia, y enorme, referente a grupos de interés, si se trata de un hombre no indígena en zona urbana, a si es una mujer indígena en zona rural:

Cuadro 33. Población en pobreza según grupos de interés

<i>Rural</i>				<i>Urbano</i>			
2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Pobreza moderada: 31.9	Pobreza moderada: 37.4	Pobreza moderada: 35.7	Pobreza moderada: 40.1	Pobreza moderada: 33.0	Pobreza moderada: 33.2	Pobreza moderada: 34.7	Pobreza moderada: 33.2
Pobreza extrema: 54.5	Pobreza extrema: 46.7	Pobreza extrema: 48.0	Pobreza extrema: 45.0	Pobreza extrema: 6.0	Pobreza extrema: 5.6	Pobreza extrema: 5.4	Pobreza extrema: 4.1
Total: 86.4	Total: 84.1	Total: 83.7	Total: 85.1	Total: 39.0	Total: 38.8	Total: 40.1	Total: 37.3

Fuente: *La pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2017, p. 4.

- Podemos, igualmente, encontrar cifras comparativas de personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, con relación a los años 2008 y 2016:

Cuadro 34. Millones de personas según clasificación de pobreza o vulnerabilidad en México (2008-2016)

	2008	2016
Población total	111,571,143	122,636,694
Pobreza extrema	11,9 millones	9,4 millones
Pobreza moderada	37.6 millones	44.0 millones
Pobreza (% población total)	49,5 millones (44,3%)	53,4 millones (43,6%)
Personas en vulnerabilidad por carencia social	36,0 millones	32,9 millones

Fuente: *La pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2017, p. 6.

- También hay registro de la evolución de la pobreza, en materia de ingresos, en el lapso transcurrido entre 1992 y 2016:

Cuadro 35. Evolución de la pobreza en materia de ingresos (1992-2016)

Año	% pobreza de patrimonio	% población con ingreso inferior a la línea de bienestar
1992	53,1	---
1994	52,4	---
1996	69,0	---
1998	63,7	---
2000	53,6	---
2002	50,0	---
2004	47,2	---
2006	42,9	---
2008	47,8	49,0 ⁷⁴²
2010	51,1	52,0
2012	52,3	51,6
2014	53,2	53,2
2016	50,6	50,6

Fuente: *La pobreza en México*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2017, p. 3.

- Del mismo modo, hay disponible información con relación a la categorización pobreza/carencia, en 2008 y 2016⁷⁴³:

⁷⁴² La información tomada no hace relación comparativa entre la pobreza de patrimonio y la población con ingreso inferior a la línea de bienestar antes de 2008.

⁷⁴³ *La pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2017, p. 11.

Cuadro 36. Categorización pobreza/carencia, en 2008 y 2016

Año	% población no pobre y no vulnerable	% población con al menos una carencia	% población con al menos tres carencias	% población con ingreso inferior a la línea de bienestar	% población pobre o vulnerable
2008	20,9	85,4	34,3	54,7	90,7
2010	22,8	85,0	32,4	59,6	91,6
2012	23,2	86,9	28,1	60,6	94,0
2014	24,6	86,8	26,5	63,8	95,3
2016	27,8	86,3	27,8	62,0	94,9

Fuente: *La pobreza en México*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2017, p. 11.

4.3. Gasto público como principal instrumento de redistribución de la riqueza y justicia social.

Ya hemos visto en el párrafo IV.1.4 la importancia del gasto público social, en cuanto hay una relación estricta entre la realización de políticas públicas (vía la administración pública) y la mejora de la situación de los habitantes de cada país.

Esta obligación alcanza una magnitud mayor, cuando reconocemos que una mejor redistribución de la riqueza permite mejores condiciones de vida, vía el disfrute pleno de los derechos, humanos y fundamentales, con especial énfasis en los derechos sociales. Recordemos, para este efecto, lo señalado en el párrafo tercero del artículo 1° de nuestro vigente texto constitucional:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Además de señalarse, en el citado precepto, la señalada obligación que deben tener todas las autoridades respecto de los derechos fundamentales, se establecen los elementos de precisión, en cuanto principios, bajo los

cuales tales autoridades (en todos sus rangos) deben considerar para asegurar la efectividad de los derechos humanos. De los mencionados, nos parece de especial relevancia los referidos a la interdependencia, la indivisibilidad y la progresividad: los derechos humanos (aun cuando pasen a tener el estatus a fundamentales) son transversales y complementarios, su consagración normativo-jurídica debe tratar a ampliar el ejercicio y protección de los mismos.

Sin embargo, aún los derechos sociales tienden a ser vulnerados, impidiendo el completo desarrollo de cada uno de los habitantes de nuestro país, con especial incidencia en los sectores más vulnerables. Esto lo referimos a continuación, cuando retomamos el análisis de la pobreza para casos concretos, así como cuál ha sido la asimetría, en su resolución, en los proyectos de políticas públicas durante el último siglo, en México.

4.3.1. Acumulación vs necesidad de la distribución de la riqueza.

Uno de los temas más importantes en la actualidad, es aquel relacionados con las grandes desigualdades en el mundo.

Como ya vimos en el apartado IV.1.1 de este Capítulo, la pobreza es, en sí misma, un problema de derechos humanos urgente. Se trata, conjuntamente, de causa y consecuencia de violaciones de derechos humanos, además de condición que conduce a otras violaciones.

Peor es el caso de la extrema pobreza, que no sólo se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconectadas de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sino que las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e

igualdad⁷⁴⁴. La extrema pobreza es, al menos en parte, una situación creada, propiciada y perpetuada por acciones y omisiones de los Estados y otros agentes.

Los informes mundiales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, en adelante), nos relatan, año con año, sobre el aumento sostenido de las desigualdades entre ricos y pobres. Una de las imágenes más gráficas, en este sentido, es la llamada “gráfica de la copa de champán”, que muestra que el 20% más favorecido de la Humanidad posee cerca del 86% de toda la riqueza (en comparación con el 70% de 1970), mientras el 20% menos favorecido ha visto cómo su ya precaria Proción de la riqueza se ha reducido a apenas un 1%.

Regiones enteras se han quedado fuera del proceso globalizador neoliberal, entre ellas gran parte de África, grandes zonas de Asia y de América Latina, así como muchas zonas de los países supuestamente ricos y desarrollados.

En conjunto, el diferencial entre el Norte y Sur era de 2 a 1 en el siglo XVIII, aumentando a 30 a 1 en 1965, mientras a mediados de los '90 del siglo pasado llegaba a una proporción de 70 a 1⁷⁴⁵.

Veamos unas citas del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, en adelante), de 1997, al respecto:

En los años transcurridos del decenio de 1990 la desigualdad del ingreso ha aumentado mucho en los antiguos países socialistas de Europa Oriental y también en China.

⁷⁴⁴ OACNUDH, *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, Nueva York, ONU, 2016, p. 2.

⁷⁴⁵ George, Susan, “¿Globalización de los derechos?”, en AA.VV., *La Globalización de los Derechos Humanos*, Madrid, Ariel, 1997, p. 26.

Una pauta recurrente de los cambios de distribución durante el decenio de 1980 fue el incremento de la parte del ingreso de los ricos, que se vio casi siempre acompañado de una disminución de la parte del ingreso de la clase media. Para muchos países, esto supuso una intervención de las tendencias anteriores a 1980 (...).

Un segundo rasgo importante de estas pautas es el grado de sincronización en el calendario de los cambios de la distribución en países con estructuras y culturas económicas muy diferentes. Unos cambios sincronizados pueden considerarse una indicación de que las tendencias de la desigualdad del ingreso se ven cada vez más influidas por fuerzas comunes a todos los países, esto es, fuerzas que son de carácter mundial (...).

Este hecho [el aumento de la desigualdad, pese a que, en algunos casos, haya crecimiento económico] parece estar estrechamente relacionado con los grandes cambios en la política económica que han asignado mucha mayor importancia a las fuerzas del mercado.⁷⁴⁶

A nivel instrumental, existe bastante evidencia respecto del impacto que tiene la desigualdad, tanto respecto del crecimiento económico como en la reducción de la pobreza: una mayor desigualdad reduce los períodos de crecimiento económico, traba los ajustes que las economías deben realizar ante choques externos, además de estar asociada a una menor calidad y confianza en las instituciones. Los organismos multilaterales han reconocido categóricamente que la desigualdad se estructura como un problema necesario a abordar, tanto por razones sociales, como para asegurar la sostenibilidad del crecimiento económico⁷⁴⁷.

De la misma forma, la desigualdad merma las oportunidades de la población de menores ingresos, impidiéndoles superar su situación de pobreza. Evidencia reciente ha mostrado que una mayor desigualdad está asociada a menores oportunidades de movilidad social, pues restringe las posibilidades de la población de menores ingresos de invertir y acceder a una educación de calidad. A esto se suma que, aun cuando en los países de mayores ingresos el retorno a la inversión en educación no necesariamente es mayor,

⁷⁴⁶ Ídem.

⁷⁴⁷ *Comentarios al informe provisional "Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos" de la CIDH*, San José, Dejusticia, 2017, p. 2.

el gasto público en educación es más elevado y progresivo. Es así como, en sociedades más desiguales, los hijos de familias en situación de pobreza enfrentan mayores dificultades para acceder a una educación adecuada que les permita ascender socialmente. La desigualdad restringe las oportunidades para que las personas salgan de la situación de pobreza.

Veamos, a continuación, cuáles han sido las directrices tomadas por el Estado mexicano sobre este tópico, desde el período posrevolucionario de fines del siglo pasado a la actualidad.

4.3.2. Comportamiento del gasto público social de la post-revolución a la década de los sesentas.

Se ha indicado que, en nuestro país, la política social muestra tres etapas claramente definidas⁷⁴⁸: cada una se encuentra orientada por las políticas económicas dominantes en curso. En el lapso referido en este apartado (hasta la década del '70), responden las dos primeras etapas.

La etapa se contextualiza en el periodo posrevolucionario; la segunda, se suscita a partir de la década de los '40, y hasta los '70 del siglo pasado; mientras que la tercera se da durante los '80, con la llamada Reforma Política del Estado, producto del cambio de modelo económico surgido del proceso de economía abierta, así como de la reorientación de la Política Económica interna producto del ajuste estructural.

- La llamada etapa de la Política Social mexicana, podemos ubicarla desde el periodo posrevolucionario, dada la necesidad de adecuar la política con los contenidos establecidos por la Constitución Política de 1917, a partir de la cual se intenta hacer frente a las demandas sociales de la

⁷⁴⁸ Torres, Felipe y Rojas, Agustín, "Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos", en *Revista Problemas del Desarrollo*, 182 (46) (julio-septiembre), México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 2015, pp. 50 y ss.

Revolución mexicana. Con ello, el Estado se ve en la obligación de reconocer los derechos sociales, así como el de instaurar medidas para que tiendan a revertir las desigualdades y rezagos sociales que aquejaban al país, especialmente en el campo, así como generar los mecanismos de garantía de tales derechos.

En este lapso, la Política Social no se da de forma integral (como ocurriría en la experiencia europea), pues se buscaba hacer valer los derechos constitucionales más allá de su cobertura universal. Con todo, el solo hecho de dar un avance a partir del reconocimiento, en la carta fundamental, de derechos sociales básicos, implica un marcado avance en justicia social, y por tal convierte al texto constitucional en pieza clave para la conformación de un proyecto de desarrollo industrial nacional.

- La segunda etapa responde a la consolidación del llamado “modelo de industrialización por sustitución de importaciones”, que se da a partir de los años '40, y hasta finales de los años '70, del siglo XX. Si bien en la etapa previa buscó asegurar la provisión de los derechos sociales básicos, esta nueva fase se orientó a fortalecer la industrialización y el desarrollo tecnológico nacional. El impulso a un proyecto estratégico-nacional de crecimiento exigió la creación de instituciones que garantizaran el funcionamiento de redes corporativas y la distribución de los beneficios, pero que además operaran otros instrumentos de redistribución. En esencia, se buscaba brindar un marco institucional-redistributivo. Esta etapa coincide con la Segunda Guerra Mundial, la cual generó un incremento en la demanda de bienes de exportación, básicamente hacia el mercado norteamericano. Este incremento permitió al Estado mexicano generar un plan de inversión orientado a crear la infraestructura básica que exigía el proyecto de industrialización y desarrollo del mercado interno estimulado por los mayores ingresos fiscales procedentes del comercio. La bonanza logró afianzar el marco institucional para brindar los servicios sociales básicos a la población.

Debido a su connotación industrial concentrada, el proceso de crecimiento provocó desigualdades sectoriales, principalmente en el sector agrícola, que, si bien lograba generar excedentes para afianzar el desarrollo, posteriormente entró en rezago y crisis. Ello generó un éxodo masivo de campesinos hacia los centros urbanos, provocando grandes contrastes en el crecimiento de las ciudades. La década de los cincuenta obligó a una reorientación de la Política Económica y Social, para responder ahora a la problemática generada por el llamado “proceso de urbanización salvaje”, básicamente en los casos de la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

La transición de un patrón de asentamiento predominante rural hacia otro urbano generó cambios significativos en los estilos de vida, en las estructuras familiares y el consumo de los hogares, que desembocaron en una transformación de las necesidades sociales y en la alteración de los parámetros mínimos de bienestar. El Estado estableció lineamientos para atender las necesidades mediante la racionalización del gasto social.

En resumen, podemos establecer esquemáticamente las dos primeras etapas, en este lapso⁷⁴⁹:

- Primera etapa, (1910/1917-1940): período agrario-exportador/ posrevolucionario. Se singulariza por tratar de llevar a la práctica las medidas sociales establecidas en el texto constitucional de 1917, especialmente los originales 3° (educación), 4° (libertad de profesión), 6° (manifestación de ideas), 27 (propiedad social de la tierra) y 123 (trabajo). En este sentido, tiene como objetivo la satisfacción plena de las demandas sociales originadas en la Revolución mexicana: a saber, derecho a la educación, salud, vivienda, composición pluricultural, organización y desarrollo de la familia, satisfacción de necesidades

⁷⁴⁹ *Ibidem*, p. 51.

elementales, información garantizada por el Estado, trabajo digno, disfrute del agua y recursos del subsuelo.

- Segunda etapa (1940-1980): en este lapso, nos encontramos ante la implantación del llamado modelo de Industrialización por sustitución de importaciones (keynesiana). Este modelo se singulariza por la implantación del Estado de Bienestar, bajo una égida universalista e institucional-redistributiva, cuyo objetivo fue el coadyuvar al bienestar social y reducir las desigualdades sociales. Este lapso se caracteriza por instaurar instituciones y programas sociales universales y redistributivos: enfocados a la atención de diferentes problemáticas sectoriales en materia de educación, salud, salubridad y asistencia pública, vivienda, seguridad social y servicios sociales, consumo de productos de la Canasta Básica Alimentaria, inversión pública en desarrollo rural, marginación y desigualdad social, soberanía alimentaria.

Las principales instituciones y programas sociales originados durante esta etapa, se encuentran orientados a atender tales problemas, con especial énfasis en la redistribución, fueron el Instituto Mexicano del Seguro Social (creado en 1943), la Secretaría de Salubridad y Asistencia (1943), el Instituto Nacional de la Vivienda (1954), el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores (1959), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (1962-1999), el Programas de Inversiones Públicas en Desarrollo Rural (1973-1983), la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas (1977-1983), y el Programa Nacional Alimentario (1983).

El lapso 1940-1970 permitió a nuestro país crecer como mejor se recuerda en la historia económica de México, prolongado hasta inicios de los 80' (sólo

comparado, paradójicamente, con el decenio 1880-1890, durante el Porfiriismo)⁷⁵⁰. Esto lo podemos corroborar en el siguiente cuadro:

Cuadro 37. Indicadores del comportamiento de la economía en el periodo 1940-1969 (tasas de crecimiento anual)

Año	PIB	Ingreso per cápita	Productividad	Empleo	Salario urbano	Salario industrial
1940-1944	5.7	3.8	2.3	---	-3.5	---
1945-1949	4.5	1.6	1.1	---	-6.3	---
1950-1954	6.3	1.9	3.4	---	3.1	---
1955-1959	6.2	2.1	2.9	---	2.4	---
1960-1964	6.6	3.2	4.4	2.4	5.3	5.9
1965-1969	6.4	2.8	3.9	2.4	4.5	1.5

Fuente: Hernández Chávez, Alicia, México, *Una Breve Historia. Del mundo indígena al siglo xx*, op. cit., 431.

Esta bonanza económica permitió crear un círculo virtuoso entre el nuevo crecimiento económico intensivo (capital económico intensivo y social), demanda social de mayor y mejor educación, y cambios por sectores de la población. Producto de lo anterior, los registros censales indican que en el decenio comprendido de 1950 a 1960 aumentaron en 44.4% los profesionales y técnicos, en un 31.6% los oficinistas, y en un 13% los obreros y artesanos ocupados en la producción de bienes y servicios; por el contrario, disminuyeron en un 21.7% los jornaleros urbanos no calificados Hernándezy en un 8.6% la ocupación en el sector agrícola⁷⁵¹.

4.3.3. Comportamiento del gasto público en la década de los ochentas hasta 2018.

Observemos el siguiente cuadro:

⁷⁵⁰ Hernández Chávez, Alicia, México, *Una Breve Historia. Del mundo indígena al siglo xx*, op. cit., Nota 293, p. 431.

⁷⁵¹ *Ibidem*, pp. 423 a 433.

Cuadro 38. Gasto Social del Gobierno Federal (1980-2018)

Año	Medio Ambiente <small>752</small>	Vivienda	Salud	Educación	Protección Social	Total ⁷⁵³
1980	6,344	---	19,449	138,683	---	164,476
1981	9,215	---	22,344	173,042	---	204,601
1982	6,984	---	21,969	178,759	17,070	224,782
1983	5,510	---	15,758	126,510	10,087	157,865
1984	4,776	---	16,723	134,748	12,762	169,009
1985	4,467	---	17,411	136,781	14,222	172,881
1986	3,438	---	18,724	128,103	14,443	164,708
1987	2,150	---	18,412	125,704	20,812	167,078
1988	1,684	---	19,031	126,065	23,035	169,815
1989	1,512	---	18,514	127,688	25,382	173,096
1990	1,418	---	19,078	135,651	28,141	184,288
1991	1,928	---	22,789	155,451	30,738	210,906
1992	1,642	---	24,852	106,046	36,288	168,828
1993	1,610	---	26,249	113,266	37,244	178,369
1994	1,719	---	28,569	125,504	40,999	196,791
1995	15,845	---	25,397	114,072	37,107	192,421
1996	18,939	---	26,833	117,354	42,916	206,042
1997	21,719	---	43,466	111,223	65,665	242,073
1998	23,720	31,787	31,787	145,108	75,468	307,870
1999	22,593	34,840	34,840	171,008	94,432	357,713
2000	14,845	47,139	47,139	202,293	118,744	428,509
2001	13,244	58,190	58,190	244,379	102,847	477,006
2002	14,932	68,399	68,399	268,878	118,880	541,022
2003	18,569	65,672	65,672	282,548	135,665	566,836
2004	19,104	100,232	100,232	318,141	151,297	703,326
2005	24,402	120,018	120,018	350,244	169,254	774,842
2006	29,030	143,926	143,926	382,104	204,049	892,195
2007	41,096	183,845	183,845	417,371	265,935	1,069,827
2008	38,970	200,438	200,438	457,697	584,907	1,466,531
2009	45,121	177,870	177,870	490,029	335,169	1,209,019
2010	48,679	212,728	212,728	521,117	395,399	1,375,262
2011	52,612	230,351	230,351	565,196	432,384	1,495,449
2012	51,222	208,410	208,410	610,938	482,862	1,564,133
2013	26,085	253,968	253,968	641,301	525,552	1,726,819
2014	30,261	257,127	257,127	700,486	591,077	1,863,245
2015	28,225	331,858	331,858	747,379	645,702	2,113,509
2016	28,065	264,412	523,222	656,697	738,340	2,210,736
2017	21,265	195,296	535,645	648,820	816,615	2,217,641
2018	22,338	212,155	564,935	676,624	883,535	2,359,587

Fuente: elaboración con datos de la SHCP, INEGI y la CEPAL.

⁷⁵² Asignados a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.⁷⁵³ Se suma el total de rubros, desde 1998.

Podemos deducir, de antemano, un incremento en lo que se refiere al sector social, con resultados dispares en diversas áreas. Así, por ejemplo, Medioambiente ha pasado a tener un fuerte impulso inicial, para ir con un presupuesto incluso inferior a la mitad últimamente. En el caso de vivienda, el rubro tuvo presencia especial a partir de 1998, con vaivenes en el último sexenio. En Educación, parece darse igual un crecimiento sostenido en el presupuesto, aunque con ciertas mermas en los últimos años. Para el caso de Salud, quizás ha sido el eje que más incremento ha tenido de forma sostenida, junto con protección social.

Durante la década de los ochenta del siglo pasado, hubo un punto de inflexión respecto se dio un viraje con relación al profundo sentido social que caracterizó a la economía mexicana durante gran parte del siglo XX, sobre todo en el sentido de instaurar el principio de constitución económica establecido por el Constituyente de 1917.

A partir de las dos últimas décadas del siglo pasado, se da, como señalamos en el Capítulo II, la Reforma del Estado, lo cual inicia la tercera etapa de las políticas sociales en nuestro país, en México, caracterizadas por ser más selectivas y diferenciadas al focalizar y racionalizar los recursos públicos; pero, con particular énfasis, por la atención social de tipo individualizado ante la hegemonía del modelo de economía abierta. Bajo dicho esquema, el conjunto de programas sociales gestados desde la primera mitad de la década de los setenta, y que integraban primordialmente a los Programas de Inversiones Públicas en Desarrollo Rural (PRIDER, en adelante) y a la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, en adelante), fueron reorientados y convertidos en Programas de Desarrollo Regional⁷⁵⁴.

⁷⁵⁴ Ibidem, p. 53.

A inicios de los años noventa, la Política Económica global, de corte neoliberal (contextualizada por el fin de la Guerra Fría y el inicio de la *pax americana*) delimitó los alcances de la Política Social en México, transformando tanto el contenido como la orientación social de los programas.

Claro ejemplo de aquello es el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, en adelante), surgido a finales de los años noventa, orientado durante la misma década hacia una población definida como pobres extremos. Dicho programa pretendió atender a las necesidades más urgentes en materia de alimentación, vivienda, educación y salud de la población integrada por los pobres urbanos, así como campesinos de escasos recursos y grupos indígenas. De igual modo, buscó realizar proyectos de colaboración con los beneficiarios del programa, creando mecanismos de obligación y responsabilidad compartida. Producto de ello, el Gobierno Federal aportó recursos técnicos y financieros, así como a los beneficiados algunos tipos de trabajo como faenas comunitarias. De igual forma, se pretendió la mejora en la infraestructura agropecuaria rezagada.

Para 1997 se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, en adelante), mismo que combinó apoyos en educación, salud y alimentación, con el fin de formar capital humano en comunidades y familias pobres. Su objetivo era el romper círculos intergeneracionales de pobreza extrema, relacionados con elevados niveles de desnutrición, mortalidad infantil, deserción escolar y bajas posibilidades de acceso a la salud. Sin embargo, lo anterior no representó una opción más allá de un programa de transferencias focalizadas, aun cuando estuvo sujeto a evaluaciones periódicas a través de encuestas aplicadas a sus beneficiarios.

Desde el 2000, y hasta mediados de 2014, la política social se direccionó mediante el Programa Oportunidades, mismo que implicó una extensión de

PRONASOL. Con esto, se pretendió la ampliación en el rango de cobertura a localidades urbanas, así como a la población en extrema pobreza que padece los más altos índices de desnutrición, marginación y rezago social. Bajo estos elementos, se buscó el aumentar las capacidades de sus integrantes, así como el ampliar las posibilidades de mejores niveles de bienestar mediante su escolarización, salud y nutrición.

En 2015, se pasó al Programa Prospera, como continuador de los programas sociales anteriores del gobierno federal. Si bien mantuvo el mismo esquema de beneficios para aquellos que se encontraban inscritos en el programa Oportunidades, esta versión adicionó ciertos apoyos relacionados con becas universitarias, créditos y acceso a programas emprendedores, además de raciones alimentarias directas mediante la *Cruzada contra el Hambre*.

No obstante, este último programa no estuvo exento de polémica. Por ejemplo, la inclusión de transnacionales como PepsiCo⁷⁵⁵ y Nestlé⁷⁵⁶, especialmente de la primera, toda vez que se trata de una transnacional caracterizada por la producción de llamada “comida chatarra”, si bien - oficialmente- sólo incidiría. En el caso de Nestlé, por la denuncia hecha por el Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, que agrupa a una serie de ONG alrededor del mundo (incluyendo México) relacionados con el tema: según su informe *La Nutrición de los Pueblos no es un Negocio*,

La mitad de [los quince] productos [aportados por esta empresa para este programa] –incluido el café soluble, el chocolate en polvo, los cereales de avena, los chiles enlatados y la leche en polvo– son producidos por transnacionales de alimentos. A través de estas transferencias, el programa contribuye a substituir los alimentos locales por procesados, generando enormes ganancias a las compañías, hasta ahora con un dudoso beneficio en la reducción de la desnutrición.⁷⁵⁷

⁷⁵⁵ PepsiCo México se une a la Cruzada Nacional contra el Hambre, abril de 2013, en <https://bit.ly/2rdL1di>, consultado el 03 de septiembre de 2019.

⁷⁵⁶ Nestlé México se suma a la Cruzada Nacional Contra el hambre, abril 2013, <https://bit.ly/2CXB9qu>, consultado el 03 de septiembre de 2019.

⁷⁵⁷ Arana Cedeño, Marcos y Cabada, Xaviera, “Las políticas de nutrición como rehén de las transnacionales y los conflictos de interés: 77 la epidemia de obesidad y diabetes en

Esa duda, en cuanto al verdadero alcance del programa, fue especialmente retratado por el propio CONEVAL⁷⁵⁸. De acuerdo con éste,

Los comités comunitarios fueron instalados en su mayoría (89 por ciento de los comités programas fueron instalados; 87 por ciento cuenta con evidencia de minutas de trabajo; 72 por ciento elaboró su diagnóstico comunitario y 71 por ciento su plan comunitario). Sin embargo, su efecto en la Cruzada ha sido muy reducido comparado con la expectativa inicial de que orientarían las decisiones de los programas. Se elaboraron los planes y diagnósticos comunitarios, pero los programas no tenían la capacidad ni la flexibilidad para satisfacer las demandas que plantean. En algunos casos los comités se desintegraron; en otros, se dejaron de reunir o perdieron contacto con los promotores de la Cruzada. Incluso cuando siguen operando, los beneficiarios tienen expectativas (que suelen ser reforzadas por los promotores) que no se pueden cumplir fácilmente. Al no ser recuperada como insumo de decisión, la participación comunitaria tampoco pudo cumplir su propósito central de empoderar a los beneficiarios, de responder a las necesidades identificadas por los comités, de hacerlos corresponsables ni de ejercer contraloría social sobre las acciones de la Cruzada.⁷⁵⁹

De lo anterior, podemos deducir que, durante el lapso neoliberal, en México se implementaron programas orientados a combatir la pobreza y reducir las desigualdades, por parte del Gobierno Federal. Sin embargo, los diversos indicadores que miden el bienestar muestran un deterioro sistemático y el fracaso, dados por el incremento sin precedentes de la pobreza, de los programas sociales surgidos del proceso de economía abierta, donde la Política Social deja de cumplir su función histórica como mecanismo de contrapeso ante las adversidades del desarrollo económico.

En resumen, podemos caracterizar este último período de la siguiente forma:

- Etapa 1980-2018: su eje fue el modelo de economía abierta. En este lapso, se impulsó a un Estado mínimo, bajo la focalización y racionalización de recursos públicos destinados a la asistencia social. Se caracterizó por la instauración de programas de combate a la pobreza y desarrollo regional, dirigidos al término de la pobreza en zonas rurales

México”, en AA.VV., *La Nutrición de los Pueblos no es un Negocio*, Berlín, Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, 2015, p. 78.

⁷⁵⁸ *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*, México, CONEVAL, 2017, pp. 58 y 59.

⁷⁵⁹ Ídem.

marginadas, mejoramiento de las condiciones de vida de la población y elevación de los niveles mínimos de bienestar, promoción de acciones intersectoriales en materia de educación, salud y alimentación bajo un enfoque regional, incorporación al mercado de trabajo, transferencias monetarias a población en situación de pobreza extrema a través de la focalización, ampliación de la cobertura hacia localidades semi-urbanas y urbanas, mejoramiento del ingreso. Los principales programas fueron el Programa Nacional de Solidaridad (1988/89-1997), Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (1997-2002), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002-2014), Programa Prospera (2014-2018).

4.4. Reformas neoliberales en la transformación del marco jurídico del gasto público.

El marco institucional establecido por el Constituyente de 1917 tuvo como eje esencial la consagración dogmática de un Estado social de Derecho. Como lo hemos señalado, nuestra Norma Fundamental vigente implicó un nuevo punto de inflexión a la tradición constitucionalista mundial, al incorporar la parte social como elemento toral de la Constitución Política.

Para impulsar las reformas que profundizaran el impulso neoliberal que venía asumiendo el país desde la década de los ochenta del siglo pasado, era necesario, entonces, hacer una serie de modificaciones a nivel jurídico-normativo, tanto en términos constitucionales como a nivel secundario.

4.4.1. Reformas constitucionales.

Como se ha indicado en el apartado anterior, la década de los '80 del siglo pasado marcó para México el inicio de las reformas tendientes a la instauración de una política económica de corte neoliberal.

Ya hicimos en el Capítulo II un breve análisis de las reformas constitucionales del sexenio de Miguel de la Madrid, mismas que se insertaron en el ámbito del llamado ‘gobierno de la economía’ o ‘constitución económica’, inscritos en el contexto de crisis económica de la década de los ochentas, que afectó por igual a las economías del mundo capitalista, ya sea de países desarrollados como en vías de desarrollo o emergentes.

El modelo económico mexicano de entonces, el de economía mixta real, se encontraba articulado a los centros de poder económico internacional, impactando directamente en los esquemas de política económica desarrollista aplicado en décadas anteriores por los gobiernos de la Revolución.

Estos modelos, de estatismo financiero, centraron su acción en un manejo generoso del gasto público, financiado tradicionalmente con empréstitos extranjeros, sin afectar la base de un sistema económico híbrido en el cual el peso de la inversión la ha tenido el Estado sin que los sectores privados asumieran un papel de corresponsabilidad equilibrado a los beneficios obtenidos en el proceso global de acumulación⁷⁶⁰.

La crisis mexicana se acentuó cuando el país emergía en los años anteriores como exportador de hidrocarburos, aprovechando el entonces boom internacional, con lo que –a nueva cuenta– el sistema encontró en dichos ingresos un expediente más para fundamentar y expandir aún más las inversiones públicas, sin limitar la tendencia histórica de recurrir al crédito externo. Es decir, variables externas circunstanciales fueron factores que reforzaron la presencia vigorosa de un Estado de marcado perfil

⁷⁶⁰ Witker, Jorge, *El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro*, op. cit., Nota 279, p. 104.

intervencionista y proveedor de bienes y servicios a los agentes productivos privados.

Cerrados los canales de ingresos externos, descapitalizados por una fuga de capitales amparado en una irrestricta libertad cambiaria y financiera, el Estado se vio en la necesidad de nacionalizar la banca privada y establecer un rígido control de cambios, medidas que rompieron coyunturalmente con la política económica tradicional y que impactó de tal forma a la sociedad global, creando un verdadero 'trauma' en los sectores empresariales que siempre, sin texto escrito, habían logrado beneficios no proporcionales a su papel como participante efectivo, tanto en la inversión total como en la generación de empleos.

Tales medidas respondieron al marco constitucional vigente en ese entonces, y las concesiones retiradas a la banca privada, como el control de cambios, estuvieron fundados en la doctrina y en el propio texto constitucional.

No cabe duda de que el efecto de tales medidas alteró las bases de un *modus vivendi* o pacto implícito entre el Estado y la clase empresarial, sector social que ocupaba un lugar destacado en el sistema de economía mixta, pero que carecía de un reconocimiento explícito en el nivel constitucional.

De allí entonces que el gobierno De la Madrid se encontrase con tres elementos adversos para iniciar su programa de gobierno: crisis económica y financiera mundial; déficit cuantioso en las finanzas públicas, deuda externa exagerada y carencia de divisas; y, ruptura del consenso y falta de legitimidad entre el Estado y los empresarios, impactados por el trauma de la nacionalización bancaria⁷⁶¹.

⁷⁶¹ Ibidem, p. 105.

Para enfrentar tales desafíos, había que restablecer el consenso con los sectores empresariales, los que a su vez –por vinculaciones diversas– estaban ligados a los centros financieros y económicos internacionales, centros disciplinados al Fondo Monetario Internacional, factores fundamentales tanto para renegociar la deuda externa, como para facilitar los intercambios de comercio exterior.

Además de esa opción explicable en el contexto de mandato político mayoritario recibido por De la Madrid, y concibiendo la acción política como la ‘lógica de lo posible’, las causas mediatas de la reforma estuvieron en la necesaria racionalización e integración que el sistema económico requería en el contexto de una modernización de nuevo tipo que hiciera más transparente para los agentes productivos la confirmación legal de una auténtica economía mixta.

En este contexto, el gobierno de entonces percibió la necesidad de ratificar y explicitar las bases del régimen constitucional de la economía mexicana. Era indispensable establecer las reglas básicas del sistema económico, para fundar jurídicamente las medidas correctivas de la crisis económica y las reformas estructurales indispensables para dar nuevas bases al desarrollo nacional.

Este marco se dio mediante tres grandes fases⁷⁶²:

- Una transición del modelo económico keynesiano de la Revolución Mexicana al modelo de mercado, que va de 1983 a 1987;
- El inicio de este modelo de mercado, que empieza con el Pacto de Solidaridad Económica en 1987 (se reducen unilateralmente los aranceles a una tasa máxima de 20%, con lo que México renuncia en

⁷⁶² Ibidem, p. 112.

parte a los derechos que había conseguido en su protocolo de adhesión al GATT de 1986); y,

- Una última fase que va de 1994 –suscripción al TLCAN– a nuestros días, en que el nuevo modelo de mercado se profundiza y consolida mediante la renuncia al derecho económico constitucionalmente vigente, con lo que México enfrenta la crisis financiera global (2008-2009) del sistema capitalista contemporáneo.

La primera fase se da con la gran reforma de febrero de 1983, especialmente a los artículos 25, 26, 28 y 73 constitucionales⁷⁶³. El objetivo de esta reforma, oficialmente, fue el de

... conservar y dar actualidad a las definiciones históricas constitucionales sobre la legítima dirección de los procesos socioeconómicos por parte del Estado, como expresión de los intereses generales; sobre el régimen de propiedad originaria de la Nación; sobre las exigencias del desarrollo democrático en los ámbitos político, económico, social y cultural; sobre la obligación del Estado de combatir la concentración y los privilegios y, sobre los campos de actividad exclusiva del sector público, como instrumentos al servicio de la soberanía económica de la Nación y del desarrollo social equilibrado.⁷⁶⁴

Aunque, el eje básico de estas reformas fue hacer explícito el principio de la rectoría económica del Estado, de la economía mixta, con la coexistencia de los sectores público, privado y social, y la inclusión a nivel constitucional del sistema de planeación democrática del desarrollo y la delimitación de las actividades estratégicas a cargo de la gestión directa y exclusiva del Estado, y de las áreas prioritarias en las cuales se da espacio a los sectores social y privado, buscando además un desarrollo rural integral y un esquema de justicia agraria funcional a este nuevo esquema⁷⁶⁵.

⁷⁶³ Decreto que Reforma y Adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 03 de febrero de 1983.

⁷⁶⁴ *La Constitución Política...y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013*, op. cit., Nota 317, p. 112.

⁷⁶⁵ Witker, Jorge, *El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro*, op. cit., Nota 277, p. 106.

Estas reformas, en particular las del artículo 28 constitucional, fueron complementadas con las reformas de 1993⁷⁶⁶, en las siguientes áreas estratégicas:

- ✓ Correos;
- ✓ Telégrafos;
- ✓ Radiotelegrafía;
- ✓ Comunicación vía satélite;
- ✓ Petróleo y demás hidrocarburos;
- ✓ Petroquímica básica;
- ✓ Minerales radioactivos y generación de energía nuclear;
- ✓ Electricidad;
- ✓ Ferrocarriles y acuñación de monedas y emisión de billetes;
- ✓ Actividades que expresamente establezcan las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que integran, además, Canadá y Estados Unidos, mismo que contiene 22 capítulos y dos Acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental. Este instrumento internacional se aprueba bajo la presidencia de Salinas de Gortari, quien declaró en todo momento que dicho tratado debía someterse a lo prescrito en nuestra Carta Fundamental y, en ningún caso, pudiera acaecer lo contrario⁷⁶⁷.

Bajo dicho contexto, México pretendió reservar, en materia energética, los recursos naturales a la soberanía interna, y logró al respecto convenir una figura compleja, especialmente, en lo relacionado con el artículo 27 constitucional. En el Capítulo VI de Energía, se establece que los

⁷⁶⁶ Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1983.

⁷⁶⁷ Citado en Witker, Jorge, *El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro*, op. cit., Nota 277, p. 113.

energéticos, especialmente el petróleo y el gas, pertenecen a la Nación, mientras se encuentran en el subsuelo, pero que extraídos del mismo y transformados en mercancía, deben seguir la suerte de las disciplinas sobre comercialización de mercancías (libre mercado).

También, en este sentido, México adquiere en el TLCAN el compromiso referente a las inversiones, en cuyo Capítulo XI se aprecian dos aspectos complicados en el texto constitucional: por una parte, se renuncia a los estímulos a la producción nacional y se prohíbe imponer a los inversionistas extranjeros limitaciones de contenido nacional o valor agregado interno, pues -según el TLCAN- dichas medidas son restrictivas y afectaban el libre flujo de las inversiones a los procesos productivos regionales. De igual forma, lo referente al foro arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias (CIADI, en adelante) y Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, en adelante, por sus siglas en inglés), que alberga los conflictos de los inversionistas extranjeros, los cuales no se someten en sus controversias a la jurisdicción de los tribunales nacionales⁷⁶⁸.

Las siguientes reformas se dieron al iniciar el gobierno de Peña Nieto, cuando se firmó el 02 de diciembre de 2012 el conocido como *Pacto por México*. Dicho pacto fue suscrito por: el presidente Peña Nieto; el entonces presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática, Jesús Zambrano; la entonces presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional, María Cristina Díaz; y el en ese momento presidente nacional del Partido Acción Nacional, Gustavo Madero⁷⁶⁹.

⁷⁶⁸ Ibidem, p. 114.

⁷⁶⁹ *Pacto por México*, México, NOTISEM, Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013, p. 1.

Dicho compromiso tuvo como fundamentos, conforme a lo señalado por los comunicados oficiales, cinco acuerdos: para una sociedad de derechos y libertades; para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; para la seguridad y la justicia; para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y, para la gobernabilidad democrática. Esto, en lo particular, se aterrizó con cinco ejes de reformas constitucionales respectivas: energética, de telecomunicaciones, económica, de justicia y la educativa, consagrando el Sistema de Información y Gestión Educativa, la mejora del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Servicio Profesional Docente.

Lo anterior se tradujo, en parte, con las siguientes reformas:

- La reforma en telecomunicaciones: de junio de 2013⁷⁷⁰, por ella se modificaron diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política federal. El eje de este punto fue el reconocer y rescatar para la Nación el espectro radioeléctrico que, como recurso natural estratégico, hasta el momento se había diluido en limitados grupos de poder, alejados de todo interés público.
- La reforma en materia de competencia económica: tuvo como objetivo planteado el evitar la concentración, así como las tendencias monopólicas en diversos sectores de la economía. Fue una reforma acorde con el modelo neoliberal instalado desde 1983, considerando indispensable que el Estado asumiera una función reguladora directa, para lo cual se expidió el Decreto por el que se reforman y adicionan los Artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política federal, principalmente en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.

⁷⁷⁰ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 2013.

4.4.2. Reformas a la legislación secundaria.

Hacia 1986, México firma su Protocolo de Adhesión al GATT, por el cual entra nuestro país al esquema financiero y económico mundial.

Específicamente, los párrafos 3, 4 y 5 del Protocolo de Adhesión, se refirieron a lo siguiente⁷⁷¹:

- Se reconoció el carácter prioritario que México concedía al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales, por lo que México se comprometió a continuar aplicando su programa de sustitución gradual de permisos previos por una protección arancelaria en la medida que fuese compatible con sus objetivos en este sector. Puede afirmarse, en consecuencia, que México no se comprometió a eliminar los permisos previos en el sector agrícola.
- Se reconoció la intención que tenía México de aplicar su Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales y regionales, así como establecer los instrumentos necesarios para su ejecución, incluidos los de carácter fiscal y financiero, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General y del párrafo 35 del documento L/6010. En este sentido, puede afirmarse que México tuvo pleno derecho de diseñar y aplicar programas sectoriales de fomento industrial, haciendo uso de todos los instrumentos de política económica pertinentes, tales como los fiscales, financieros, cambiarios, aduanales, administrativos, comerciales, etc.
- Se reconoció el derecho de México de mantener ciertas restricciones a la exportación, relacionadas con la conservación de los recursos naturales, en particular en el sector energético (petróleo), sobre la base de sus

⁷⁷¹ Witker, Jorge, *El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro*, op. cit., Nota 297, pp. 109 y 110.

necesidades sociales y de desarrollo, siempre y cuando tales medidas se aplicaran, conjuntamente, con restricciones a la producción o al consumo nacional. En el caso del petróleo mexicano, al mantener nuestro país restringida su plataforma de explotación petrolera, pudo aplicar medidas de regulación a la exportación de hidrocarburos, en los términos que más conviniesen al interés nacional.

Hay que partir señalando que la reforma privatizadora bancaria de 1990 fue complementada con tres ordenamientos que reorganizaron el sistema bancario: la *Ley de Instituciones de Crédito*⁷⁷², la *Ley para Regular las Instituciones Financieras*⁷⁷³ y la reforma a la *Ley del Mercado de Valores* de 1975⁷⁷⁴, esta última básica para regular la inversión extranjera en el capital de las casas de bolsa.

En junio de 2011, como hemos referido, fue realizada la gran reforma en materia de derechos humanos. Por lo que toca a la reforma a la legislación secundaria para adecuarse a este ítem, tenemos que esta se complementó con la reforma legal del 30 de agosto de 2011, al *Código Federal de Procedimientos Civiles*, el *Código Civil Federal*, la *Ley Federal de Competencia Económica*, la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* y la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*. De la misma manera, hay que mencionar la *nueva Ley de Amparo*, de 2012, que estableció la adecuación de la ya tradicional institución de control constitucional y de los derechos fundamentales, al nuevo marco protector de los mismos, de forma de otorgar un mecanismo garantizador más eficiente.

⁷⁷² Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 1990.

⁷⁷³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 1990.

⁷⁷⁴ También en 1990.

Sin embargo, todo este avance en materia de derechos humanos fue mermado por las famosas reformas estructurales de la administración Peña Nieto, a las que ya hemos hecho también referencia en el apartado anterior. En ese sentido, se realizó la reforma en telecomunicaciones, que creó dos organismos encargados de la legislación de competencia, con el rango de “órganos constitucionales autónomos y con función competencial propia”, en razón de su materia: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), que, según define el artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE)⁷⁷⁵:

es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Otro órgano creado es el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), definido por el artículo 5° LFCE como “*la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones*”, con la atribución de otorgar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones; es decir, administra el recurso espectro radioeléctrico. Igualmente, se puede destacar la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica, y que, a partir de 2013, los juzgados de distrito cuarto y quinto del Centro Auxiliar de la Primera Región se transforman, para conocer los asuntos en materia de competencia. También, se reforma la Ley Federal en materia de Competencia Económica, junto a una reforma al artículo 254 bis del Código Penal Federal.

⁷⁷⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014

4.5. ¿Hacia dónde debe encauzarse el gasto público y su regulación normativa?

Nos encontramos en un momento esencialmente paradigmático en la Historia de México. Después de décadas de políticas públicas destinadas a los grandes equilibrios macroeconómicos, y a pensar a México desde la visión de los grandes consensos impuestos por los organismos financieros internacionales, los resultados político-electorales de junio de 2018 parecen establecer un giro hacia una visión en donde los grandes rezagos sociales toman el centro de la discusión en torno a lo público.

Efectivamente, los resultados electorales federales señalados han dado cuenta de una inclinación clara de la ciudadanía de nuestro país a, desde el cuestionamiento profundo al modelo económico que nos ha regido durante las últimas tres décadas, elegir una nueva administración cuyos ejes esenciales están basados en el Estado de bienestar de la economía mixta.

En los siguientes apartados, daremos cuenta de los elementos esenciales en esta nueva visión, tomando en consideración los ejes esenciales establecidos programáticamente por la próxima administración federal, desde el análisis basado en lo previamente establecido en esta Tesis.

4.5.1. Restauración de los desequilibrios sociales.

Como hemos desarrollado a lo largo de la presente Tesis, hay una demostración empírica, aportada por diversos organismos de renombre (tanto nacionales como internacionales), que dan cuenta del deterioro estructural en que se desenvuelve nuestro país.

Como en otras economías, se sigue la lamentable tendencia de que una mínima cantidad de personas (cerca del 1%) del planeta concentra la enorme

mayoría (cerca del 99%) de la riqueza mundial⁷⁷⁶. Pero, en nuestro caso el problema es más dramático, por cuanto somos uno de los países con mayor potencial de riqueza, incluso dentro de las economías más fuertes.

Es claro, entonces, que hemos vivido, en las últimas tres décadas, bajo un modelo económico que no ha permitido una redistribución equitativa de la riqueza, e incluso ha ayudado a profundizar la brecha en este sentido.

Por tal, se convierte en tarea prioritaria el romper con esta inercia, claramente generada por un modelo basado en un Estado de mercado de orientación neoliberal, y tender hacia una economía mixta, hacia un Estado de bienestar que procure integrar a las clases bajas y medias en la participación de la economía nacional.

4.5.2. Desarrollo sostenible y sustentable con equidad.

Ya hemos visto, en el apartado IV.1.3, lo referente al derecho al desarrollo. Pero, un elemento esencial considerar es el derecho al desarrollo sustentable.

La ONU define el desarrollo sostenible como la satisfacción de *“las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*⁷⁷⁷.

El origen del concepto de desarrollo sostenible está asociado a la preocupación creciente existente en la comunidad internacional en las últimas décadas del siglo XX al considerar el vínculo existente entre el desarrollo económico y social y sus efectos más o menos inmediatos sobre

⁷⁷⁶ *Una Economía al Servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*, Londres, OXFAM, 2016.

⁷⁷⁷ *Informe Nuestro Futuro Común*, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987.

el medio natural. Esto, como se expondrá algo más adelante, no se trataba de un conflicto nuevo. Lo nuevo fue la magnitud y extensión alcanzada por el mismo, que condujo a una valoración sobre sus consecuencias futuras, incluida dentro de ellas la capacidad de supervivencia de la especie humana⁷⁷⁸.

La noción fue establecida institucionalmente en el informe desarrollado para la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada por la ONU en 1983, conocido como *Informe Brundtland*⁷⁷⁹. En este Informe, se sacaron algunas conclusiones que han sido destacadas como base para cualquier política relacionada con el desarrollo sostenible, que son las siguientes⁷⁸⁰:

- Los modelos de crecimiento económico imperantes a nivel mundial conducen inevitablemente al agotamiento paulatino de los recursos naturales del planeta, a la degradación ambiental y al aumento de la pobreza, reforzando la idea de falta de solidaridad intergeneracional.
- Sin embargo, con una intención positiva y conciliadora, el informe consideró que con una distribución más equitativa y racional de los bienes se podría crecer y reducir la pobreza, pero para ello era imprescindible lograr una acción consecuente de los líderes políticos y una participación efectiva de los ciudadanos en integrar los objetivos del desarrollo económico y social con la conservación ambiental, lo cual agrupó en la categoría de desarrollo sostenible.
- Desde el punto de vista social, el informe consideró importante analizar el crecimiento demográfico en su vínculo con la disponibilidad de

⁷⁷⁸ Gómez Gutiérrez, Carlos, “III. El desarrollo sostenible: conceptos básicos, alcance y criterios para su evaluación”, en Garea Moreda, Bárbara (coord.), *Cambio Climático y Desarrollo Sostenible. Bases conceptuales para la educación en Cuba*, La Habana, Editorial Educación Cubana, 2014, p. 91.

⁷⁷⁹ En honor de la entonces primera ministra de Noruega, Gró Harlem Brundtland, presidenta de dicha Comisión.

⁷⁸⁰ *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Asamblea General de la ONU, A/42/427, 04 de agosto de 1987.

recursos naturales y con los requerimientos de alimentación, recursos energéticos, agua, infraestructura técnica, vivienda y espacio físico. Para enfrentar los retos del presente, y en especial los del futuro, era necesario disponer de una población instruida y sana, aspectos deficitarios a nivel mundial.

- En el caso del componente natural o ecológico, el informe alertó sobre la pérdida de biodiversidad y el riesgo de extinción de numerosas especies, así como la intensa degradación o fragmentación de muchos ecosistemas, lo cual compromete los servicios que estos brindan a los seres humanos.
- Los recursos naturales marcaban algunas limitaciones al crecimiento económico, particularmente el agotamiento de los recursos no renovables y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de la actividad humana, pero los avances tecnológicos podían permitir su utilización más eficiente, a partir de emplearlos en menor medida, reducir la emisión de desechos y aumentar los niveles de reuso.

En este sentido, fueron establecidos, a partir de dicho informe, diversas pautas para lograr un compromiso entre desarrollo económico y medio ambiente. A saber⁷⁸¹:

- Los gobiernos debían realizar un papel más dinámico como difusores de información sobre los recursos naturales y la calidad ambiental, y promover una contabilidad anual de dichos recursos como un activo más a escala social.
- Se debía reforzar el papel regulador de los gobiernos en temas ambientales, reconociendo el papel de los incentivos destinados a disminuir costos y utilizar de modo eficiente los recursos naturales.

⁷⁸¹ Gómez Gutiérrez, Carlos, “III. El desarrollo sostenible: conceptos básicos, alcance y criterios para su evaluación”, op. cit., Nota 778, pp. 92 y 93.

- Había resultado muy limitado el papel realizado por la ONU y sus agencias internacionales, entre ellas el FMI y el Banco Mundial, para fomentar un desarrollo sostenible, al no constituir este un objetivo prioritario y predominar un enfoque fragmentado y una escasa coordinación entre sus agencias, lo cual fue valorado críticamente y susceptible de un cambio profundo.

En este contexto, el referido *Informe Brundtland* hace alusión a cuáles son los “objetivos críticos” en una política de desarrollo y medio ambiente que cumplan el concepto de desarrollo sostenible⁷⁸²:

- Revivir el crecimiento económico;
- Cambiar cualitativamente el crecimiento;
- Satisfacer necesidades elementales de trabajo, alimentación, agua, energía y sanidad;
- Asegurar un nivel sostenible de población;
- Conservar y reforzar la base de recursos naturales;
- Reorientar la tecnología y el manejo de riesgos; y,
- Unir los aspectos económicos y ambientales en la toma de decisiones.

Bajo estas premisas se enmarcan los analizados OMD, en cuanto políticas económicas que tiendan a un mayor bienestar de la sociedad, lo que, en nuestro país, cobra especial relevancia como eje a tomar en cuenta para cómo debieran enfocarse las políticas públicas, dados los grandes rezagos sociales de los que aún padecemos.

La *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* de 1986⁷⁸³, calificó el derecho al desarrollo como un derecho inalienable de las personas, con base en el

⁷⁸² *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, op. cit., epígrafe 27.

⁷⁸³ *Resolución 41/128*, aprobada por la Asamblea General de la ONU, de 04 de diciembre de 1986.

cual toda persona humana y todos los pueblos tienen derecho a participar y contribuir al desarrollo económico, social, cultural y político, además de beneficiarse de éste⁷⁸⁴.

Estamos hablando de un derecho de los individuos, así como de los pueblos, a ser incluidos en el proceso global de desarrollo, tendientes a incrementar el bienestar conjunto de la población y de todos los individuos, con base en su participación activa y la equitativa repartición de los beneficios que de ello se derivan⁷⁸⁵.

4.5.3. Implantación de un nuevo modelo de economía mixta como exigencia social. El rescate del Estado de bienestar.

Está claro que los cambios establecidos en las últimas décadas, tanto a nivel nacional como internacional, ha sido de los más vertiginosos. Cambios tecnológicos, con la incorporación de las redes sociales, al alero de la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC, en adelante); la incorporación de la sociedad civil en la toma de las decisiones macro; las crisis del modelo económico neoliberal, producto de una crisis económica mundial inacabable; así como la intervención de nuevos tipos de peligro, como son las atípicas modalidades del terrorismo (v.gr., los llamados “lobos solitarios”), son sólo algunas de las circunstancias que nos hacen replantear los postulados impuestos unilateralmente hacia fines del siglo pasado que, en la coyuntura del fin de la guerra fría,

Es en este sentido en donde “lo común”, “lo público”, cobra un nuevo sentido. Como ha señalado Cornelio Castoriadis,

⁷⁸⁴ Marchisio, Sergio, voz “Desarrollo”, en Flores, Marcelo, et. al. (coords.), *Diccionario de Derechos Humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización*, op. cit., Nota 669, p. 105.

⁷⁸⁵ Ídem.

Todas las leyes no son sino pedazos de papel sin la actividad de los ciudadanos; jueces y tribunales no podrían permanecer imparciales o incorruptibles en una sociedad de borregos ‘individualistas’ que se desatendieran de lo que hace el poder. La libertad, la autonomía, implica necesariamente la participación activa e igualitaria en todo poder social que decide sobre asuntos comunes.⁷⁸⁶

O, en palabras del jurista italiano Norberto Bobbio:

Ahora, el mercado autorregulado y el principio de igualdad tienen exigencias incompatibles entre sí, puesto que el primero exige la no intervención del Estado y el segundo, por el contrario, postula que el Estado debe asumir la carga de eliminar todos los obstáculos que objetivamente impiden a los ciudadanos menos pudientes gozar de los derechos políticos y sociales formalmente reconocidos. La sociedad trata de defenderse del mercado autorregulado, que produce miseria, desigualdad, desocupación y alienación y, a través de la acción del Estado, trata de poner límites precisos al imperialismo de la lógica capitalista.⁷⁸⁷

Esto se profundiza en la “lógica” de la postura globalizante neoliberal, pues, como indica Grzybowski, en la globalización se da una verdadera transferencia de poder de decisión respecto de los rumbos del desarrollo político y económico, desde los países hacia instancias multilaterales ajenas, distantes y nada democráticas (es el caso del FMI, Banco Mundial y OMC), cuando no directamente hacia los que reparten las cartas a nivel de mercado: los grandes conglomerados económico – financieros⁷⁸⁸.

No son menos los países que, tras la crisis ideológica que supuso el término de la Guerra Fría, han buscado una postura que entienda el mundo actual, dentro del esquema del Estado de bienestar que supone el modelo de economía mixta. El caso más palpable es el de la República Popular de China, que adoptó, a partir de diciembre de 1978⁷⁸⁹, la llamada “política

⁷⁸⁶ *Ciudadanos sin Brújula*, México, Coyoacán, 2000. Cit. en Pisarello, Gerardo, “El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia”, en Abramovich, Víctor, Añón, María José y Courtis, Christian (comps.), *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, 1a. reimp., México, Fontamara, 2006, p. 23.

⁷⁸⁷ Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, op. cit., Nota 617, p. 2.

⁷⁸⁸ Grzybowski, Cândido, *La democracia en América Latina, contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD, 2004, p. 51.

⁷⁸⁹ Por iniciativa del Comité Central del Partido Comunista chino y bajo el liderazgo e inspiración de Deng Xiaoping (1904-1997).

de reforma y apertura”, misma que implicó modificar de base los principios del sistema económico establecidos durante el régimen de Mao Tsetung, producto de lo cual hubo una apertura económica de dicho país hacia la iniciativa privada, haciendo una combinación de la planificación estatal con las fuerzas del mercado, estableciendo una nueva estructura de la propiedad, y permitiendo la inversión extranjera en algunas áreas de la producción. Dichos procesos se iniciaron en las llamadas zonas económicas especiales, las que se constituyeron en cinco lugares de China (Shenzhén, Zhu Hai, Shan Tou, Xia Men y Hainán) como proyectos pilotos del nuevo sistema⁷⁹⁰. Se calcula que, hacia unas dos décadas más esta evolución económica china debiera dar paso, en un futuro próximo, a un Estado de bienestar, pero ya ha tenido ostensibles resultados favorables: pasó, en 1978, de un PIB de 155 dólares a 7,590 dólares en 2014, de acuerdo con un artículo publicado por el Foro Económico Mundial; en este lapso, salieron de la pobreza más de 800 millones de ciudadanos⁷⁹¹. Esto ha repercutido en la incidencia en la economía mundial del gigante asiático, en la generación de riqueza, como podemos observar en el siguiente gráfico, con datos a fines de 2017:

⁷⁹⁰ Borja Cevallos, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.

⁷⁹¹ Pérez Rodríguez, Nieves, *El Estado de bienestar de Asia: el caso China*, Análisis y Noticias de Asia, 2017, en <https://bit.ly/2Xy1bds>, consultado el 03 de septiembre de 2019.

Cuadro 39. ¿Dónde está ocurriendo el crecimiento global?

Chart of the Week

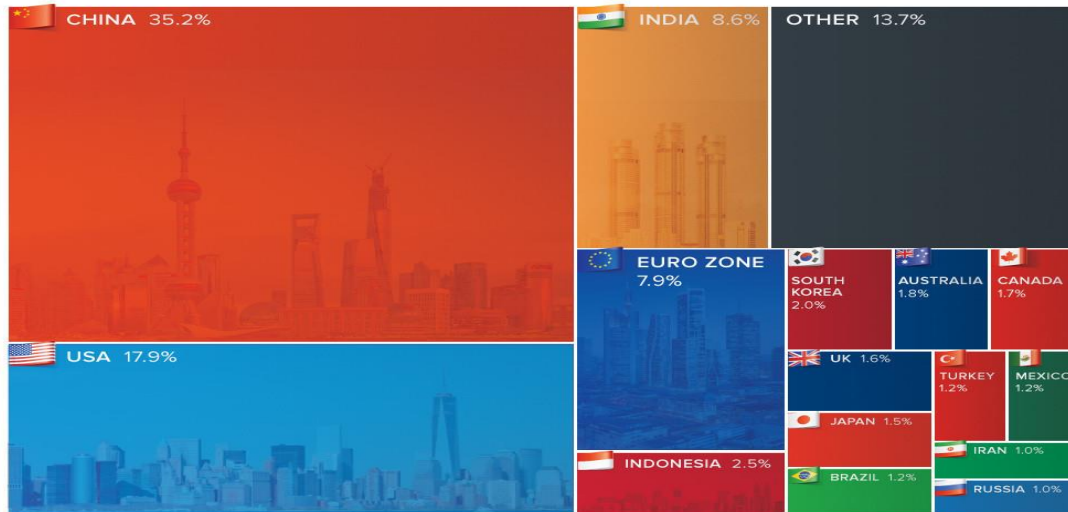
WHERE IS GLOBAL GROWTH HAPPENING?

China and the United States account for over half of global growth



Over the next three years, it is estimated that the \$75 trillion global economy will expand by another \$6.5 trillion in size. Here are the economies that will generate that growth:

% OF EST. GLOBAL GROWTH (2017-2019) IN REAL GDP



SOURCE: Based on 2016 GDP estimates from IMF, and 2017-2019 growth projections from World Bank

visualcapitalist.com



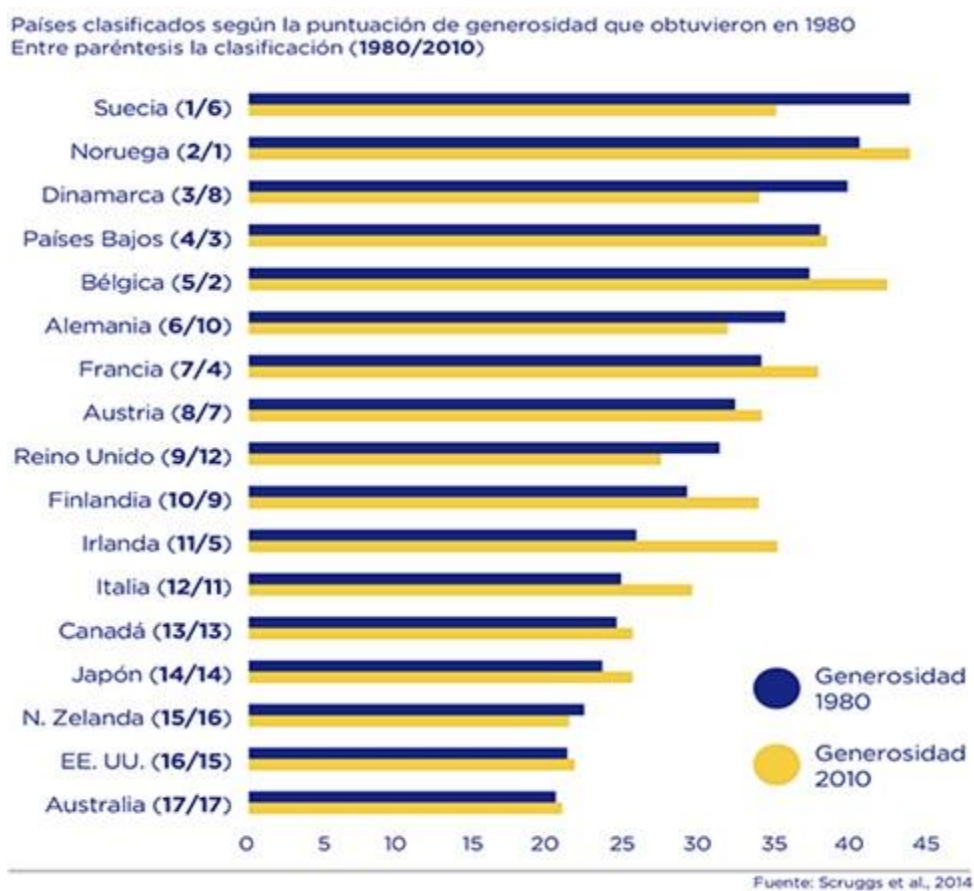
Fuente: <https://es.weforum.org/agenda/2017/11/paises-que-mas-contribuyen-al-crecimiento-global>

En general, el Estado del bienestar de economía, como referimos más arriba, al basarse los derechos sociales en la ciudadanía o la residencia, en gran medida elimina las diferencias de condición. Dicha variante, en los países nórdicos, también se financia a través de impuestos. Empero, el acceso a la protección social es mucho más abierto, y las prestaciones y servicios son más generosas que la que se produce en el Estado de bienestar de corte liberal. El modelo de economía mixta presta asistencia social a toda la población, sin imponer requisitos de acceso estrictos. El papel del mercado en la provisión de prestaciones y servicios disminuye. Varios países nórdicos experimentaron crisis de resultados en la década de 1990, pero lograron recuperarse de ellas básicamente a través del mantenimiento de su senda de desarrollo, la maximización de la población activa, mercados de trabajo

flexibles pero protegidos al mismo tiempo, así como importantes cotas de inversión social.

Es evidente que ha habido una divergencia en la prestación social, específicamente a partir de la crisis económica mundial de 2007-2008, como podemos ver en el siguiente gráfico, en grado de “generosidad” (esto es, en capacidad de gasto social):

Cuadro 40. La generosidad de los Estados de bienestar (1980-2010)



Fuente: <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-estado-del-bienestar-en-europa/>, consultado el 30 de abril de 2017

De este gráfico, podemos deducir que, pese a cierta caída en la cantidad de prestación social en los modelos de economía mixta europea (es el caso de Suecia, Dinamarca y Alemania), hay otros modelos que no sólo han

mantenido cierto nivel de prestación fuerte (es el caso de Países Bajos, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos), sino que incluso han aumentado (Bélgica y Noruega).

Hay datos que establecen el hecho de que los modelos de Estado de bienestar con economía mixta, generan una menor desigualdad, y por tanto su capacidad distributiva es mayor que en los modelos económicos liberales, e incluso en los de Estado de bienestar de carácter liberal o corporativista. Así, el efecto redistributivo del Estado del bienestar puede ser medido directamente de acuerdo con la diferencia porcentual resultante, a través de transferencias e impuestos, entre la desigualdad de los ingresos procedentes del mercado y de las rentas y la desigualdad de la renta disponible. Podemos mencionar que la redistribución de la renta se produce al destinar fondos públicos al pago de prestaciones monetarias, del peso que dé a los pobres el sistema impositivo y de prestaciones, y de la progresividad del sistema tributario. Adema, et al., han demostrado que todos los estados del bienestar redistribuyen la renta y reducen la desigualdad, al menos en cierta medida, pero que los estados del bienestar de los diversos países generan efectos redistributivos muy diferentes: los liberales consiguen reducir la desigualdad entre un 20% y un 30%, mientras que este porcentaje aumenta hasta un 45% o un 47% en Irlanda, Eslovenia, Finlandia, Bélgica y Hungría⁷⁹². Es interesante notar que los países con menor desigualdad de renta (a saber, los estados del bienestar socialdemócratas de Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca) no se encuentran entre los países con sistemas tributarios y de prestaciones más redistributivos; aquello implica, en primer lugar, que tales países presentan una distribución relativamente igualitaria de los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas⁷⁹³.

⁷⁹² Adema, W., Fron, P. y Ladaique, M., "How Much Do OECD Countries Spend on Social Protection and How Redistributive Are their Tax/Benefit Systems?", *International Social Security Review* 67(1), 1-25, 2014.

⁷⁹³ *Ibidem*, p. 19.

Lo señalado adquiere especial relevancia cuando nos encontramos en un contexto profundamente marcado por la actual crisis que puede afectar a nuestro país producto de la guerra comercial que viven las grandes potencias mundiales, dentro del proceso de reconfiguración del mapa geopolítico como efecto del profundo remezón que implicó la crisis económica que afectó al orbe en la década pasada.

Nuestro país se encuentra en un especial caso de afectación, debido a la dependencia que implicó la imposición del modelo neoliberal hace tres décadas, al apostar un comercio demasiado relacionado con los Estados Unidos: en los últimos años, Estados Unidos recibió el 80% de las exportaciones mexicanas, mientras que Canadá recibió el 7.2% y China el 2.7%⁷⁹⁴. Aun cuando aquello podría ser “pretextado” por el sobre protagonismo que nuestro vecino del Norte (con claras pretensiones hegemónicas), es obvio que dicho panorama ha cambiado radicalmente, tanto por el detonador agresivo a nuestros intereses que ha supuesto la elección y ejercicio de la administración de Trump, como por la pérdida de incidencia global que ha tenido el vecino del Norte. Esto puede incidir tanto en la pérdida potencial de empleos (sobre todo, los relacionados con la industria acerera), el alza de precios por las sanciones comerciales recíprocas entre Estados Unidos y sus enemigos (que redundan en el alza de precios entre los países involucrados, incluyendo sus aliados, como nosotros), así como la pérdida de confianza en las técnicas sucias de negociación que ha brindado en claros ejemplos (el referente a la renegociación de lo que ha resultado en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, T-MEC) la administración de nuestro norteamericano vecino⁷⁹⁵.

⁷⁹⁴ *México, ¿tras la “oportunidad china”?*, World Economic Forum, 2017, en <https://bit.ly/2Xy56qH>, consultado el 27 de agosto de 2019.

⁷⁹⁵ *Cómo afectan a México los nuevos aranceles impuestos por Estados Unidos*, BBC News Mundo, 2018, en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44323946>, consultado el 27 de agosto de 2019.

Estos casos muestran el cómo una sociedad como la mexicana debe orientar la forma de entender su realidad que recoja plenamente el sentido de solidaridad colectiva, lo que, además de los esfuerzos transdisciplinarios correspondientes, requieren en el marco jurídico las respectivas adecuaciones, como veremos a continuación.

4.6 El marco jurídico para la transición hacia una nueva economía mixta.

Lo narrado párrafos más arriba nos permite señalar la imperiosa necesidad de establecer una etapa de transición de vuelta a un Estado de bienestar, bajo el modelo de la economía mixta.

Aquello, creemos que debe ser reflejado en las correspondientes adecuaciones al marco jurídico nacional, especialmente en la vuelta de la Constitución ya centenaria a su sentido profundamente social. Pero, también a la legislación secundaria.

Esto es lo que pasamos a repasar a continuación.

4.6.1. Restauración del marco constitucional para el desarrollo económico con equidad.

Uno de los puntos esenciales en la nueva administración, que asumirá en diciembre el Ejecutivo federal, dice relación con el ya mencionado giro “copernicano” con relación a cómo se ha concebido el rol del Estado respecto a su carácter social.

Esto es, estimamos, hacerse cargo de la demanda general de volver a la esencia del movimiento revolucionario de principios del siglo pasado, que instauró un nuevo momento del constitucionalismo, al incluir el punto

social como base para la órbita de ejercicio de “lo público”. De igual forma, la comprensión de que dichos efectos se deben traducir en un Estado social basado en una economía mixta moderna, que entienda que el mercado es parte integrante de la economía de hoy, pero también asumiendo su rol protagónico para evitar los grandes rezagos sociales que a México afectan en la actualidad.

Un marco constitucional, acorde con estos ítems, requiere sacarse de los lastres que inmovilicen al Estado de actuar con dedicación a resolver los graves rezagos que afectan a nuestra sociedad. En este sentido, nos parece imprescindible recuperar el espíritu del Constituyente de 1917, orientado al rescate de las reivindicaciones que llevaron a la instauración de un Estado social de Derecho, denostado desde el modelo económico neoliberal impuesto en nuestro país y que tan malos resultados para la población ha dado.

Ante esto, se han planteado diversas vías: una, tiende a volver al texto constitucional de 1917, por lo menos hasta el de inicios de la década de los ochenta; la segunda, conservar el texto actual, adecuándolos con reformas que vuelvan al eje social. Por nuestra parte, creemos en la necesidad de entender que el contexto de creación de nuestra ya centenaria Constitución no se corresponde con la realidad social, en donde las dinámicas económicas han variado, producto del proceso de globalización y de difuminación de las esferas del tradicional constitucionalismo ante actores globales más consolidados, con poder económico, que erosionan la soberanía.

Un texto constitucional, que rescate la esencia social que debe primar en su parte dogmática, y que en el esquema de su capítulo económico recoja una economía solidaria, parte del reconocimiento claro de la necesidad de cubrir y superar los graves déficit en esta materia que se han generado al respecto.

4.6.2. Adecuación de la legislación secundaria a propósito de una nueva economía mixta de carácter social.

Como sabemos, la importancia de la norma constitucional⁷⁹⁶ implica el eje de todo ordenamiento jurídico interno. Volver, como hemos dicho, al constitucionalismo social, que conlleve al país a un modelo de economía mixta, es la tarea esencial para retomar, así, un modelo de presupuesto que tienda a combatir a los grandes rezagos sociales que tenemos.

Pero, también se precisa hacer cambios correspondientes a nuestra legislación secundaria, bajo las premisas que, acorde con el texto constitucional y la protección a los derechos humanos, pueda establecer en lo específico los avances que pretendemos, y cuyos esbozos presentamos a continuación.

4.6.2.1. Corrupción.

Otro de los puntos esenciales establecidos como prioridad por la nueva administración es el referido al combate contra la corrupción. Efectivamente, se ha indicado que

Uno de los mayores flagelos de la sociedad mexicana es, sin duda, la corrupción, que tiene varias vertientes.

La primera de ellas es la corrupción materializada en el robo directo a las arcas públicas o en los sobornos para favorecer a determinados agentes económicos en la asignación de obra pública y en las licitaciones de compras públicas.⁷⁹⁷

Se trata de un tema no menor, y estrechamente vinculado con los derechos humanos, específicamente los económicos, sociales y culturales.

⁷⁹⁶ Reforzada con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, tanto desde la reforma constitucional de 2011 como por el bloque de regularidad constitucional establecido por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de la Contradicción de Tesis 293/2011.

⁷⁹⁷ *Proyecto de Nación 2018-2024*, México, 2018, p. 13. Disponible en <https://bit.ly/2nh1VWe>, consultado el 01 de marzo de 2019.

La CIDH ha señalado en su momento:

En su seguimiento a la situación de derechos humanos en el país, la Comisión observó las consecuencias de la corrupción, que afecta no sólo la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de las personas gobernadas, sino en forma profunda al erario nacional, de por sí insuficiente para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en materia de alimentación, salud, trabajo, educación, vida digna y justicia. De igual modo, señaló que la corrupción, junto con la impunidad, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona. Las consecuencias son particularmente graves para las personas, grupos y colectividades históricamente excluidas, en especial para quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema en el país.⁷⁹⁸

Esta relación la hizo la CIDH específicamente para el caso de Guatemala, pero podría ser perfectamente extenso hacia los demás países de la órbita interamericana, entre los cuales se encuentra México.

En particular, la OEA ha abonado que

*[l]a corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en particular de las poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad.*⁷⁹⁹

El Plan de Nación del nuevo gobierno, al respecto, señala que “[s]e establecerá la obligación legal y moral de publicar la declaración patrimonial, la declaración de intereses y la declaración fiscal de todos los servidores públicos. Además, se definirán procedimientos de participación ciudadana en el combate a la corrupción”⁸⁰⁰.

⁷⁹⁸ Corte IDH, *Corrupción y Derechos Humanos*, Washington, OEA, 2005, p. 23.

⁷⁹⁹ Resolución 1/18 *Corrupción y Derechos Humanos*, Bogotá, 167 período de sesiones, OEA, 02 de marzo de 2018, p. 6.

⁸⁰⁰ *Proyecto de Nación 2018-2024*, op. cit., Nota 797, p. 29. Disponible en <https://bit.ly/2nh1VWe>, consultado el 01 de marzo de 2019.

La importancia de la implementación de lo anterior, creemos debe ir acompañado con las medidas recomendadas por la CIDH al respecto, de parte de los Estados (y México, en particular):

- i. Adoptar políticas públicas decididas y mecanismos efectivos para erradicar la corrupción, los que deben incorporar que incluyan de manera integral y transversal un enfoque integral de derechos humanos en todas sus etapas, incluyendo en su diseño y planificación, en la implementación de las mismas y en su evaluación.
- ii. En las políticas y programas sociales, se debe fortalecer y generar mecanismos de transparencia activa y acceso a la información oportuna y adecuada.
- iii. Generar mecanismos jurídicos, legales y de política pública que permitan establecer claramente el impacto de las diferentes formas de corrupción en el efectivo disfrute de los DESCAs de las personas y colectivos, especialmente de quienes viven en la pobreza o pobreza extrema, como de aquellos históricamente discriminados.
- iv. Fortalecer los mecanismos para monitorear y evaluar los programas sociales, con particular énfasis en aquellos ámbitos donde los actos de corrupción son más frecuentes, tales como los programas sociales y aquellos que definen la asignación y seguimiento a los grandes proyectos de infraestructura y de industrias y proyectos extractivos.
- v. Adoptar las medidas necesarias para poner en marcha o fortalecer los sistemas de supervisión y fiscalización de actividades de extracción, explotación o desarrollo; de manera coherente con las obligaciones de derechos humanos y orientada a evitar la vulneración de los derechos de la población en el área de influencia en que estas actividades tienen lugar. Estos mecanismos de evaluación y control deben ser transparentes e independientes de las estructuras de control de las empresas y de cualquier tipo de influencia. Es indispensable que estas medidas contemplen mecanismos de participación efectiva en los procesos de toma de decisiones para todas las personas, grupos y colectividades que estén potencialmente afectados por un proyecto o actividad extractiva o desarrollo.
- vi. Adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar, en su caso, las agresiones y hostigamientos en contra de dirigentes u otras personas involucradas en los procesos de defensa de los derechos de comunidades, población o pueblos indígenas y tribales afectados por actividades de extracción, explotación o desarrollo y de personas que denuncian actos de corrupción en proyectos de desarrollo, de infraestructura y programas sociales.⁸⁰¹

4.6.2.2. *Paraísos Fiscales.*

Junto con ello, nos parece que también debe haber la regulación de los llamados “paraísos fiscales”. Efectivamente, se ha mencionado que

⁸⁰¹ Resolución 1/18 *Corrupción y Derechos Humanos*, op. cit., Nota 799, pp. 6-7.

La conclusión de convenios internacionales contra la elusión y la evasión de impuestos para impedir el recurso a la competencia tributaria y a los paraísos fiscales con el fin de eludir responsabilidades fiscales contribuiría a garantizar fondos suficientes para financiar los proyectos de inversión a largo plazo necesarios para avanzar en la senda del desarrollo inclusivo y sostenible. Entre un 8% y un 15% de la riqueza financiera neta de los hogares se encuentra en paraísos fiscales, lo que da lugar a una pérdida de renta pública que asciende a una suma anual de entre 190.000 y 290.000 millones de dólares de los Estados Unidos. La mitad de esa riqueza procede de los países en desarrollo, que también podrían estar perdiendo más de 160.000 millones de dólares anuales por la utilización indebida de los “precios de transferencia” y la “infracapitalización” para trasladar los beneficios contables a jurisdicciones de baja o nula presión fiscal. La obligatoriedad y ampliación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas también contribuiría a movilizar los recursos internos.⁸⁰²

4.6.2.3. Otras reformas.

En términos generales, debemos entender que los cambios que vienen responden a un reforzamiento jurídico social, pero no sólo ante los mecanismos específicamente estatales, sino también ante una ciudadanía que se ha tornado más proactiva, más demandante ante las autoridades. De ahí, creemos, que el presupuesto debe tener un claro enfoque social, que responda a estas demandas que nuestro país y su población requieren, para poder combatir los graves rezagos que arrastramos producto de estas tres décadas de ensayo neoliberal en la administración pública.

También debemos tomar en cuenta que dicha participación ciudadana activa implica reforzar los estándares en materia de transparencia y rendición de cuentas. Creemos que reforzar el campo de acción de los presupuestos participativos, tal y como ahora en las comunidades, pero con mandato nacional, permitiría retomar las confianzas necesarias entre ciudadanía y autoridades, que tanto demanda nuestro México para fortalecer el Estado de Derecho. La creación de canales activos de incidencia de la ciudadanía en decisiones que le atañen, directamente, ayudaría con creces a fortalecer el tejido social e institucional, y a salir del marasmo

⁸⁰² Berg, Andrew G. y Ostry, Jonathan D., op. cit., Nota 638. Disponible en <https://bit.ly/2ILReuA>, consultado el 25 de agosto de 2019.

individualista a que la sociedad de consumo, vía el desincentivo de participación política, se ha impuesto a través de un modelo basado en el lucro y en la competitividad más que en tejer los lazos de solidaridad.

El nuevo modelo de presupuestación y planificación no puede permanecer ajeno a estas exigencias. Como hemos desarrollado a lo largo de este Trabajo, las políticas públicas no pueden permanecer ajenas, desde la torre de marfil, ante las demandas sociales; esta dinámica, propia de sociedades en donde la formalidad jurídica es todo, pero no responde al fondo, no se condice con una población cada vez más conectada a través de las TIC, más atenta a las decisiones de las autoridades, más demandantes de resoluciones por parte de los entes públicos, más conscientes de sus derechos, y, sobre todo, más exigentes de que el presupuesto de la Nación, que es el de todos sus habitantes, sea administrado eficientemente para garantizar los derechos fundamentales, en su amplio catálogo, de todos los mexicanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Tras el análisis de la diversas corrientes del pensamiento económico, desde la Economía anterior a Adam Smith hasta la actualidad, se concluye que, sin desplazar al mercado, es necesario considerar al Estado como un factor determinante en la asignación de los recursos para dar atención al problema económico de la escases, tomando en cuenta que los mercados no son perfectamente competitivos, no siempre tienen precios de equilibrio y, en consecuencia, que sus resultados no son los más eficientes y sólo excepcionalmente podrían conducir a la equidad social o a mantener, cuando menos, el nivel de bienestar de la colectividad.

SEGUNDA: El análisis y estudio de la intervención estatal en la economía a nuestros días requiere no sólo del especializado o particular enfoque jurídico, económico o de otras disciplinas, con el que tradicionalmente se han efectuado, sino también de un esfuerzo multidisciplinario e interdisciplinario a propósito de lograr el conocimiento integral que demanda la compleja realidad de los Estados con sus objetivos, estructura y funcionamiento, así como de las sociedades actuales a las cuales deben servir.

TERCERA. A pesar de la ortodoxia neoliberal, de recetas universalistas para todas las economías, que planteaba la supremacía del mercado sobre el Estado, y dado el incumplimiento de crecimiento y beneficio social ofrecido, se confirma la necesidad de la intervención fortalecida del Estado en la economía para que, con visión social atienda y corrija las grandes desigualdades y la pobreza generadas por el neoliberalismo, con políticas públicas direccionadas hacia la justicia social y la equidad.

CUARTA. La evidencia registrada en el periodo neoliberal en nuestro país demuestra que el mercado no es eficiente ni suficiente en la asignación de

los recursos con sentido social, porque la vía para el desarrollo de los mercados son los precios, suelen ser muy inestables, su principal objetivo es la ganancia y favorecen la acumulación, generando desigualdad, marginación y pobreza, pues el interés de los mercados no está en aumentar el bienestar de la sociedad o lograr la equidad, ni tampoco la justicia social o hacer competitivos a los mercados, pues su principal objetivo ha sido y es el de obtener el mayor lucro.

QUINTA. En contraste con lo anterior la intervención del Estado en la asignación de los recursos a través del presupuesto y el gasto públicos en las economías mixtas de carácter social, tiene o debe tener un amplio propósito de eficiencia social y un alcance de interés colectivo, ya que son los mecanismos de la política fiscal que el Estado utiliza para decidir de qué manera se debe distribuir el producto de un país, entre el consumo privado y el consumo público, y el modo en que se debe repartir la carga del pago de los bienes y servicios colectivos entre la población.

SEXTA. Ingresos, presupuesto y gasto públicos son instrumentos de intervención del Estado en la economía de gran importancia y alcance, ya que la previsión y el ejercicio de los recursos públicos son el soporte material de la actividad del sector público, que van más allá de lo estrictamente económico y rebasan lo técnico contable y de equilibrio financiero. Son elementos clave de política fiscal de los que los gobiernos pueden disponer para instrumentar medidas de estabilización o crecimiento de la economía, pero también de distribución y redistribución equitativa de la riqueza y de justicia social.

SÉPTIMA. Durante el período neoliberal, se direccionó el presupuesto con el fin de perseguir la estabilidad monetaria, con lo que se dejó de lado tanto el crecimiento económico como el beneficio hacia los sectores más pauperizados. Producto de lo anterior, existió en ese lapso un descenso

progresivo en el gasto social, lo que va en contracorriente a lo observado en varios países desarrollados de Europa (v. gr., Alemania, España, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia), en donde durante el lapso 1913-2010 aumentó de un promedio de 10% a un 45.9%, manteniéndose dicho estándar incluso después de la crisis económica mundial de 2007-2008.

OCTAVA. En ese mismo proceso, y dentro del proceso de distribución y ejercicio del presupuesto de egresos y equidad, México privilegió desde la década de los ochenta del siglo pasado el equilibrio presupuestal dentro de la vertiente económica neoliberal, lo que implicó restricciones a su política fiscal, así como decidir limitaciones a sus políticas públicas para satisfacer las directrices de las instituciones financieras internacionales.

NOVENA. Las políticas fundamentalistas del mercado que se denominan neoliberalismo, de acuerdo con Stiglitz, han contribuido al elevado nivel de desigualdad e inestabilidad presentes en Estados Unidos (y en diversos países incluido el nuestro); políticas que considera no se basan en una profunda comprensión de la teoría económica moderna, sino en una interpretación insuficiente de la economía, basada en los supuestos de una competencia perfecta, de unos mercados perfectos y de una información perfecta que, además, no toman en cuenta que toca a los Estados y no al mercado, interpretar los intereses colectivos solidarios de las sociedades, lo que excede los intereses particulares de cosechar más beneficios, apenas disimulados, expresados en un mercado apoyado en unos cimientos endebles e insostenibles. En consecuencia, los mercados no han funcionado de la forma que declaran sus apologistas, ya que pueden ser muy inestables, con graves consecuencias, como la desigualdad y la pobreza. El desempleo es la principal fuente de ineficiencia del mercado y una importante causa de la desigualdad. El crecimiento del sector financiero en términos de su participación en la renta nacional total ha contribuido al aumento de la

desigualdad. Se ha demostrado que los países que poseen un sector financiero más grande tienen más desigualdad, y la relación no es casual.

DÉCIMA. Aunque existen diversos mecanismos de medición y clasificación de la pobreza, para México se encuentra en tal condición quien tiene, al menos, una carencia social en los seis indicadores (de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Según datos de CEPAL, nuestro país ha sido el único que no siguió la tendencia Latinoamericana de disminución de los índices de pobreza, más bien profundizándola, especialmente durante la aplicación de las medidas económicas neoliberales desde la década de los ochenta del siglo pasado.

UNDÉCIMA. Desde el surgimiento de la llamada “Constitución económica” (el capítulo económico de la Carta fundamental), a mediados del siglo XX, el papel del Estado adquirió nueva dimensión en la protección de los derechos fundamentales, lo que se complementó con la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), a partir de su positivación en instrumentos internos e internacionales de derechos humanos, así como en la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Para alcanzar el objetivo señalado, es necesario romper con la inercia neoliberal de desprestigiar al gasto (inversión) social, y con ello perseguir la eficiencia y la justicia social, a través de políticas públicas orientadas a este objetivo y las correspondientes reformas normativas.

RECOMENDACIONES

De lo que hemos podido desarrollar a lo largo de la Tesis, México se encuentra en el momento adecuado para definir y encausar la orientación de sus políticas públicas, en especial de la política económica, hacia el objetivo esencial de erradicar la pobreza y las desigualdades generadas por la implantación del modelo neoliberal en nuestro país: es de justicia social.

Esto último es lo que destaca del punto de inflexión resuelto por la ciudadanía mexicana a partir de los resultados político-electorales de junio de 2018, lo que requiere la restauración de los desequilibrios sociales, un desarrollo sostenible y sustentable con equidad, así como la implantación de un nuevo modelo de economía mixta como exigencia social, lo que pasa por el rescate del Estado de bienestar, que implique una economía mixta con orientación social.

Todo lo anterior requiere, además, la adecuación del engranaje jurídico-normativo, especialmente en materia de ingresos y gasto, acorde a las exigencias recién planteadas, que dejen atrás las reformas estructurales de las últimas décadas que han minado fuertemente, pero no terminado de erosionar, la clara orientación social que la ya centenaria Constitución de 1917 le dio a nuestro Estado y a sus políticas públicas. Esto implica la readecuación social, tanto a nivel constitucional como de reformas a las respectivas leyes secundarias.

BIBLIOGRAFÍA

1. AA.VV., *Economía y Constitución. Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, t. IV*, México, UNAM, 2001.
2. AA. VV., *Comentarios al informe provisional "Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos" de la CIDH*, San José, Dejusticia, 2017.
3. AA.VV., *La Globalización de los Derechos Humanos*, Madrid, Ariel, 1997.
4. AA.VV., *La Nutrición de los Pueblos no es un Negocio*, Berlín, Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, 2015.
5. AA. VV., *Presente y futuro de los derechos humanos: ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, San José, IIDH, 1998.
6. ABENDROTH, W., FORSTHOFF, E. y DOHERING, K., *El Estado Social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
7. ABRAMOVICH, Víctor, AÑÓN, María José y COURTIS, Christian (comps.), *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, 1a. reimp., México, Fontamara, 2006.
8. ACOSTA CÓRDOVA, Carlos, "El 'triumfo' del neoliberalismo mexicano", en *Revista Proceso*, 22 de octubre de 2011.
9. ADEMA, W., FRON, P. y LADAIQUE, M., "How Much Do OECD Countries Spend on Social Protection and How Redistributive Are their Tax/Benefit Systems?", *International Social Security Review* 67(1), 1-25, 2014.
10. AGUILAR CAMÍN, Héctor y MEYER, Lorenzo, *A la Sombra de la Revolución Mexicana*, 2a. ed., México, Cal y Arena, 1990.
11. AGUILAR MONTEVERDE, Alonso, "La Revolución Mexicana 50 años después", Cuadernos Americanos, CXLIX, México, UNAM, 1966.
12. *Almanaque Mundial 2017*, Editorial Televisa, Santiago de Chile, 2016.
13. ALTVATER, Elmar y MAHNKOY, Birgit, *Las Limitaciones de la Globalización. Economía, ecología y política de la globalización*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM - Siglo XXI Editores, 2002.

14. ÁLVAREZ PEÑA, Juan C. (coord.), *Lineamientos para la Realización de Presupuestos Participativos. Haciendo uso de medios electrónicos*, Bogotá, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017.
15. ALVIN, H. Hansen, *Guía de Keynes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
16. *Análisis del Paquete Económico 2018 en materia de Finanzas Públicas*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México, Cámara de Diputados, septiembre de 2017.
17. ANDIEL, Eloisa, *Keynes: Teoría de la Demanda y el Desequilibrio*, México, Facultad de Economía de la UNAM, 1998.
18. ANGULO SÁNCHEZ, Nicolás, *El Derecho Humano al Desarrollo frente a la Mundialización del Mercado. Concepto, contenido, objetivo y sujetos*, Madrid, IEPALA Editorial, 2005.
19. *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, 2011.
20. ARMIJO, Marianela y ESPADA, María Victoria, *Calidad del gasto público y reformas constitucionales en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.
21. ASENSIO, Miguel Ángel, *Procesos presupuestario y gobernanza en países avanzados. El modelo de westminster y el caso canadiense*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.
22. ÁVALOS TENORIO, Gerardo, *Leviatán y Behemoth. Figuras de la idea del Estado*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.
23. ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro, *El Neoconstitucionalismo Andino*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2016.
24. AYALA ESPINO, José, *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1997.

25. _____, *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
26. _____, *Límites del Mercado, Límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 1992.
27. _____, *Mercado. Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa y Facultad de Economía de la UNAM, 2000.
28. AYALA SÁNCHEZ, Alfonso (coord.), *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, México, UNAM, 2014.
29. *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*, México, CONEVAL, 2017.
30. BARRAGÁN, Vicente, ROMERO, Rafael y SANZ, José, “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos”, *Direitos Fundamentais & Democracia*, Vol. 8, núm. 8, Curitiba, Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil, 2010.
31. BEBBASCH, Charles, PONTIER, Jean-Marie, BOURDON, Jacques y RICCI, Jean Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Económica, 1983.
32. BERG, Andrew G. y OSTRY, Jonathan D., *Desigualdad y crecimiento insostenible: ¿Dos caras de una misma moneda?*, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2011. Cit. en “Objetivo 10—Por qué es importante combatir la desigualdad”, *Crónica ONU*, Volumen LI, núm. 4 (abril), 2015.
33. BID, *América Latina frente a la desigualdad. Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 1998/1999*.
34. BIDART CAMPOS, Germán, “La constitución económica (un esbozo desde el derecho constitucional argentino)”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 6 (enero-junio), México, UNAM, 2002.

35. BLAUG, Mark, *Teoría Económica en Retrospección*, 1a. ed. en español de la 3ª en inglés, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1985.
36. BLOJ, Cristina, *El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009.
37. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 2015.
38. BOLÍVAR, Miguel A., “El proceso presupuestario en Estados Unidos de Norteamérica”, *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, Año 3, núm. 16, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1997.
39. BORGUIGNON, François, *La Globalización de la Desigualdad*, 1a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
40. BORJA, Raúl (ed.), *Análisis Nueva Constitución*, Friedrich Ebert Stiftung-La Tendencia, Quito, 2008.
41. BORJA CEVALLOS, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
42. BRAVO BENÍTEZ, Ernesto, *Desestructuración de la economía mixta mexicana y su reconstrucción mediante un Estado transparente estratégicamente interventor: un enfoque institucionalista, 1982-2012*, Tesis Doctoral, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 2015.
43. BUCHANAN, James M. y TULLOCK, Gordon, *El Cálculo del Consenso Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional*, Madrid, Espasa-Calpe, 1980.
44. BUSTELO, Pablo, *Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá, (en homenaje al profesor Francisco Bustelo)*, Madrid, Editorial Complutense, 2003.
45. CALDERA, Jesús, “¿Afecta la desigualdad al crecimiento económico? Hay que hacer una hoja de ruta nacional y global para combatir las disparidades”, Madrid, *El País*, edición de 11 de enero de 2014.

46. CARBONELL, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, 1a. ed., México, Porrúa – UNAM, 2002.
47. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Las características jurídicas del neoliberalismo”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 23 (enero-junio), México, UNAM, 2015.
48. CARMONA CUENCA, Encarna, *El Estado Social de Derecho en la Constitución*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2000.
49. CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1991.
50. CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, México, Facultad de Derecho de la UNAM - Fondo de Cultura Económica, 1998.
51. CASTAINGTS TEILLERY, Juan, “Así vamos ... Argentina: crimen de economicistas”, en *El Financiero*, año XXI, núm. 5952, México, 10 de enero de 2002.
52. CASTÁN TOBEÑAS, José, “La idea de justicia social”, Discurso en la solemne apertura de los Tribunales celebrada el 15 de septiembre de 1966.
53. CAVALLO C., Ascanio, SALAZAR S., Manuel y SEPÚLVEDA P., Óscar, *La Historia Oculta del Régimen Militar. Chile 1973-1988*, ed. mexicana, México, Diana, 1990.
54. CERVANTES ALCAYDE, Magdalena, et. al. (coords.), *¿Hay Justicia para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 2014.
55. CHANAMÉ ORBE, Raúl, “Exégesis de la Constitución económica”, *Revista Oficial del Poder Judicial*, año 3, núm. 5, Lima, 2009.
56. CHANG, Ha-Joon, *El Papel del Estado en la Economía*, México, Ariel Sociedad Económica, 1996.
57. _____, “Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio”, *revista Ensayos de Economía*, Vol. 23, núm. 42 (enero-junio),

- Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, 2013.
58. CHAPOY BONIFAZ, Dolores, *Gasto y Financiamiento del Estado*, México, UNAM, 2013.
 59. _____, *Planeación, Programación y Presupuestación*, México, UNAM, 2003.
 60. CIDH, *Informe número 74.15 del caso 12.846*, Washington DC, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015.
 61. *Cómo mejorar la rendición de cuentas democrática a nivel mundial. Un manual para legisladores sobre la función de fiscalización que corresponde ejercer al Congreso en los sistemas presidenciales*, Banco Mundial, Ontario, 2013.
 62. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, 1985.
 63. CORDERA, Rolando, “Estado y economía en México: la perspectiva histórica”, *Economía de América Latina*, núm. 3, México, CIDE, 1979.
 64. CORREA, Eugenia, “Liberalización y crisis financieras”, *Revista Comercio Exterior*, México, 2002.
 65. CORTE IDH, *Corrupción y Derechos Humanos*, Washington, OEA, 2005.
 66. COSSÍO DÍAZ, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tirant Lo Blanch, México, 2017.
 67. *Criterios Generales de Política Económica 2018*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2017.
 68. CROZIER, Michel, *Cómo Reformar al Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
 69. CUÉ, Agustín, “Ludwing von Mises y su crítica al intervencionismo estatal”, en *El pensamiento austriaco en el exilio*, México, UAM-A, 1996.
 70. *Curso de Educación Financiera*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2018.
 71. CULLINS, John y JONES, Philip, *Public Finance and Public Choice*, New York, Oxford University Press Inc., 1998.

72. DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 2000.
73. DE LA MADRID, Miguel, *Las razones y las obras, Gobierno de MMH*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
74. DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, *Vademécum en Derecho Constitucional*, México, Tirant Lo Blanch, 2018.
75. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, 4a. ed., México, H. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial – UNAM, 1994.
76. DEUTSCH, Karl W., *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
77. DÍAZ, Elíaz, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Taurus, 2011.
78. DÍAZ FLORES, Manuel, GONZÁLEZ ACOLT, Roberto y OROPEZA TAGLE, Miguel Ángel, “El proceso presupuestario en México”, *Revista Universo Contábil*, vol. 7, núm. 1 (enero-marzo), Blumenau (Brasil), Universidade Regional de Blumenau.
79. *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, Universidad de Alcalá, 2012.
80. DOBB, Maurice, *Teorías del valor y de la distribución desde Adam Smith*, México, ed. Siglo XXI Editores, 1998.
81. DORNBUSCH, Rudiger y FISCHER, Stanley, *Macroeconomía*, México, McGraw Hill, 1992.
82. DUSSEL PETERS, Enrique, “El neoliberalismo en la década de los noventa y la teoría neoclásica: ¿La crisis de la ciencia económica?”, *Revista de la Facultad de Economía*, núm. 363 (diciembre-enero), México, UNAM, 1998.
83. DUBET, François, *Repensar la Justicia Social*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011.
84. DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 5a. reimp. de la 6a. ed., Barcelona, Ariel, 1996.

85. *El Presupuesto Base Cero (compilación de notas seleccionadas)*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, 2005.
86. *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, México, UNAM – Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011.
87. EMMERICH, Gustavo Ernesto, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol. 2, Núm. 4, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 2004.
88. *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, versión digital.
89. ESCOBAR GALLO, Heriberto, et. al., *Hacienda Pública. Un enfoque económico*, 1a. reimp., Medellín, Universidad de Medellín, 2009.
90. ESTAY, Jaime, (comp.), *Keynes... hoy*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Autónoma Metropolitana, 1997.
91. *Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2002. Resultados de la Cuenta Pública*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2003.
92. *Experiencia y buenas prácticas en presupuesto participativo*, UNICEF, Buenos Aires, 2013.
93. FAJARDO-CALDERÓN, Constanza Loreth y SUÁREZ AMAYA, Dora Cecilia, “Los impuestos en la época de la Independencia, su impacto social, evolución e implicaciones en el sistema tributario actual”, *Criterio Libre*, Vol. 10, núm. 16 (enero-junio), Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2012.
94. FAYA VIESCA, Jacinto, *Elementos de Finanzas Públicas. Los impuestos*, 32a. ed., México, Porrúa, 1998.
95. FERGUSON, C. E. y GOULD, J. P., *Teoría Microeconómica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
96. FERGUSON, John M., *Historia de la Economía*, 13a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

97. FERNÁNDEZ MIRANDA, Rodrigo, “La deuda y la espada: Neoliberalismo en América Latina y el sur de Europa”, febrero de 2013.
98. FERREIRA, Francisco H. G. y WALTON, Michael, *La desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia?*, Bogotá, Banco Mundial, 2004.
99. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, México, UNAM-OSIDH-CNDHDF, 2017.
100. FERRERO, Mariano, *El mecanismo del presupuesto participativo como innovación democrática. La experiencia en las comunas de Chile*, Santiago de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2014.
101. FLORES, Marcello, GROPPi, Tama y PISILLO MAZESCHI, Riccardo, *Diccionario de Derechos Humanos. Cultura de los derechos humanos en la era de la globalización*, México, FLACSO, 2009.
102. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40^a ed., México, Porrúa, 2000.
103. FRIEDMAN, Milton, *La Libertad de Elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, Barcelona, Grijalbo, 1980.
104. _____, *Moneda y Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Librería El Ateneo, 1976.
105. FUENTES, Jordi, et al., *Diccionario Histórico de Chile*, 6a. ed., Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1980.
106. GARCÍA ALBA, Pascual y SERRA PUCHE, Jaime, *Causas y Efectos de la Crisis Económica en México*, México, COLMEX, 1984.
107. GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1981.
108. GARCÍA PINO, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo, *Diccionario Constitucional Chileno*, Santiago de Chile, Tribunal Constitucional de Chile, 2015.

109. GAREA MOREDA, Bárbara (coord.), *Cambio Climático y Desarrollo Sostenible. Bases conceptuales para la educación en Cuba*, La Habana, Editorial Educación Cubana, 2014.
110. GILL, Richard T., *Evolución de la Economía Moderna*, México, UTEHA, 1969, Manuales UTEHA No. 375.
111. *Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2018.
112. GONNARD, René, *Historia de las Doctrinas Económicas*, Madrid, Aguilar, 1959.
113. GONZÁLEZ, Ivonne, *Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.
114. GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (dir.), *Diccionario del Sistema Político Español*, Madrid, Akal, 1984.
115. GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Porrúa, México, 2010.
116. GORDON, Robert (ed.), *El Marco Monetario de Milton Friedman, un debate con sus críticos*, México, Premia Editora de Libros, 1987.
117. GREEN, Rosario, *Los mitos de Milton Friedman*, México, Nueva Imagen, 1983.
118. GROVES M., Harold, *Finanzas Públicas*, México, Trillas, 1965.
119. GRZYBOWSKI, Cândido, *La democracia en América Latina, contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD, 2004.
120. GUDIÑO ROMERO, Alejandro, *Visión integral del Sistema. Nacional Anticorrupción*, México, INACIPE, 2015.
121. GUDYNAS, Eduardo y BUONOMO, Mariela, *Integración y Comercio. Diccionario latinoamericano de términos y conceptos*, Montevideo, Coscoroba Ediciones, 2007.
122. GUTIÉRREZ, Germán, “¿Era Adam Smith un economista?”, *Revista de la Facultad de Economía*, núm. 363 (diciembre-enero), México, UNAM, 1998.

123. HARVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Ediciones Akal, 2011.
124. HAYEK, Friedrich A., *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.
125. HELLER, Herman, *Escritos Políticos*, Madrid, Alianza, 1985.
126. HERNÁNDEZ A., Rafael, *Mecanismos de participación ciudadana en Argentina, Brasil y España*, Valparaíso, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2015.
127. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *México, Una Breve Historia. Del mundo indígena al siglo XX*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
128. HERNÁNDEZ RUGERIO, Alma Delia, “El régimen jurídico de las alcabalas en la época colonial”, *Hechos y Derechos*, 2014.
129. HIBOU, Beatrice, *De la Privatización de las Economías a la Privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
130. HIRSHLEIFER, Jack, *Teoría de Precios y sus Aplicaciones*, Madrid, Prentice/Hall Internacional, 1980.
131. HOBBS, Thomas, *Leviatán, o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
132. HUERTA MORENO, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, *Política y Cultura*, núm. 24 (enero), México, UAM-X, 2005.
133. IBARRA ESCOBEDO, Rubén, “La vigencia del modelo neoliberal en México frente a la liberación de América Latina: algunas ideas para destacar el papel del Estado en la rectoría de la economía y el bienestar de la población”, *Revista Novedades en Población*, vol. 11, núm. 22 (julio-diciembre), La Habana, Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana, 2015.
134. *Informe 2017/18 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo*, Madrid, Amnistía Internacional, 2018.

135. *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Asamblea General de la ONU, A/42/427, 04 de agosto de 1987.
136. *Informe Nuestro Futuro Común*, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987.
137. JÁUREGUI, Luis, “Los ministros, las memorias de Hacienda y el presupuesto en México, 1825-1855. Una visión desde el gasto público”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 48 (julio-diciembre), México, UNAM, 2014.
138. JELLINEK, Jorge. “Teoría General del Estado”, México, Continental, S. A., 1958.
139. JENOFONTE, *Obras Menores. Los Ingresos Públicos*, Madrid, Gredos, 1984.
140. KEYNES, John Maynard, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, 5a. reimp., Colombia, ed. Fondo de Cultura Económica, 2000.
141. KRUGMAN, Paul, WELLS, Robin y GRADDY, Kathryn, *Fundamentos de Economía*, 2a. ed., Barcelona, Editorial Reverté, 2013.
142. *La Constitución Política...y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013*, México, Cámara de Diputados, 2013.
143. *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*, Nueva York, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2017.
144. LENIN, Vladímir Ilich Uliánov, *El Estado y la Revolución. La Doctrina Marxista del Estado y las Tareas del Proletariado en la Revolución*, México, Ediciones Quinto Sol, 1999.
145. _____, *Sobre el Estado*, Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1975.
146. LICONA MICHEL, Ángel, “Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad”, *Equilibrio Económico, Revista de Economía, Política y Sociedad*, Vol. 10-1, núm. 37 (enero-junio), Coahuila, Facultad de Economía de la Universidad de Coahuila, 2014.

147. LIJPHART, Arend, *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000.
148. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1976.
149. LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, “Interpretaciones sobre el desarrollo económico de México en el siglo XX”, *Economía UNAM*, vol. 9, núm. 27 (septiembre-diciembre), México, UNAM, 2012.
150. LÓPEZ ZAMARRIPA, Norka, et. al. (coords.), *Políticas Públicas. Una nueva visión jurídica para el desarrollo de México*, México, Porrúa, 2015.
151. LUCAS VERDÚ, Pablo, *Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho*, Salamanca, Salamanca, Acta Salmanticensia, 1955.
152. LUCAS DURÁN, Manuel, voz “Gasto público”, en *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, Universidad de Alcalá, 2012.
153. LUHMANN, Niklas, *Teoría Política en el Estado del Bienestar*, Alianza, Madrid, 1994.
154. MABARAK CERECEDO, Doricela, *Derecho Financiero Público*, México, McGraw-Hill, 1995.
155. MADDALA, G. S. y MILLER, Ellen, *Microeconomía*, México, Mc Graw-Hill, 1992.
156. MALTHUS, Thomas Robert, *Ensayo Sobre el Principio de la Población*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.
157. MANCERA AGUAYO, Miguel, “Crisis económicas en México, 1976-2008”, *Revista Este País*, núm. 214 (enero), México, 2009.
158. *Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción para Servidoras y Servidores Públicos Federales*, México, Secretaría de la Función Pública, 2017.
159. MARQUARD, Bernd, “La cuarta fase del constitucionalismo iberoamericano. El ascenso del constitucionalismo social, 1917-1949”, *Pensamiento Jurídico*, núm. 28, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010.

160. MARTÍNEZ RANGEL, Rubí y SOTO REYES GARMENDIA, Ernesto, “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, *Revista Política y Cultura*, núm. 37, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, 2012.
161. MARVÁN LABORDE, Ignacio, “La revolución mexicana en la Constitución de 1917”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 1 (junio), Montevideo, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, 2018.
162. MARX, Karl, *Contribución a la crítica de la economía política*, 9a. ed., México, Siglo XXI Editores, 2008.
163. _____, *El Capital*, México, Grijalbo, 1976.
164. MASSO GARROTE, Marcos F., “Significado y aportes de la Constitución de Cádiz de 1812 en el constitucionalismo español e iberoamericano”, *Iuris Tantum, Revista Boliviana de Derecho*, vol. 12, núm. 12 (julio), Santa Cruz de la Sierra, Fundación Iuris Tantum, 2011.
165. MCCORMICK, B. J., et. al., *Curso de Economía Moderna*, Madrid, Alianza Universidad, 1975.
166. MENDOZA BREMAUNTZ, Emma, *Curso de Actualización para Profesores de las materias Jurídico-Económicas*, México, Facultad de Derecho de la UNAM, marzo de 2011.
167. MERINO, Mauricio (coord.), *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*, México, CIDE, 2005.
168. MIJANGOS BORJA, Mariluz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, México, UNAM, 1993.
169. MOLINA, Gerardo, *Derechos económicos, sociales y culturales*, Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2019.
170. MONASTERIO ESCUDERO, Carlos y SUÁREZ PANDIELLO, Javier, *Desarrollos Recientes en Materia de Economía Pública*, *Revista Asturiana de Economía- RAE* núm. 15, Universidad de Oviedo, 1999.

171. MUIÑOS JUNCAL, Benito, “Neoliberalismo y desigualdad social en Europa y América”, *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Núm. 45 (9, agosto), Barcelona, Universidad de Barcelona, 1999.
172. MUÑOZ, Virgilio y ACUÑA BORBOLLA, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, México, Fondo de Cultura Económica - IFE, 2000.
173. MUSGRAVE, Richard A., *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar, 1968.
174. _____ y MUSGRAVE, Peggy B., *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, Madrid, Mc Graw Hill, 1992.
175. NAVA ESCUDERO, Óscar y ORTEGA MALDONADO, Juan M. (coords.), *Derecho Presupuestario. Temas selectos*, México, Porrúa, 2006.
176. NORIEGA, Andrés, ABURTO, Fabián y MONTECINOS, Egon, “Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social”, *Íconos*, núm. 56, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador), 2016.
177. NORTH, Douglas Cecil, *Estructura y Cambio en la Historia Económica*, ed. Alianza Universidad, 1984.
178. _____, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.
179. NÚÑEZ MIÑANA, Horacio, *Finanzas Públicas*, Buenos Aires, Macchi Grupo Editor, 1998.
180. OACNUDH, *Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 2004.
181. _____, *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, Nueva York, ONU, 2016.

182. _____, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
183. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*, Nueva York, ONU, 2016.
184. *Objetivos de desarrollo del milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, ONU, 2010, Nota 770.
185. ORGAMBIDES, Fernando, “El 'annus horribilis' de México. La revuelta indígena convierte en 'hombre fuerte' a Camacho y debilita la candidatura presidencial de Colosio”, *El País*, edición de 23 de enero de 1994.
186. ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen y SOMUANO VENTURA, María Fernanda, “Introducción: el período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa”, *Foro Internacional*, LV (1), México, COLMEX, 2015.
187. *Pacto por México*, México, NOTISEM, Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013.
188. *Panorama Social de América Latina. Documento informativo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2015.
189. PARKIN, Michael y ESQUIVEL, Gerardo, *Macroeconomía*. Versión para Latinoamérica, 5a. ed., México, Addison Wesley, 2001.
190. PARSONS, Wayne, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*, México, Miño y Dávila, 2007.
191. PEACOCK, Alan, *Elección Pública. Una perspectiva histórica*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
192. PÉREZ GÓMEZ, Laura, “Más allá de los presupuestos con perspectiva de derechos humanos”, *DFensor, Revista de Derechos Humanos*, núm. 8 (agosto), México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2016.

193. PÉREZ PARTIDA, Héctor Rafael, “Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto basado en Resultados”, México, *El Cotidiano*, núm. 192, UAM-A, 2015.
194. PÉREZ RODRÍGUEZ, Nieves, *El Estado de bienestar de Asia: el caso China*, Análisis y Noticias de Asia, 2017.
195. PERROTINI, Ignacio, “Restricciones estructurales del crecimiento en México, 1980-2003”, *Economía UNAM*, vol. 1, núm.1 (enero-abril), México, UNAM, 2004.
196. PIKETTY, Thomas, *La Economía de las Desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, México, Siglo XXI Editores, 2015.
197. PISARELLO, Gerardo, *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Trotta, 2014.
198. PLAZAS VEGA, Mauricio, *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Presupuestario*, Bogotá, Temis, 2010.
199. POGGE, Thomas, *Hacer Justicia a la Humanidad*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013.
200. PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, México, ed. Porrúa, 1999.
201. POSNER, Richard A., *El Análisis Económico del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
202. *Premiar el Trabajo, No la Riqueza*, Londres, OXFAM, 2018.
203. *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo*, Oxford, OXFAM, 2015.
204. *Proyecto de Nación 2018-2024*, México, 2018, op. cit., 31. Disponible en <https://bit.ly/2nh1VWe>
205. QUIJANO, José (et al.), *México, Estado y Banca Privada*, México, CIDE, 1981.

206. RADBRUCH, Gustav, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, 5a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
207. RAMOS, Laura (coord.), *El fracaso del Consenso de Washington: la caída de su mejor alumna, Argentina*, Barcelona, Icaria, 2003.
208. RAWLS, John, *Justicia como Equidad*, Madrid, Tecnos, 1986.
209. _____, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
210. RETCHKIMAN KIRK, Benjamín, *Teoría de las Finanzas Públicas, T I*, México, UNAM, 1987.
211. RICARDO, David, *Principios de Economía Política y Tributación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
212. RICO, Carlos, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII. Hacia la globalización*, México, Senado de la República, 1991.
213. ROBINSON, Joan y EATWELL, John, *Introducción a la Economía Moderna*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
214. RODRÍGUEZ, Jesús y BONVECCHI, Alejandro, *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina, Santiago de Chile*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2004.
215. ROEMER, Andrés, *Introducción al Análisis Económico del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
216. ROLL, Eric, *Historia de las Doctrinas Económicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
217. ROSETTI, José Paschoal, *Introducción a la Economía*, México, Oxford University Press, 1999.
218. ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, México, Porrúa, 1975.
219. RUBIO, Luis, "El desafío chino", *Nexos*, México, 2003.
220. RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *El Constitucionalismo Democrático en los Tiempos de la Globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, México, UNAM, 2005.

221. SADER, Emir y GENTILI, Pablo (comps.), *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1997.
222. SALAZAR, Francisco, “Balance global de la política económica en México: 1976-1982”, *Estudios Cuantitativos sobre la Historia de México*, México, UNAM, 1988.
223. SALAZAR, Francisco, “Globalización y política neoliberal en México”, *El Cotidiano*, vol. 20, núm. 126 (julio-agosto), México, UAM-A, 2004.
224. SALCEDO IZU, Joaquín (coord.), *Homenaje a Ismael Sánchez Bella*, Navarra, Universidad de Navarra, 1992.
225. SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D., *Economía*, México, Mc Graw-Hill, 1986.
226. SÁNCHEZ ALMANZA, Adolfo, “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 37, núm. 145 (abril-junio), México, UNAM, 2006.
227. SÁNCHEZ BELLA, Ismael, HERA, Alberto de la y DÍAZ RENTERÍA, Carlos, *Historia del Derecho Indiano*, Editorial MAPFRE, Madrid, 1992.
228. SANDOVAL, Irma E., “Economía política del neoliberalismo: ideas, intereses y reversibilidad”, *Argumentos*, vol. 20, núm. 54 (mayo-agosto), México, UAM-X, 2007.
229. SCHEIFLER AMÉZAGA, Xavier, *Historia del Pensamiento Económico*, México, Trillas, 1997.
230. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, t. II*, 14a. ed., México, Porrúa, 1988.
231. *Sistemas de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados*, Centro de Estudio de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, 2001.
232. SMITH, Adam, *La Riqueza de las Naciones*, 1a. reimp., Alianza Editorial, Madrid, 1996.
233. _____, *Teoría de los Sentimientos Morales (selección)*, 4a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

234. SOLARES MENDOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004.
235. SOTELO, Ignacio, *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta, 2010.
236. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
237. SPICKER, Paul, ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia y GORDON, David (eds.), *Pobreza. Un glosario internacional*, Buenos Aires, CLACSO, 2009.
238. STIGLITZ, Joseph E., *El Precio de la Desigualdad*, México, Editorial Taurus, 2012.
239. _____, *La Economía del Sector Público*, Barcelona, Antoni Bosh editor, 1992.
240. STOBER, Rolf, *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.
241. SWEEZY, Paul M., *La aportación de Keynes al análisis del capitalismo, en Crítica de la economía clásica, John Maynard Keynes*, Madrid, Sarpe, 1983.
242. SZÉKELY, Miguel, “Pobreza, desigualdad y entorno macroeconómico en México”, *ICE*, núm. 821 (marzo-abril), México, 2005.
243. TALAVERA, Pedro y ARMIJO, Marianela, “Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina”, *Apuntes del CENES*, 27 (44), II semestre, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia 2007.
244. *Técnicas Presupuestarias*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2016.
245. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, 18a. ed., México, Porrúa, 1994.
246. TÉPACH MARCIAL, Reyes y PITALÚA TORRES, Víctor David, *Análisis de la crisis bancaria en México*, México, División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de

- Información Documental de la Biblioteca de la H. Cámara de Diputados, 1999.
247. THESING, Josef (ed.), *Estado de Derecho y Democracia*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 1999.
248. TORRES, Felipe y ROJAS, Agustín, “Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos”, en *Revista Problemas del Desarrollo*, 182 (46) (julio-septiembre), México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 2015.
249. TRIBONIANO, Teófilo y DOROTEO, Juan (comps.), *Instituciones del Emperador Justiniano*, México, Ediciones Coyoacán, 2011.
250. TUBARO, Lorena, *Una visión del Presupuesto por Programas y el Presupuesto por Resultados*, La Plata, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, 2012.
251. UGALDE, Luis Carlos, *La Negociación Política del Presupuesto. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*, México, Cámara de Diputados, 2014.
252. *Una Economía al Servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*, Londres, OXFAM, 2016.
253. URQUILLA, Carlos, *La justicia directa de los derechos económicos, sociales y culturales*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.
254. VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007.
255. VALLÈS, Josep M. y MARTÍ Y PUIG, Salvador, *Ciencia Política. Un manual*, México, Ariel.
256. VILAS, Carlos M., *Seis Ideas Falsas sobre la Globalización. Argumentos desde América Latina para refutar una ideología*, México, III Foro del Ajusco “Globalización Económica y Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, 1996.

257. VILLARES, Ramón y BAHAMONDE, Ángel, *El Mundo Contemporáneo. Del siglo XIX al XXI*, México, Taurus, 2012.
258. VILLARREAL, René, *La contrarrevolución monetarista: Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo*, México, Océano, 1984.
259. VON STEIN, Lorenz, *Geschichte der sozialen Bewegung*, 3 vols., München, 1921.
260. WILKIE, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, 1a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
261. WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro*, México, Cámara de Diputados, 2015.
262. _____, *El Derecho Económico, ayer, hoy y mañana, Conferencia Magistral en el Ciclo Grandes Maestros*, México, Facultad de Derecho, mayo de 2017.
263. _____, *Introducción al Derecho Económico*, 10a. ed., México, UNAM.
264. WOMACK, Jr., John, “La economía de México durante la Revolución, 1910-1920: historiografía y análisis”, en *Argumentos*, Vol. 25, núm. 69 (mayo-agosto), México, UAM-X, 2012.
265. YÁÑEZ, César, *Antecedentes y aportes del neo-institucionalismo económico*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de ideas, Paper núm. 44, 1998.
266. ZAMORA GRANT, José y GARCÍA RAZO, César, “El desafío de los derechos humanos: políticas públicas centradas en las personas”, *DFensor*, núm. 8 (agosto), México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2016.
267. ZORRILLA ARENA, Santiago y MÉNDEZ, José Silvestre, *Diccionario de Economía*, 2a. reimp., México, Limusa, 1996.

FUENTES DE INTERNET CONSULTADAS

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>
www.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiario/index.html
<https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-estado-del-bienestar-en-europa/>
<http://bcn.cl/1lk3k>.
http://www.cidce.org/pdf/Charte_ESPAGNOL.pdf.
<http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>.
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>
<https://www.datosmacro.com/estado/gasto>
<https://es.weforum.org/agenda/2017/11/estos-son-los-paises-que-mas-contribuyen-al-crecimiento-global>
<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
<http://www.governo.it/Governo/Costituzione/principi.html>.
https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302ff00e-4f67-b3e6-.8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad.
www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html.
www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroleos/eimportpetro_esp.pdf
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.
http://www2.ohchr.org/spanish/law/docs/A.RES.63.117_sp.pdf.
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/se/se122en.pdf>.

ANEXOS.

1. Índice de cuadros.

Cuadro 1. Objetivos de las finanzas públicas.....	84
Cuadro 2. El Consenso y Post-Consenso de Washington.....	139
Cuadro 3. Rubro del Presupuesto 1921-1929 I.....	212
Cuadro 4. Rubro del Presupuesto 1921-1929 II.....	214
Cuadro 5. Estructura de la crisis y respuesta financiera.....	224
Cuadro 6. Crecimiento del PIB y del ingreso per cápita 1980-1988.....	235
Cuadro 7. Crecimiento anual durante el modelo de Estado de bienestar de economía mixta.....	247
Cuadro 8. Crecimiento anual durante el modelo de Estado neoliberal....	248
Cuadro 9. Crecimiento Estado de bienestar de economía mixta vs Estado neoliberal.....	248
Cuadro 10. La calidad de las finanzas públicas: una estructura multidimensional.....	250
Cuadro 11. Evolución del gasto neto total y del déficit público (porcentaje respecto al PIB)	282
Cuadro 12. Evolución del gasto público en % del PIB (1913-2010)	286
Cuadro 13. Comparativo proceso legislativo presupuesto.....	313
Cuadro 14. Clasificación administrativa, período 2013-2018.....	331
Cuadro 15. Clasificación económica, período 2013-2018.....	331
Cuadro 16. Clasificación funcional, período 2014-2018.....	332
Cuadro 17. Rubros presupuestales.....	332
Cuadro 18. Comparativo Gasto Público (en millones de euros, a 2017)	333
Cuadro 19. Gasto Social del Gobierno Federal (1980-2018)	336
Cuadro 20. Gasto en desarrollo social (millones de dólares corrientes) (2000-2015)	337
Cuadro 21. Evolución del presupuesto destinado al IFE-INE (en millones de pesos)	338

Cuadro 22. Gasto corriente y de capital (2000-2015)	340
Cuadro 23. Gasto Corriente (2009-2018) (en miles de millones de pesos)	340
Cuadro 24. Subejercicios de los ramos administrativos enero-septiembre 2008-2017 (en millones de pesos)	341
Cuadro 25. Millones de muertos, comparativo por conflictos y pobreza... 363	
Cuadro 26. México, a la zaga en reducción de la pobreza (comparativo pobreza/indigencia)	365
Cuadro 27. América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2013 (en porcentajes)	365
Cuadro 28. Posibles tipos de amenazas a la seguridad humana.....	383
Cuadro 29. Estado Benefactor e índice sintético de la inequidad- pobreza.....	412
Cuadro 30. Tipos de justiciabilidad de los DESC en los sistemas regionales de derechos humanos.....	417
Cuadro 31. Tipos de derechos (DESC) establecidos en las Constituciones de distintos países	430
Cuadro 32. Población en pobreza según lugar de residencia.....	440
Cuadro 33. Población en pobreza según grupos de interés.....	440
Cuadro 34. Millones de personas según clasificación de pobreza o vulnerabilidad en México (2008-2016)	441
Cuadro 35. Evolución de la pobreza en materia de ingresos (1992-2016)	441
Cuadro 36. Categorización pobreza/carencia, en 2008 y 2016.....	442
Cuadro 37. Indicadores del comportamiento de la economía en el período 1940-1969 (tasas de crecimiento anual)	450
Cuadro 38. Gasto Social del Gobierno Federal (1980-2018)	451
Cuadro 39. ¿Dónde está ocurriendo el crecimiento global?	475
Cuadro 40. La generosidad de los Estados de bienestar (1980-2010)	476
Cuadro Anexo 1. Ingresos-Egresos y balance fiscal el Gobierno Federal 1935-1988 (en millones de viejos pesos)	517

Cuadro Anexo 2. Ingresos-Egresos y balance fiscal del sector público federal 1989-2017 (en millones de nuevos pesos)	520
---	-----

2. Cuadros anexos.

Cuadro Anexo 1. Ingresos-Egresos y balance fiscal del Gobierno Federal 1935-1988 (en millones de viejos pesos)

Gobierno de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)						
Año	Ingresos Efectivos	Egresos Ejercidos	Balance fiscal M\$	% de los ingresos	PIB corriente M\$	% del PIB corriente
1935	313.0	301.0	12	3.83	4,540.00	0.26
1936	385.0	406.0	- 21	- 5.35	5,346.00	- 0.39
1937	451.0	479.0	- 28	- 6.21	6,800.00	- 0.41
1938	438.0	504.0	- 66	- 15.07	7,281.00	- 0.91
1939	566.0	571.0	- 5	- 0.88	7,785.00	- 0.06
1940	577.0	632.0	- 55	- 9.53	8,249.00	- 0.67
Total	2,730.0	2,893.0	- 163	- 5.97	40,001.00	- 0.41
Gobierno de Manuel Ávila Camacho (1941-1946)						
Año	Ingresos Efectivos	Egresos Ejercidos	Balance fiscal M\$	% de los ingresos	PIB corriente M\$	% del PIB corriente
1941	665.0	682.0	- 17	- 2.56	9,232.00	- 0.18
1942	746.0	837.0	- 91	- 12.20	10,681.00	- 0.85
1943	1,092.0	1,076.0	16	1.47	13,035.00	0.12
1944	1,295.0	1,453.0	- 158	- 12.20	18,801.00	- 0.84
1945	1,404.0	1,573.0	- 169	- 12.04	20,566.00	- 0.82
1946	2,012.0	1,771.0	241	11.98	27,930.00	0.86
Total	7,214.0	7,392.0	- 178	- 2.47	100,245.00	- 0.18
Gobierno de Miguel Alemán Valdés (1947-1952)						
Año	Ingresos Efectivos	Egresos Ejercidos	Balance fiscal M\$	% de los ingresos	PIB corriente M\$	% del PIB corriente
1947	2,055.0	2,143.0	- 88	- 4.28	31,023.00	- 0.28
1948	2,268.0	2,773.0	- 505	- 22.27	33,101.00	- 1.53
1949	3,891.0	3,741.0	150	3.86	36,412.00	0.41
1950	3,641.0	3,463.0	178	4.89	42,163.00	0.42
1951	4,884.0	4,670.0	214	4.38	54,375.00	0.39
1952	6,338.0	6,464.0	- 126	- 1.99	60,993.00	- 0.21
Total	23,077.0	23,254.0	- 177	- 0.77	258,067.00	- 0.07
Gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1953-1958)						
Año	Ingresos Efectivos	Egresos Ejercidos	Balance fiscal M\$	% de los ingresos	PIB corriente M\$	% del PIB corriente
1953	5,023.0	5,490.0	- 467	- 9.30	60,664.00	- 0.77
1954	7,714.0	7,917.0	- 203	- 2.63	73,936.00	- 0.27
1955	9,024.0	8,883.0	141	1.56	90,053.00	0.16
1956	10,194.0	10,270.0	- 76	- 0.75	102,920.00	- 0.07
1957	10,870.0	11,303.0	- 433	- 3.98	118,206.00	- 0.37
1958	13,183.0	12,019.0	1,164	8.83	131,377.00	0.89
Total	56,008.0	55,882.0	126	0.22	577,156.00	0.02
Gobierno de Adolfo López Mateos (1959-1964)						

Año	Ingresos Efectivos	Egresos Ejercidos	Balance fiscal M\$	% de los ingresos	PIB corriente M\$	% Odel PIB corriente
1959	14,163.0	14,158.0	5	0.04	140,772.00	0.00
1960	19,458.0	20,150.0	- 692	- 3.56	159,703.00	- 0.43
1961	19,941.0	20,362.0	- 421	- 2.11	173,236.00	- 0.25
1962	20,398.0	20,219.0	179	0.88	186,781.00	- 0.10
1963	19,704.0	20,295.0	- 591	- 3.00	207,952.00	- 0.28
1964	28,976.0	28,286.0	690	2.38	245,501.00	0.28
Total	122,640.0	123,470.0	- 830	- 0.68	1,113,945.00	0.07
Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970)						
Año	Ingresos Efectivos	Egresos Ejercidos	Balance fiscal M\$	% de los ingresos	PIB corriente M\$	% del PIB corriente
1965	64,283.0	64,020.0	263	0.41	267,420.00	0.10
1966	66,619.0	66,054.0	565	0.85	297,196.00	0.19
1967	79,459.0	79,452.0	7	0.01	325,025.00	0.00
1968	85,279.0	83,422.0	1,857	2.18	359,858.00	0.52
1969	97,509.0	98,001.0	- 492	- 0.50	397,796.00	- 0.12
1970	109,064.0	109,261.0	- 197	- 0.18	444,271.00	- 0.04
Total	502,213.0	500,210.0	2,003	0.40	2,091,566.00	0.10
Luis Echeverría Álvarez (1971-1976)						
Año	Ingresos Efectivos	Egresos Ejercidos	Balance fiscal M\$	% de los ingresos	PIB corriente M\$	% del PIB corriente
1971	120,549.0	121,360	- 811	- 0.67	490,000.00	- 0.17
1972	148,445.0	148,806	- 361	- 0.24	564,700.00	- 0.06
1973	205,661.0	204,083	1,578	0.77	690,900.00	0.23
1974	281,626.0	276,538	5,088	1.81	899,700.00	0.57
1975	403,616.0	400,725	2,891	0.72	1,100,100.00	0.26
1976	528,451.0	520,193	8,258	1.56	1,371,000.00	0.60
Total	1,688,348.0	1,671,705.0	16,643	0.99	5,116,400.00	0.33
Gobierno de José López Portillo (1977-1982)						
Año	Ingresos Efectivos	Egresos Ejercidos	Balance fiscal M\$	% de los ingresos	PIB corriente M\$	% del PIB corriente
1977	734,180	730,593	3,587	0.49	1,849,300.0	0.19
1978	950,647	937,834	12,813	1.35	2,337,400.0	0.55
1979	1,293,073	1,170,796	122,277	9.46	3,067,500.0	3.99
1980	684,000	910,000	- 226,000	- 33.04	4,391,907.0	- 5.15
1981	932,000	1,556,000	- 624,000	- 66.95	6,032,265.5	- 10.34
1982	1,515,000	3,377,000	- 1,862,000	- 122.90	9,595,751.5	- 19.40
Total	6,108,900	8,682,223	- 2,573,323	- 42.12	27,274,124.0	- 9.44
Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988)						
Año	Ingresos Efectivos	Egresos Ejercidos	Balance fiscal M\$	% de los ingresos	PIB corriente M\$	% del PIB corriente
1983	3,397,000	5,601,000	-2,204,000	- 64.88	17,493,311.75	- 12.60
1984	5,089,000	8,528,000	-3,439,000	- 67.58	28,659,770.25	- 12.00
1985	8,218,000	13,660,000	-5,442,000	- 66.22	45,940,612.50	- 11.85
1986	13,111,000	37,023,000	-23,912,000	- 182.38	76,306,560.75	- 31.34
1987	34,885,000	79,219,000	-44,334,000	- 127.09	185,542,049.00	- 23.89

1988	71,481,000	172,132,000	-	- 140.81	378,979,147.25	- 26.56
			100,651,000			
Total	136,181,000	316,163,000	- 2,573,323	-132.16	732,921,451.50	- 24.56

Fuente: Elaboración propia, con datos correspondientes de la SHCP.

**Cuadro Anexo 2. Ingresos-Egresos y balance fiscal del sector público federal 1989-2017
(en millones de nuevos pesos)**

Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)

Año	XAB⁸⁰³	XAC⁸⁰⁴	XAAA10⁸⁰⁵	XAA20⁸⁰⁶	XAA⁸⁰⁷	% IP⁸⁰⁸	PIB corriente	% PIB corriente	XAD02⁸⁰⁹	XAD03⁸¹⁰	Deuda
1989	96,273.0	129,896.0	-33,623.0	n.d.	-33,623.0	- 34.92	499,435.6	- 6.73	n. d.	n.d.	33,623.00
1990	187,701.6	204,215.3	-16,513.9	-2,752.4	-19,266.1	- 10.26	672,000.0	- 2.87	- 730.3	19,996.4	19,266.10
1991	254,383.2	227,933.2	26,449.9	-1,260.5	25,189.3	9.90	864,298.7	2.91	- 8,268.8	- 16,920.5	- 25,189.30
1992	295,478.1	249,287.4	46,190.9	293.7	46,484.7	15.73	1,027,650.8	4.52	- 5,319.8	- 41,164.9	- 46,484.70
1993	290,612.3	282,066.3	8,546.0	-303.2	8,242.8	2.84	1,560,093.2	0.53	- 6,128.2	- 2,114.6	- 8,242.80
1994	326,858.3	326,250.7	607.7	2,738.8	3,346.6	1.02	1,781,422.5	0.19	- 3,848.4	501.8	- 3,346.60
Total	1,451,306. 5	1,419,648. 9	---	---	30,374.3	2.09	6,404,900. 9	0.47	---		-30,374.30

Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000)

⁸⁰³ Ingreso presupuestario.

⁸⁰⁴ Gasto público neto pagado.

⁸⁰⁵ Balance presupuestario

⁸⁰⁶ Balance financiero presupuestario indirecto

⁸⁰⁷ Balance público M.N. \$

⁸⁰⁸ Ingreso presupuestario

⁸⁰⁹ Financiamiento externo.

⁸¹⁰ Financiamiento interno.

Año	XAB⁸¹¹	XAC⁸¹²	XAAA10⁸¹³	XAA20⁸¹⁴	XAA⁸¹⁵	% IP⁸¹⁶	PIB corriente	% PIB corriente	XAD02⁸¹⁷	XAD03⁸¹⁸	Deuda
1995	418,375.5	421,550.1	- 3,174.6	2,973.9	-200.7	- 0.05	2,311,458.4	- 0.01	99,820.8	- 99,620.1	200.70
1996	578,981.4	582,241.6	- 3,260.2	3,543.1	282.9	0.05	3,123,167.9	0.01	- 6,854.8	6,571.9	- 282.90
1997	734,664.7	754,199.2	- 19,534.2	- 3,476.8	- 23,011.0	- 3.13	3,962,524.1	- 0.58	- 26,967.0	49,978.0	23,011.00
1998	781,947.6	829,511.2	- 47,563.6	- 354.9	- 47,918.6	- 6.13	4,810,123.4	- 1.00	19,200.9	28,717.7	47,918.60
1999	954,816.5	1,007,667.3	- 52,850.7	862.4	- 51,988.1	- 5.44	5,738,466.4	- 0.91	8,097.6	43,890.8	51,988.40
2000	1,178,813.1	1,239,266.3	- 60,453.2	- 143.4	- 60,596.6	- 5.14	6,693,683.0	- 0.91	- 57,748.6	118,345.3	60,596.70
Total	4,647,598.8	4,834,435.7	---	---	- 183,432.1	- 3.95	26,404,900.9	- 0.69	35,548.9	147,883.6	183,432.50
Gobierno de Vicente Fox Quesada (2001-2006)											
Año	XAB⁸¹⁹	XAC⁸²⁰	XAAA10⁸²¹	XAA20⁸²²	XAA⁸²³	% IP⁸²⁴	PIB corriente	% PIB corriente	XAD02⁸²⁵	XAD03⁸²⁶	Deuda
2001	1,271,376.6	1,311,669.6	- 40,293.1	- 1,902.2	- 42,195.6	- 3.32	7,069,377.3	- 0.60	- 12,367.1	54,562.3	42,195.20

⁸¹¹ Ingreso presupuestario.

⁸¹² Gasto público neto pagado.

⁸¹³ Balance presupuestario.

⁸¹⁴ Balance financiero presupuestario indirecto.

⁸¹⁵ Balance público M.N. \$

⁸¹⁶ Ingreso presupuestario.

⁸¹⁷ Financiamiento externo.

⁸¹⁸ Financiamiento interno.

⁸¹⁹ Ingreso presupuestario.

⁸²⁰ Gasto público neto pagado.

⁸²¹ Balance presupuestario

⁸²² Balance financiero presupuestario indirecto

⁸²³ Balance público M.N. \$

⁸²⁴ Ingreso presupuestario

⁸²⁵ Financiamiento externo.

⁸²⁶ Financiamiento interno

2002	1,387,235. 6	1,459,951. 0	- 72,715.7	- 2,890.9	- 75,606.4	- 5.45	7,455,459.2	- 1.01	- 24,673.2	100,279.9	75,606.70
2003	1,600,286. 5	1,648,243. 1	- 47,956.7	5,491.3	- 42,465.2	- 2.65	7,868,809.5	- 0.54	- 16,836.8	59,302.1	42,465.30
2004	1,771,314. 1	1,792,296. 8	- 20,982.5	1,774.2	- 19,208.6	- 1.08	8,828,367.4	- 0.22	- 16,034.1	35,242.5	19,208.40
2005	1,947,816. 3	1,958,012. 1	- 10,195.9	70.6	- 10,125.3	- 0.52	9,562,648.1	- 0.11	- 49,857.4	59,982.7	10,125.30
2006	2,263,602. 5	2,255,221. 2	8,381.4	1,552.4	9,933.7	0.44	10,630,939. 4	0.09	- 241,880.2	231,946.5	-9,933.70
Total	10,241,63 1.6	10,425,39 3.8	---	---	-179,667.4	- 1.57	51,415,600 .9	- 0.35	- 361,648. 8	541,316.0	179,667.20

Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012)

Año	XAB⁸²⁷	XAC⁸²⁸	XAAA10⁸²⁹	XAA20⁸³⁰	XAA⁸³¹	% IP⁸³²	PIB corriente	% PIB corrie nte	XAD02⁸³³	XAD03⁸³⁴	Deuda
2007	2,485,785. 1	2,482,503. 3	3,281.5	1,528.2	4,809.8	0.19	11,504,075. 5	0.04	- 188,261.5	183,451.5	- 4,810.00
2008	2,860,926. 5	2,872,608. 4	- 11,681.9	3,736.5	- 7,945.6	- 0.28	12,353,845. 2	- 0.06	-83,279.4	91,225.1	7,945.70
2009	2,817,185. 5	3,088,877. 0	- 271,691.2	- 1,794.7	- 273,485.8	- 9.71	12,162,762. 8	- 2.25	44,725.0	228,761.0	273,486.00
2010	2,960,443. 0	3,333,948. 4	- 373,505.2	2,985.0	- 370,520.3	- 12.52	13,366,377. 2	- 2.77	178,869.7	191,650.7	370,520.40
2011	3,271,080. 0	3,631,316. 0	- 360,235.7	6,777.7	- 353,458.0	- 10.81	14,665,576. 5	- 2.41	77,620.8	275,837.4	353,458.20

⁸²⁷ Ingreso presupuestario.

⁸²⁸ Gasto público neto pagado.

⁸²⁹ Balance presupuestario

⁸³⁰ Balance financiero presupuestario indirecto

⁸³¹ Balance público M.N. \$

⁸³² Ingreso presupuestario

⁸³³ Financiamiento externo.

⁸³⁴ Financiamiento interno

2012	3,514,529. 5	3,920,304. 9	- 405,775.4	14,964.3	- 403,209.4	- 11.47	15,817,754. 6	- 2.55	97,136.4	306,072.9	403,209.43
Total	17,909,94 9.6	19,329,55 8.0	---	---	- 1,403,809. 3	- 7.84	79,870,391 .9	- 1.76	126,811. 1	1,276,998. 6	1,403,809. 73
Gobierno de Enrique Peña Nieto (2013-2017)											
Año	XAB⁸³⁵	XAC⁸³⁶	XAAA10⁸³⁷	XAA20⁸³⁸	XAA⁸³⁹	% IP⁸⁴⁰	PIB corriente	% PIB corrie nte	XAD02⁸⁴¹	XAD03⁸⁴²	Deuda
2013	3,800,415. 6	4,178,321. 9	-377,906.2	- 11,238.3	- 374,231.2	- 9.85	16,277,187. 1	- 2.30	124,098.1	250,133.1	374,231.23
2014	3,983,411. 6	4,530,628. 6	-547,217.0	2,225.6	- 544,991.4	- 13.68	17,471,466. 8	- 3.12	197,164.3	347,827.1	544,991.43
2015	4,266,989. 6	4,892,875. 9	-625,886.3	- 11,800.7	- 637,687.1	- 14.98	18,536,531. 3	- 3.44	241,869.3	395,817.8	637,687.10
2016	4,840,823. 2	5,343,928. 7	-503,105.5	-575.9	- 503,681.5	- 10.40	20,099,594. 4	- 2.51	351,158.6	152,523.1	503,681.50
2017	4,947,160. 2	5,177,596. 8	-230,436.6	-8,035.7	- 238,472.4	- 4.82	21,766,927. 9	- 1.10	163,216.6	75,255.8	238,472.36
Total	21,838,80 0.2	24,123,35 1.9	---	---	- 2,299,063. 6	- 10.74	94,151,707 .5	- 2.49	1,077,50 6.9	1,221,556. 9	2,299,063. 62

⁸³⁵ Ingreso presupuestario.

⁸³⁶ Gasto público neto pagado.

⁸³⁷ Balance presupuestario.

⁸³⁸ Balance financiero presupuestario indirecto

⁸³⁹ Balance público M.N. \$

⁸⁴⁰ Ingreso presupuestario.

⁸⁴¹ Financiamiento externo.

⁸⁴² Financiamiento interno.

3. Índice de siglas y acrónimos.

ANIERM: Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CADH: Convención Americana de los derechos Humanos.

CANACINTRA: Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CFE: Comisión Federal de Electricidad.

CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias.

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

COFECE: Comisión Federal de Competencia Económica.

CONCAMIN: Confederación de Cámaras Industriales.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana.

CSE: Carta Social Europea.

DESC: derechos económicos, sociales y culturales.

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FOBAPROA: Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

IED: Inversión Extranjera Directa.

IFE: Instituto Federal Electoral.

IFETEL: Instituto Federal de Telecomunicaciones.

INE: Instituto Nacional Electoral.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

IVA: impuesto al valor agregado.

LFCE: Ley Federal de Competencia Económica.

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LIF: Ley de Ingresos de la Federación.

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OMC: Organización Mundial de Comercio.

ONG: organizaciones no gubernamentales.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PAE: Programas de Ajuste Estructural.

PBC: Presupuesto base cero (o *zero base budgeting*)

PBR: Presupuesto basado en resultados.

PECE: Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.

PEMEX: Petróleos Mexicanos.

PI: Presupuesto incremental.

PIB: producto interno bruto.

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

PIRE: Programa Inmediato de Reordenación Económica.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PPP: Presupuesto por programas.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PRIDER: Programas de Inversiones Públicas en Desarrollo Rural.

PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación.

PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad.

PSS: Protocolo de San Salvador.

PT: Presupuesto tradicional o presupuesto por objetos específicos de gasto.

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIDA: síndrome de inmunodeficiencia adquirida.
SIDH: Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
SNA: Sistema Nacional Anticorrupción.
TIC: tecnologías de la información y de la comunicación.
TLCAN: Tratado de Libre Comercio con América del Norte.
T-MEC: Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.
UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México.
UNCITRAL: Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.
UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
VIH: virus de la inmunodeficiencia humana.
YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Argentina).